

**NOU**

Norges offentlige utredninger

**2007: 13 Bind B**

# Den nye sameretten

Utredning fra Samerettsutvalget

Del III – Utvalgets vurderinger og forslag, kapittel 16–24



# Norges offentlige utredninger 2007

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Meglerprovisjon i forsikring.  
*Finansdepartementet.*
2. Lovtiltak mot datakriminalitet.  
*Justis- og politidepartementet.*
3. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007.  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet.*
4. Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet.*
5. Frarådningsplikt i kredittkjøp.  
*Justis- og politidepartementet.*
6. Formål for framtida.  
*Kunnskapsdepartementet.*
7. Fritz Moen og norsk strafferettspleie.  
*Justis- og politidepartementet.*
8. En vurdering av særavgiftene.  
*Finansdepartementet.*
9. Rosenborgsaken.  
*Justis- og politidepartementet.*
10. Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.  
*Finansdepartementet.*
11. Studieforbund – læring for livet.  
*Kunnskapsdepartementet.*
12. Offentlig innkreving.  
*Fornyings- og administrasjonsdepartementet.*
13. Den nye sameretten.  
*Justis- og politidepartementet.*

Forsidefoto: Trym Ivar Bergsmo

Kart: Statskog SF ved Jan-Charter Torvik

Tittelen *Den nye sameretten* ble først brukt av Ken Uggerud i 1996 (artikkel i *Kritisk Juss* 4/1996 s. 257–273 og essay publisert i Institutt for rettssosiologis skriftserie, nr. 56).

**NOU**

Norges offentlige utredninger

**2007: 13 Bind B**

# Den nye sameretten

Utredning fra Samerettsutvalget

Del III – Utvalgets vurderinger og forslag, kapittel 16–24

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. juni 2001.  
Avgitt til Justis- og politidepartementet 3. desember 2007.

Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

Oslo 2007

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-0938-0

---

PDC Tangen

# Innhold

|  |    |   |     |
|--|----|---|-----|
| <b>Bind A</b>                            |    |   |     |
| <b>Del I Innledning</b> .....            | 29 | 2.2.3.1 Siejhme tjelkestimmieh .....      | 83  |
| <b>1 Utvalgets lovforslag</b> .....      | 31 | 2.2.3.2 Goerehtalleme- jih                |     |
| <b>2 Sammendrag</b> .....                | 69 | jááhkesjimmielaake .....                  | 84  |
| 2.1 Norsk sammendrag .....               | 69 | 2.2.4 Orre reereme-øørnegh aajmojne       |     |
| 2.1.1 Generelt .....                     | 69 | staatedajvese tradisjovnelle saemien      |     |
| 2.1.2 Innledende kapitler og bakgrunns-  |    | dajvine. ....                             | 85  |
| fremstillinger av gjeldende rett ....    | 69 | 2.2.4.1 Noerhtelaante jih Romse-          |     |
| 2.1.3 Kartlegging og anerkjennelse av    |    | duekiehaamoe jih vuesiehtimmie            |     |
| eksisterende rettigheter til grunn       |    | altenatijve uvtelassi bijre .....         | 85  |
| og naturressurser .....                  | 70 | 2.2.4.2 Hålogalaante-allmenninge .....    | 86  |
| 2.1.3.1 Generelle vurderinger .....      | 70 | 2.2.4.3 Hålogalaanteallmenningen – aaj    |     |
| 2.1.3.2 Kartleggings- og anerkjennelses- |    | Noerhtelaanten jih Romsen                 |     |
| loven .....                              | 71 | ålkoelisnie .....                         | 88  |
| 2.1.4 Nye forvaltningsordninger for      |    | 2.2.4.4 Reekteme Staateskáajje .....      | 89  |
| gjenværende statsgrunn                   |    | 2.2.4.5 Áarjel-Nøørje – joekoen           |     |
| i tradisjonelle samiske områder ...      | 72 | jorkestimmiej bijre vaerielaaesne .       | 89  |
| 2.1.4.1 Nordland og Troms – bakgrunn     |    | 2.2.5 Jorkestimmieh båtsoe-laakesne ..    | 90  |
| og oversikt over alternative forslag .   | 72 | 2.2.6 Konsultasjovnh jih                  |     |
| 2.1.4.2 Hålogalandsallmenningen .....    | 73 | aamhtsegietedalleme                       |     |
| 2.1.4.3 Hålogalandsallmenningen – også   |    | råajvarimmesne mij maakta                 |     |
| utenfor Nordland og Troms .....          | 75 | ulmiem eatnemeváaromasse                  |     |
| 2.1.4.4 Revidert Statskog .....          | 75 | áadtjodh tradisjovnelle saemien           |     |
| 2.1.4.5 Sør-Norge – særlig om endringer  |    | dajvine .....                             | 91  |
| i fjellova .....                         | 76 | 2.2.6.1 Tjelkestimmiej duekiehaamoe ....  | 91  |
| 2.1.5 Endringer i reindrifstloven .....  | 77 | 2.2.6.2 Konsultasjovnh .....              | 92  |
| 2.1.6 Konsultasjoner og saksbehandling   |    | 2.2.6.3 Jeatjah                           |     |
| ved tiltak som kan få virkning for       |    | aamhtsegietedallemenjoelkedassh .         | 93  |
| naturgrunnlaget i tradisjonelle          |    | 2.2.6.4 Arealesoejkesjimmie jv. ....      | 93  |
| samiske områder .....                    | 77 | 2.2.6.5 Dajvevaarjelimmie .....           | 94  |
| 2.1.6.1 Bakgrunnen for vurderingene .... | 77 | 2.2.6.6 Mutbare mineralh jv. ....         | 94  |
| 2.1.6.2 Konsultasjoner .....             | 78 | 2.2.7 Gaedtie- jih mearoegøøleme          |     |
| 2.1.6.3 Andre saksbehandlingsregler .... | 79 | mearoesaemien dajvine .....               | 95  |
| 2.1.6.4 Arealplanlegging mv. ....        | 79 | 2.3 Tjoahkkájgæsos [lulesamisk            |     |
| 2.1.6.5 Områdevern .....                 | 80 | sammendrag] .....                         | 96  |
| 2.1.6.6 Mutbare mineraler mv. ....       | 80 | 2.3.1 Gájkkásattjajt .....                | 96  |
| 2.1.7 Kyst- og fjordfiske i sjøsamiske   |    | 2.3.2 Álggokapihttala ja                  |     |
| områder .....                            | 81 | duogásjávddánbuktema doajmma              |     |
| 2.2 Tjæliestimmie [sørsamisk             |    | rievtesvuodajs .....                      | 96  |
| sammendrag] .....                        | 82 | 2.3.3 Doajmme rievtesvuodaj               |     |
| 2.2.1 Siejhme .....                      | 82 | guoradallam ja dáhkkidibme .....          | 97  |
| 2.2.2 Aelkiestimmie kapitteleh jih       |    | 2.3.3.1 Gájkkásasj árvustallama .....     | 97  |
| maadthbuektemh diipeles                  |    | 2.3.3.2 Guoradallam- ja dáhkkidimláhka .. | 98  |
| reaktete .....                           | 82 | 2.3.4 Ádå háldadusárdniga báhtsám         |     |
| 2.2.3 Goerehtalleme jih jááhkesjimmie    |    | stáhtaednamijda ieme sáme                 |     |
| daaletje reaktijste .....                | 83 | árrromguovlojn .....                      | 99  |
|  |    | 2.3.4.1 Nordlånnda ja Trámssá – duogásj   |     |
|  |    | ja makkár sierralágásj oajvvadusá         |     |
|  |    | li oajvvadum. ....                        | 99  |
|  |    | 2.3.4.2 Hålogalánda aktisasjednama .....  | 100 |

|         |   |     |          |   |     |
|---------|---|-----|----------|---|-----|
| 2.3.4.3 | Hålogalánda aktisasjednama – Nordlándá ja Tråmsá álggolin adjáj   | 102 | 2.5.1    | In general  | 121 |
| 2.3.4.4 | Rievdadum Statskog  | 102 | 2.5.2    | Introductory chapters and background presentations of the prevailing law  | 122 |
| 2.3.4.5 | Oarije-Vuodna – sierra rievddadusáj birra várrelágan  | 102 | 2.5.3    | Identification and recognition of existing rights to land and natural resources                                     | 123 |
| 2.3.5   | Rievddadusá ællosujttolágan   | 103 | 2.5.3.1  | General considerations  | 123 |
| 2.3.6   | Konsultasjávna ja giehtadallam dájmajn ma máhtti vájkkudit luondo vuodov ieme sáme                                | 104 | 2.5.3.2  | The Identification and Recognition Act  | 124 |
| 2.3.6.1 | Duogásj árvustallamijda   | 104 | 2.5.4    | New administrative arrangements for the remaining state lands in traditional Sami areas                             | 125 |
| 2.3.6.2 | Konsultasjávna  | 105 | 2.5.4.1  | Nordland and Troms – background and overview of alternative proposals   | 125 |
| 2.3.6.3 | Ietjá ássjegiehtadallamnjuolgadusá  | 105 | 2.5.4.2  | The Hålogaland Common Land  | 126 |
| 2.3.6.4 | Areáalláplánim jná.   | 106 | 2.5.4.3  | The Hålogaland Common Land – also outside Nordland and Troms  | 128 |
| 2.3.6.5 | Guovllosoudjalibme  | 106 | 2.5.4.4  | Revised Statskog  | 128 |
| 2.3.6.6 | Ávkálasj minerála jná.  | 107 | 2.5.4.5  | Southern Norway – in particular on changes to the Uplands Act   | 129 |
| 2.3.7   | Merragát- ja vuodnaguoládus merrasáme guovlojn  | 108 | 2.5.5    | Changes to the Reindeer Husbandry Act   | 130 |
| 2.4     | Čoahkkáigeassu [nordsamisk sammendrag]  | 108 | 2.5.6    | Consultations and procedures for measures that may influence the natural resources in traditional Sami areas        | 131 |
| 2.4.1   | Oppalaččat  | 108 | 2.5.6.1  | The background to the considerations  | 131 |
| 2.4.2   | Álgaheadji kapihttalat ja gustojeaddji rievtti duogášgovvadásat   | 109 | 2.5.6.2  | Consultations   | 132 |
| 2.4.3   | Dálá vuogiatvuodaid kárten ja dohkkeheapmi  | 110 | 2.5.6.3  | Other administrative procedure rules  | 133 |
| 2.4.3.1 | Oppalaš árvvoštallamat  | 110 | 2.5.6.4  | Land use planning etc.  | 133 |
| 2.4.3.2 | Kárten- ja dohkkehanláhka   | 111 | 2.5.6.5  | Area preservation   | 134 |
| 2.4.4   | Ođđa hálddašanortnegat báhcán stáhtaeatnamiidda árbevirolaš sámi guovlluin  | 111 | 2.5.6.6  | Claimable minerals etc.   | 134 |
| 2.4.4.1 | Nordlándá ja Romsa – molssaevttolaš evttohusaid duogáš ja várddus   | 111 | 2.5.7    | Coast and fiord fishing in Coast Sami areas   | 135 |
| 2.4.4.2 | Hålogalandalmenet   | 112 | <b>3</b> | <b>Om samerettsutvalget</b>   | 137 |
| 2.4.4.3 | Hålogalandalmenet – Nordlándá ja Romssa olggobealdege   | 114 | 3.1      | Utvalgets oppnevning og sammensetning   | 137 |
| 2.4.4.4 | Ođasmahtton Statskog  | 115 | 3.2      | Bakgrunn og mandat  | 138 |
| 2.4.4.5 | Mátta-Norga – erenomážit várrelága nuppástuhttimat  | 115 | 3.2.1    | Bakgrunn  | 138 |
| 2.4.5   | Boazodoallogágas nuppástuhttimat  | 116 | 3.2.2    | Utvalgets mandat  | 138 |
| 2.4.6   | Ráddádallamat ja áššemeannudeapmi dakkár doaimmain mat soitet váikkuhit árbevirolaš sámi guovlluid luondduvuđđosa | 117 | 3.3      | Senere presiseringer av mandatet  | 140 |
| 2.4.6.1 | Árvvoštallamiid duogáš  | 117 | 3.3.1    | Kontinentalsokkelen   | 140 |
| 2.4.6.2 | Ráddádallamat   | 117 | 3.3.2    | Forholdet til reindrifstloven   | 140 |
| 2.4.6.3 | Eará áššemeannudanskikhkáldagat   | 118 | 3.4      | Sakkyndige og eksterne særutredninger   | 140 |
| 2.4.6.4 | Areáalláplánen jna.   | 119 | 3.4.1    | Forskningsprosjekt om samisk befolkning, rettighetsforhold og bruk av naturen i Troms, Nordland, Midt- og Sør-Norge | 140 |
| 2.4.6.5 | Guovllugáhtten  | 119 | 3.4.2    | Ikke publiserte utredninger   | 141 |
| 2.4.6.6 | Ozolaš minerálat jna.   | 120 |          |   |     |
| 2.4.7   | Riddo- ja vuotnaguolásteapmi mearrasámi guovlluin   | 121 |          |   |     |
| 2.5     | Summary [engelsk sammendrag]  | 121 |          |   |     |

|          |  |            |               |  |            |
|----------|--|------------|---------------|--|------------|
| 3.5      | Utvalgets møte- og kontaktvirksomhet .....                                     | 141        | 4.3.3.3       | Reindriftens arealbruk og rettigheter .....  | 166        |
| 3.5.1    | Utvalgsmøter .....   | 141        | 4.3.3.4       | Konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser .....                              | 166        |
| 3.5.2    | Befaringer .....   | 142        | 4.3.3.5       | Kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder .....   | 167        |
| 3.5.2.1  | Innledning .....   | 142        |               |  |            |
| 3.5.2.2  | Trøndelag .....  | 142        | <b>Del II</b> | <b>Gjeldende rett .....</b>  | <b>169</b> |
| 3.5.2.3  | Nordland .....   | 144        | <b>5</b>      | <b>Folkeretten og urfolks landrettigheter .....</b>                                    | <b>171</b> |
| 3.5.2.4  | Troms .....  | 145        | 5.1           | Innledning og avgrensninger .....  | 171        |
| 3.5.3    | Åpne informasjonsmøter .....   | 146        | 5.2           | Minoritetsrettigheter og urfolksrettigheter – utviklingstrekk .....                    | 172        |
| 3.5.3.1  | Innledning .....   | 146        | 5.2.1         | Minoritetsrettighetene .....   | 172        |
| 3.5.3.2  | Snåsa (Nord-Trøndelag) .....   | 147        | 5.2.2         | Særlig om urfolksretten .....  | 173        |
| 3.5.3.3  | Bardufoss (Indre og Midtre Troms) .....  | 147        | 5.3           | Forholdet mellom norsk rett og folkeretten .....                                       | 174        |
| 3.5.3.4  | Trøssemark (Nordre Nordland og Søndre Troms) .....                             | 148        | 5.3.1         | Generelt .....   | 174        |
| 3.5.3.5  | Mo i Rana (Søndre og Midtre Nordland) .....                                    | 149        | 5.3.2         | Særlig om inkorporasjonen av SP ..   | 175        |
| 3.5.3.6  | Manndalen (Nordre Troms) .....   | 149        | 5.3.3         | Bestemmelsenes gjennomslagskraft ..  | 176        |
| 3.5.3.7  | Røros (Sør-Trøndelag, Hedmark og Trollheimen) .....                            | 150        | 5.3.3.1       | SP artikkel 27 .....   | 176        |
| 3.5.3.8  | Tysfjord (Midtre og Nordre Nordland) .....                                     | 151        | 5.3.3.2       | ILO-konvensjon nr. 169 .....   | 178        |
| 3.5.4    | Annen møte- og kontaktvirksomhet .....   | 152        | 5.4           | SP artikkel 1 og betydningen for samiske landrettigheter .....                         | 179        |
| 3.5.4.1  | Deltakelse på åpne seminarer og konferanser .....                              | 152        | 5.4.1         | Innledning. Bestemmelsens rettslige karakter .....                                     | 179        |
| 3.5.4.2  | Deltakelse på andre møter (styremøter, ledergruppemøter, landsmøter mv.) ..... | 153        | 5.4.2         | Kort om hovedtrekkene i SP artikkel 1 .....  | 180        |
| 3.5.4.3  | Møte- og kontaktvirksomhet angående internasjonale forhold ...                 | 154        | 5.4.3         | Særlig om SP artikkel 1 og samiske rettigheter .....                                   | 182        |
| 3.6      | Uttalelser fra utvalget .....  | 154        | 5.4.3.1       | Det tradisjonelle synet .....  | 182        |
| <b>4</b> | <b>Valg av hovedløsninger innenfor mandatets rammer .....</b>                  | <b>156</b> | 5.4.3.2       | SP artikkel 1 som tolkningsmoment ..   | 182        |
| 4.1      | Innledning .....   | 156        | 5.4.3.3       | Menneskerettskomiteens observasjonsuttalelser – oversikt ..                            | 183        |
| 4.2      | Bakgrunnsmateriale for utredningen .....                                       | 156        | 5.4.3.4       | Menneskerettskomiteens uttalelser– oppsummering av hovedtrekk .....                    | 185        |
| 4.2.1    | Historisk bakgrunnsmateriale .....   | 156        | 5.4.4         | Urfolks selvbestemmelsesrett. Mulige utviklingstrekk .....                             | 187        |
| 4.2.2    | Rettslig bakgrunnsmateriale .....  | 157        | 5.4.4.1       | Generelle betraktninger .....  | 187        |
| 4.2.2.1  | Mandatets føringer .....   | 157        | 5.4.4.2       | Utviklingstrekk. FN-erklæringen om urfolks rettigheter og Nordisk samekonvensjon ..... | 188        |
| 4.2.2.2  | Utredninger av folkerett og internasjonal rett .....                           | 157        | 5.5           | Samers rett til kulturvern etter SP artikkel 27 .....                                  | 189        |
| 4.2.2.3  | Intern rett .....  | 158        | 5.5.1         | Innledning .....   | 189        |
| 4.3      | Utredningens vurderingsdel .....   | 159        | 5.5.2         | Forholdet mellom SP artikkel 27 og Grunnloven § 110 a .....                            | 190        |
| 4.3.1    | Mandatets føringer .....   | 159        | 5.5.3         | Nærmere om artikkel 27 .....   | 191        |
| 4.3.2    | Det geografiske området for utvalgets vurderinger og forslag ...               | 161        | 5.5.3.1       | Innledning .....   | 191        |
| 4.3.2.1  | «Samiske bruksområder» .....   | 161        | 5.5.3.2       | Forholdet mellom SP artikkel 26 og SP artikkel 27 .....                                | 192        |
| 4.3.2.2  | Nærmere om uttrykket «tradisjonelle samiske områder» ...                       | 162        | 5.5.3.3       | Geografisk anvendelsesområde ...   | 193        |
| 4.3.2.3  | Særlig om de foreslåtte reglenes anvendelse i Finnmark .....                   | 164        |               |  |            |
| 4.3.3    | Utvalgets forslag til hovedløsninger .....                                     | 164        |               |  |            |
| 4.3.3.1  | Identifisering av rettigheter og avklaring av rettighetskrav .....             | 164        |               |  |            |
| 4.3.3.2  | Nye forvaltningsordninger .....  | 165        |               |  |            |

|          |  |     |          |  |     |
|----------|--|-----|----------|--|-----|
| 5.5.3.4  | Rettighetssubjektet. Individuelle eller kollektive rettigheter? . . . . .                | 194 | 5.6.5.3  | Artikkel 14 (1) – «the peoples concerned» . . . . .                                      | 228 |
| 5.5.3.5  | Gir artikkel 27 relative eller absolutte rettigheter? . . . . .                          | 195 | 5.6.5.4  | Artikkel 14 (1) – «lands which they traditionally occupy» . . . . .                      | 230 |
| 5.5.3.6  | Hvilke former for kulturutøvelse er vernet av artikkel 27? . . . . .                     | 196 | 5.6.5.5  | Artikkel 14 (1) – «rights of ownership and possession» . . . . .                         | 232 |
| 5.5.3.7  | Saker som gjelder naturinngrep . .   | 197 | 5.6.5.6  | Artikkel 14 (1) – «safeguard the right ... to use» . . . . .                             | 234 |
| 5.5.3.8  | Statlige reguleringstiltak . . . . .   | 199 | 5.6.5.7  | Artikkel 14 (1) tredje punktum – særlig om nomadiske folk . . . . .                      | 235 |
| 5.5.3.9  | Rekkevidden av det materielle kulturvernet . . . . .                                     | 202 | 5.6.5.8  | Artikkel 14 (2) og (3)– kartlegging av rettigheter og tvisteløsningsmekanismer . . . . . | 236 |
| 5.5.3.10 | Også en plikt til positive tiltak . . . .  | 205 | 5.6.5.9  | Artikkel 15 – særlig om beskyttelsen av landområdene . . . .                             | 238 |
| 5.5.3.11 | Krav til urfolks deltakelse i beslutningsprosesser og annen saksbehandling . . . . .     | 206 | 5.6.5.10 | Artikkel 15 (2) – ressurser som staten «beholder eiendomsretten til» . . . . .           | 239 |
| 5.5.3.12 | Plikt til særlig vektlegging av hensynet til samisk (materieil) kulturutøvelse . . . . . | 209 | 5.6.6    | Fleksibel gjennomføring – artikkel 34 . . . . .  | 240 |
| 5.5.3.13 | Oppsummering . . . . .   | 210 | 5.6.7    | Håndhevelsen av konvensjonen . . .   | 242 |
| 5.5.4    | Særlig om artikkel 27 og anerkjennelsen av landrettigheter . . . . .                     | 211 | 5.6.7.1  | Innledning . . . . .   | 242 |
| 5.5.4.1  | Utgangspunkt . . . . .   | 211 | 5.6.7.2  | Generelt om ILOs klagesystem . . .   | 242 |
| 5.5.4.2  | Særlig om reindriften . . . . .  | 213 | 5.6.7.3  | Statsrapporter og oppfølgingen av disse . . . . .  | 244 |
| 5.5.4.3  | Annen samisk bruk av grunn og naturressurser . . . . .                                   | 214 | 5.6.7.4  | Særlig om konvensjonens artikkel 12 . . . . .  | 245 |
| 5.6      | ILO-konvensjon nr. 169 . . . . .   | 214 | <b>6</b> | <b>Intern urfolksrett i andre stater</b>   | 247 |
| 5.6.1    | Innledning. Avgrensninger . . . . .  | 214 | 6.1      | Innledning . . . . .   | 247 |
| 5.6.2    | Konvensjonens urfolksbegrep . . . .  | 215 | 6.2      | Sverige . . . . .  | 247 |
| 5.6.2.1  | Konvensjonens artikkel 1 (1) bokstav b, jf. artikkel 1 (2) . . . . .                     | 215 | 6.2.1    | Innledning . . . . .   | 247 |
| 5.6.2.2  | Kort om urfolksbegrepet i den alminnelige folkeretten . . . . .                          | 217 | 6.2.2    | Noe om den samerettslige utviklingen i Sverige . . . . .                                 | 248 |
| 5.6.3    | Konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser . . . . .                            | 217 | 6.2.3    | Nærmere om de svenske samebyene . . . . .  | 250 |
| 5.6.3.1  | Utgangspunkt . . . . .   | 217 | 6.2.4    | Enkelte nyere svenske utredninger om samerettslige spørsmål . . . . .                    | 251 |
| 5.6.3.2  | En felles forpliktelse om konsultasjoner og deltakelse . . . . .                         | 218 | 6.2.4.1  | Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet . . . . .                               | 251 |
| 5.6.3.3  | Pliktens nærmere innhold – generelt . . . . .  | 219 | 6.2.4.2  | Jakt- och fiskerättsutredningen . . .  | 253 |
| 5.6.3.4  | Særlig om artikkel 15 og Finnmarkseiendommen . . . . .                                   | 220 | 6.3      | Finland . . . . .  | 254 |
| 5.6.4    | Artikkel 8 – hensyntagen til urfolks sedvaner . . . . .                                  | 221 | 6.3.1    | Innledning . . . . .   | 254 |
| 5.6.4.1  | Generelle utgangspunkter – særlig om artikkel 8 (1) . . . . .                            | 221 | 6.3.2    | Noe om den samerettslige utviklingen i Finland . . . . .                                 | 255 |
| 5.6.4.2  | Forholdet mellom artikkel 8 (2) og artikkel 8 (1) . . . . .                              | 222 | 6.3.3    | Særlig om reindriftslovgivningen i Finland . . . . .                                     | 257 |
| 5.6.4.3  | Artikkel 8 i ILOs håndhevelsespraksis . . . . .  | 223 | 6.3.4    | Forskningsprosjektet Markrättigheter i Lappmarken 2003–2006 . . . . .                    | 257 |
| 5.6.4.4  | Særlig om Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2001 side 1116 . . . . .                         | 224 | 6.3.5    | Enkelte folkerettslige aspekter . . .  | 259 |
| 5.6.5    | Konvensjonens bestemmelser om landrettigheter. Særlig om artikkel 14 . . . . .           | 226 | 6.4      | Grønland . . . . .   | 260 |
| 5.6.5.1  | Innledning. Kort om artikkel 13 . . .  | 226 | 6.5      | New Zealand . . . . .  | 262 |
| 5.6.5.2  | Artikkel 14. Noen utgangspunkter   | 227 | 6.5.1    | Innledning . . . . .   | 262 |



|          |  |            |         |  |     |
|----------|--|------------|---------|--|-----|
| 6.5.2    | Generell bakgrunn .....  | 263        | 8.2.3   | Bruksretter .....  | 299 |
| 6.5.3    | Historisk bakgrunn .....   | 263        | 8.3     | Rettserverv ved lang tids bruk .....                               | 299 |
| 6.5.4    | Kravsprosessen .....   | 265        | 8.3.1   | Innledning .....   | 299 |
| 6.5.4.1  | Generelt .....   | 265        | 8.3.2   | Hevd .....   | 300 |
| 6.5.4.2  | Nærmere om Waitangitribunalet ..   | 265        | 8.3.2.1 | Noen grunnleggende utgangspunkter .....                            | 300 |
| 6.5.4.3  | Office of Treaty Settlements .....   | 267        | 8.3.2.2 | Kravene til rådighetsutøvelse .....                                | 301 |
| 6.5.5    | Kort om departementer med særlig ansvar for maorispørsmål ...                          | 269        | 8.3.2.3 | Hevdstid .....   | 302 |
| 6.5.6    | Enkelte folkerettslige aspekter ....   | 270        | 8.3.2.4 | God tro .....  | 303 |
|          |  |            | 8.3.2.5 | Bruken må gå lenger enn den underliggende rett .....               | 304 |
| <b>7</b> | <b>EØS-rettslige problemstillinger</b> ..  | <b>272</b> | 8.3.3   | Alders tids bruk .....   | 304 |
| 7.1      | Innledning og avgrensninger .....  | 272        | 8.3.3.1 | Generelt .....   | 304 |
| 7.2      | Kort om EØS-avtalens saklige virkeområde .....   | 273        | 8.3.3.2 | Vilkårene for rettserverv ved alders tids bruk – generelt .....    | 305 |
| 7.3      | Ikke-diskriminering .....  | 274        | 8.3.3.3 | Forholdet mellom alders tids bruk og «festnede forhold» .....      | 307 |
| 7.3.1    | Det generelle prinsippet og de spesielle diskrimineringsforbudene                      | 274        | 8.3.4   | Alders tids bruk og samisk bruksutøvelse .....                     | 308 |
| 7.3.2    | Unntak fra diskrimineringsforbudene .....  | 276        | 8.3.4.1 | Innledning .....   | 308 |
| 7.3.3    | Særlig om vern mot etnisk diskriminering .....   | 277        | 8.3.4.2 | Samiske naturbruksrettigheter – rettspraksis mv. før 2001 .....    | 309 |
| 7.3.3.1  | EF-traktaten artikkel 13 og EUs charter om grunnleggende rettigheter artikkel 21 ..... | 277        | 8.3.4.3 | Selbusaken (Rt. 2001 s. 769) .....                                 | 311 |
| 7.3.3.2  | Rådsdirektiv 2000/43/EF .....  | 278        | 8.3.4.4 | Svartskogsaken (Rt. 2001 s. 1229) ..                               | 313 |
| 7.4      | Sameprotokollen .....  | 279        | 8.3.4.5 | Oppsummerende bemerkninger ...                                     | 315 |
| 7.4.1    | Innledning .....   | 279        | 8.4     | Bruksrettigheter til grunn og naturressurser .....                 | 316 |
| 7.4.2    | Norske forutsetninger mv. ....   | 279        | 8.4.1   | Innledning .....   | 316 |
| 7.4.3    | Ordlyden og fortalen .....   | 281        | 8.4.2   | Utmarksbeite for bufe .....  | 316 |
| 7.4.4    | Bør sameprotokollen innlemmes i EØS-avtalen? .....                                     | 283        | 8.4.2.1 | Rettslig grunnlag .....  | 316 |
| 7.4.4.1  | Utvalgets vurdering .....  | 283        | 8.4.2.2 | Beiterettens innhold og omfang ...                                 | 317 |
| 7.4.4.2  | Forslag .....  | 284        | 8.4.2.3 | Bortfall av beiteretten .....                                      | 318 |
| 7.5      | EØS-avtalen artikkel 125 .....   | 284        | 8.4.2.4 | Reguleringer av og begrensninger i beitebruken .....               | 318 |
| 7.6      | Vurdering av enkelte bestemmelser mv. ....   | 287        | 8.4.2.5 | Særlig om streifbeite .....  | 320 |
| 7.6.1    | Innledning .....   | 287        | 8.4.2.6 | Avsluttende bemerkninger .....                                     | 320 |
| 7.6.2    | Anerkjennelse av eksisterende rettigheter .....  | 288        | 8.4.3   | Hugst .....  | 321 |
| 7.6.3    | Krav om bosted i Norge .....   | 289        | 8.4.4   | Strandretten .....   | 322 |
| 7.6.3.1  | Eksempler på bestemmelser .....  | 289        | 8.4.4.1 | Oversikt over strandrettens ulike elementer .....                  | 322 |
| 7.6.3.2  | Kort om forholdet til de EØS-rettslige utgangspunktene ...                             | 289        | 8.4.4.2 | Strandretten ved utparselleringer ..                               | 323 |
| 7.6.3.3  | Unntaket for allmenne hensyn ....  | 292        | 8.4.4.3 | Laksefiske med faststående redskap                                 | 323 |
| 7.6.4    | Krav om lokal tilknytning .....  | 293        | 8.4.5   | Ferskvannsfiske .....  | 326 |
| 7.6.4.1  | Eksempler på bestemmelser .....  | 293        | 8.4.5.1 | Innledning .....   | 326 |
| 7.6.4.2  | Kort om forholdet til de EØS-rettslige utgangspunktene ...                             | 294        | 8.4.5.2 | Fiske av anadrome laksefisk .....                                  | 326 |
| 7.6.4.3  | Unntaket for allmenne hensyn ....  | 294        | 8.4.5.3 | Fiske av innlandsfisk .....  | 327 |
| <b>8</b> | <b>Rett til grunn og naturressurser</b> ..   | <b>297</b> | 8.4.6   | Jakt og fangst .....   | 329 |
| 8.1      | Innledning .....   | 297        | 8.4.6.1 | Innledning .....   | 329 |
| 8.2      | Sentrale begreper .....  | 297        | 8.4.6.2 | Fredningsprinsippet .....  | 329 |
| 8.2.1    | Eiendomsrett .....   | 297        | 8.4.6.3 | Jakt og fangst av småvilt på grunn som ikke er eid av staten ..... | 329 |
| 8.2.2    | Begrensninger i eierrådigheten ...   | 298        | 8.4.6.4 | Jakt og fangst av småvilt på statsgrunn .....                      | 330 |
|          |  |            | 8.4.6.5 | Storviltjakt på statsgrunn .....                                   | 331 |
|          |  |            | 8.4.6.6 | Lokale sedvanerettsdannelser .....                                 | 331 |

|         |   |     |          |   |     |
|---------|---|-----|----------|---|-----|
| 8.5     | Allmenningsretten .....   | 332 | 8.7.4    | Nærmere om de ikke-mutbare mineralene .....                       | 352 |
| 8.5.1   | Historisk bakgrunn .....  | 332 |          |   |     |
| 8.5.2   | Statsallmenningene – fjellovas virkeområde .....                        | 333 | <b>9</b> | <b>Rettighetenes vern mot ekspropriasjon mv.</b> .....            | 354 |
| 8.5.3   | Forvaltningen av statsallmenningene .....                               | 334 | 9.1      | Innledning .....  | 354 |
| 8.5.3.1 | Oversikt over forvaltningsorganene og deres myndighet ....              | 334 | 9.2      | Vern mot ekspropriasjon .....                                     | 354 |
| 8.5.3.2 | Nærmere om fjellstyrene .....   | 335 | 9.2.1    | Generelt om Grunnloven § 105 ...                                  | 354 |
| 8.5.4   | Statens grunneierrett i statsallmenningene .....                        | 337 | 9.2.1.1  | Utgangspunkt .....  | 354 |
| 8.5.4.1 | Innledning .....  | 337 | 9.2.1.2  | Nivået på beskyttelsen – prinsippet om «full Erstatning» ...      | 355 |
| 8.5.4.2 | Grunndisponeringstiltak etter fjellova § 12 .....                       | 337 | 9.2.1.3  | Objektet for beskyttelsen («rørlig eller urørlig Eiendom») .....  | 355 |
| 8.5.4.3 | Salg av statsallmenning etter fjellova § 13 .....                       | 338 | 9.2.1.4  | «Statens Tarv» og «til offentlig Brug» .....                      | 357 |
| 8.5.5   | Bruksrettigheter i statsallmenning                                      | 338 | 9.2.2    | Nærmere om kravet til lovhjemmel                                  | 357 |
| 8.5.5.1 | Innledning .....  | 338 | 9.2.2.1  | Angivelse av ekspropriasjonsformålet .....                        | 357 |
| 8.5.5.2 | Rettighetshavere .....  | 338 | 9.2.2.2  | Interesseovervekt .....   | 358 |
| 8.5.5.3 | Bufebeite, seter og tilleggsjord ...                                    | 339 | 9.2.2.3  | Nivået på beskyttelsen .....                                      | 359 |
| 8.5.5.4 | Jakt, fangst og fiske .....   | 340 | 9.2.3    | Særlig om rådighetsbegrensninger                                  | 359 |
| 8.5.5.5 | Skogsdrift og hugst (virkesretten)                                      | 341 | 9.2.3.1  | Generelt .....  | 359 |
| 8.5.6   | Særlig om bygdeallmenningene ..   | 341 | 9.2.3.2  | Rådighetsbegrensninger gitt ved lov                               | 360 |
| 8.5.6.1 | Innledning .....  | 341 | 9.2.3.3  | Rådighetsbegrensninger ved fredningsvedtak mv. ....               | 361 |
| 8.5.6.2 | Allmenningsstyrets myndighet ...  | 342 | 9.2.4    | Særlig om vernet av retten til ressursutnyttelse .....            | 362 |
| 8.5.6.3 | Rettighetsforholdene .....  | 342 | 9.2.4.1  | Rettigheter med privatrettslig grunnlag .....                     | 362 |
| 8.6     | Allemannsretten .....   | 343 | 9.2.4.2  | Forholdene på statseid grunn ....                                 | 363 |
| 8.6.1   | Innledning .....  | 343 | 9.2.5    | Særlig om inngrep i allemannsrettigheter .....                    | 364 |
| 8.6.2   | Allemannsrettigheter etter friluftsløven .....                          | 343 | 9.2.5.1  | Generelt .....  | 364 |
| 8.6.2.1 | Formålet med friluftsløven .....  | 343 | 9.2.5.2  | Særlig om multeplukking i Nord-Norge .....                        | 364 |
| 8.6.2.2 | Sondringen mellom innmark og utmark .....                               | 344 | 9.2.5.3  | Særlig om mineralleting .....                                     | 365 |
| 8.6.2.3 | Retten til ferdsel .....  | 344 | 9.2.5.4  | Lovfestet beskyttelse av allemannsretten .....                    | 365 |
| 8.6.2.4 | Retten til bading, rasting, telting og annet opphold .....              | 345 | 9.2.6    | EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 .....                     | 366 |
| 8.6.2.5 | Vern av grunneier og øvrige bruksberettigedes interesser i utmark ..... | 345 | 9.2.6.1  | Innledning .....  | 366 |
| 8.6.3   | Allemannsrettigheter til bærplukking mv. ....                           | 346 | 9.2.6.2  | Oversikt over bestemmelsen ....                                   | 366 |
| 8.6.3.1 | Utgangspunkt .....  | 346 | 9.2.6.3  | Nivået på beskyttelsen .....                                      | 367 |
| 8.6.3.2 | Retten art og omfang .....  | 346 | 9.2.6.4  | Objektet for beskyttelsen (eiendomsbegrepet i artikkel 1) ..      | 368 |
| 8.6.3.3 | Multeplukking i Nord-Norge – privat grunn .....                         | 347 | 9.2.6.5  | Ekspropriasjonsformålet («in the public interest») .....          | 369 |
| 8.6.3.4 | Multeplukking i Nord-Norge – statens grunn .....                        | 348 | 9.2.6.6  | Kravet til lovhjemmel .....                                       | 369 |
| 8.6.4   | Allemannsrettigheter til fiske, jakt og fangst .....                    | 348 | 9.2.6.7  | Rådighetsbegrensninger mv. ....                                   | 370 |
| 8.7     | Undergrunnsressurser .....  | 349 | 9.2.6.8  | EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 i Høyesteretts praksis .. | 371 |
| 8.7.1   | Innledning .....  | 349 | 9.2.6.9  | Forholdet mellom artikkel 1 og Grunnloven § 105 .....             | 373 |
| 8.7.2   | Sondringen mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler .....               | 350 | 9.3      | Vern mot konkurrerende bruk ...                                   | 373 |
| 8.7.3   | Nærmere om de mutbare mineralene .....                                  | 350 | 9.3.1    | Innledning .....  | 373 |

|           |  |            |           |   |            |
|-----------|--|------------|-----------|---|------------|
| 9.3.2     | Urettmessig konkurrerende bruk ..                                      | 374        | 10.4.1.2  | Utviklingen fra lappekodisillen frem til 2002 .....                       | 403        |
| 9.3.3     | Rettmessig konkurrerende bruk ...                                      | 375        | 10.4.1.3  | Utkastet til ny reinbeitekonvensjon, 2001 .....                           | 404        |
| <b>10</b> | <b>Reindrifftsretten</b> .....   | <b>376</b> | 10.4.1.4  | Brudd i forhandlingene og tilbake til lappekodisillen .....               | 405        |
| 10.1      | Innledning .....   | 376        | 10.4.2    | Nærmere om reinbeiteoven 9. juni 1972 nr. 31 .....                        | 406        |
| 10.1.1    | Generelle utgangspunkter .....   | 376        | 10.4.2.1  | Lovens hovedprinsipp – gjensidig beiterett .....                          | 406        |
| 10.1.2    | Avgrensninger. Oversikt over kapittelets innhold .....                 | 377        | 10.4.2.2  | Områdene for den svenske reindriften i Norge .....                        | 407        |
| 10.2      | Reindriften i utvalgets mandat-område .....                            | 378        | 10.4.2.3  | Reguleringen av rettighetenes innhold .....                               | 407        |
| 10.2.1    | Geografisk utbredelse og reintall ..                                   | 378        | 10.4.2.4  | Plikter og ansvar etter reinbeite-oven .....                              | 408        |
| 10.2.2    | Reinbeiteområder, reinbeite-distrikter, driftsenheter og siidaer .     | 378        | 10.4.2.5  | Kort om norske reindrifftsutøveres plikter under reindrift i Sverige .... | 409        |
| 10.2.3    | Driftsforhold .....  | 382        | 10.4.2.6  | Vernet av retten til grenseover-skridende reindrift .....                 | 409        |
| 10.3      | Nærmere om reindrifftsretten .....                                     | 383        | 10.4.3    | Særlig om sperringen av grensen mot Finland .....                         | 411        |
| 10.3.1    | Reindrifftsrettens rettslige grunnlag og geografiske utstrekning ..... | 383        | 10.5      | Reindriften i Trollheimen .....   | 411        |
| 10.3.1.1  | Generelt om rettsgrunnlaget .....                                      | 383        | 10.5.1    | Bakgrunn .....  | 411        |
| 10.3.1.2  | Reindrifftsrettens geografiske utstrekning .....                       | 384        | 10.5.2    | Lov 21. desember 1984 nr. 101 (trollheimenloven) .....                    | 412        |
| 10.3.1.3  | Særlig om bevisbyrderegelen i § 4 annet ledd .....                     | 385        | 10.6      | Kort om reindrift utenfor reinbeiteområdene .....                         | 413        |
| 10.3.2    | Rettssubjektene i reindriften .....                                    | 386        | <b>11</b> | <b>Særlig om rett til kyst- og fjordfiske</b> .....                       | <b>415</b> |
| 10.3.3    | Rettigheter regulert i reindrifftsloven                                | 387        | 11.1      | Innledning .....  | 415        |
| 10.3.3.1  | Innledning .....   | 387        | 11.2      | Oversikt over rettsutviklingen ....                                       | 416        |
| 10.3.3.2  | Beite (§§ 19 og 20) .....  | 388        | 11.2.1    | Rettsstilstanden før 1830 – lokale særrettigheter .....                   | 416        |
| 10.3.3.3  | Husvære, buer og lignende (§ 21) .                                     | 389        | 11.2.2    | Rettsstilstanden etter 1830 – allemannsrett .....                         | 417        |
| 10.3.3.4  | Flyttleier (§ 22) .....  | 389        | 11.2.3    | Særlig om fiskerigrensesaken mot Storbritannia (1951) .....               | 418        |
| 10.3.3.5  | Motorferdsel (§ 23) .....  | 390        | 11.3      | Begrensninger av fiskeretten ved reguleringstiltak .....                  | 419        |
| 10.3.3.6  | Gjerder og andre anlegg (§ 24) ....                                    | 391        | 11.3.1    | Historisk bakgrunn .....  | 419        |
| 10.3.3.7  | Brensel og trevirke (§ 25) .....                                       | 391        | 11.3.2    | Kort oversikt over gjeldende reguleringstiltak .....                      | 419        |
| 10.3.3.8  | Jakt, fangst og fiske (§ 26) .....                                     | 392        | 11.3.3    | Reguleringstiltak i sjøsamiske områder .....                              | 420        |
| 10.3.4    | Reindrifftsamenes erstatnings-ansvar .....                             | 394        | 11.4      | Det rettslige vernet mot inngrep i saltvannsfisket .....                  | 422        |
| 10.3.4.1  | Innledning .....   | 394        | 11.4.1    | Generelt .....  | 422        |
| 10.3.4.2  | Hovedregelen om objektivt solidaransvar (§ 67) .....                   | 394        | 11.4.2    | Særlig om Kåfjorddommen (Rt. 1985 s. 247) .....                           | 423        |
| 10.3.4.3  | Unntak fra det objektive ansvaret (§ 68) .....                         | 395        | 11.4.3    | Særlig vern mot petroleums-virksomheten .....                             | 424        |
| 10.3.4.4  | Gjerdehold og medvirkning (§ 69) .                                     | 396        | 11.4.4    | Forholdet mellom strandretten og fiskerinæringen .....                    | 425        |
| 10.3.5    | Begrensninger av annen bruk i reinbeiteområder .....                   | 397        |           |   |            |
| 10.3.5.1  | Utnytting av eiendom .....   | 397        |           |   |            |
| 10.3.5.2  | Ferdsel og bruk av hund i områder hvor rein beiter .....               | 398        |           |   |            |
| 10.3.6    | Reindrifftsrettens erstatnings-rettslige vern .....                    | 399        |           |   |            |
| 10.3.6.1  | Erstatningsvern – generelt .....                                       | 399        |           |   |            |
| 10.3.6.2  | Tap av eller skade på dyr .....  | 401        |           |   |            |
| 10.3.6.3  | Ulike former for lovfestet vern ....                                   | 401        |           |   |            |
| 10.4      | Grenseoverskridende reindrift Norge-Sverige .....                      | 401        |           |   |            |
| 10.4.1    | Historisk bakgrunn – lappe-kodisillen av 1751 .....                    | 401        |           |   |            |
| 10.4.1.1  | Lappekodisillen av 1751 .....  | 401        |           |   |            |

|                |   |            |           |   |     |
|----------------|---|------------|-----------|---|-----|
| 11.4.5         | Oppsummering .....  | 427        | 12.5.4.6  | Oppsummering .....  | 470 |
| <b>Del III</b> | <b>Utvalgets vurderinger og forslag</b>   | <b>429</b> | 12.5.5    | Rettskraft og en utredende kommisjon i mandatområdet .....  | 471 |
| <b>12</b>      | <b>Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser – generelle vurderinger</b> ..... | <b>431</b> | 12.5.6    | Rettskraft og domstolsbehandling i mandatområdet – noe om den antatte praktiske betydningen ..... | 471 |
| 12.1           | Utgangspunkt og innledning .....  | 431        | 12.5.7    | Den videre fremstillingen .....   | 472 |
| 12.2           | Folkerettslige forpliktelser – særlig om ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) og 14 (3) .....                           | 431        | 12.5.8    | Grunnloven § 105 og EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 .....                                 | 472 |
| 12.2.1         | Innledning og metodiske utgangspunkter .....  | 431        | 12.5.8.1  | Grunnloven § 105 .....  | 472 |
| 12.2.2         | Klagesaker behandlet av ILOs trepartskomiteé og ILOs styre .....  | 433        | 12.5.8.2  | EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 .....   | 473 |
| 12.2.3         | Uttalelser mv. fra ILOs ekspertkomité .....   | 437        | 12.5.9    | Lovhjemmel for ekspropriasjon ...   | 473 |
| 12.2.3.1       | Ekspertkomiteens direkte forespørslers og observasjonsuttalelser til Norge .....  | 437        | 12.5.10   | Interesseovervekt .....   | 474 |
| 12.2.3.2       | Ekspertkomiteens direkte forespørslers, observasjonsuttalelser mv. til øvrige land .....                                  | 439        | 12.5.10.1 | Problemstilling .....   | 474 |
| 12.2.4         | Noe om øvrige rettskilder .....   | 444        | 12.5.10.2 | ILO-konvensjonen artikkel 14 (2) og 14 (3) og Samerettsutvalgets mandat .....                     | 474 |
| 12.2.5         | Sammenfatning, konklusjoner mv.   | 452        | 12.5.10.3 | Endring av rettskildebildet .....   | 474 |
| 12.3           | Kort om finnmarkslovens modell .  | 454        | 12.5.10.4 | Vurdering av enkelte av rettskrafthensynene i denne sammenhengen .....                            | 477 |
| 12.3.1         | Utgangspunkt .....  | 454        | 12.5.10.5 | Konklusjon .....  | 478 |
| 12.3.2         | Bakgrunnen .....  | 455        | 12.5.11   | Grunnloven § 97 .....   | 478 |
| 12.3.3         | Oversikt over finnmarksloven kapittel 5 .....   | 455        | 12.5.11.1 | Innledning .....  | 478 |
| 12.4           | Forskjeller mellom Finnmark og det gjenoppnevnte Samerettsutvalgets mandat område .....                                   | 457        | 12.5.11.2 | Utgangspunkt .....  | 478 |
| 12.5           | Forholdet til rettskraftige avgjørelser .....   | 459        | 12.5.11.3 | Nærmere om Grunnloven § 97 og rettskraft .....  | 478 |
| 12.5.1         | Innledning .....  | 459        | 12.5.11.4 | Forholdene på statsgrunn mv. ....   | 481 |
| 12.5.2         | Kort om rettskraft .....  | 459        | 12.5.11.5 | Privat grunn og tilfeller der hverken Statskog SF eller Hålogalandsallmenningen er part .         | 481 |
| 12.5.2.1       | Utgangspunkter og enkelte hovedtrekk .....  | 459        | 12.5.12   | Noe om gjenåpning .....   | 484 |
| 12.5.2.2       | Særlig om utvidet partsforhold ...  | 460        | 12.5.12.1 | Innledning .....  | 484 |
| 12.5.3         | Gjenoppnevningen av Samerettsutvalget og utvalgets mandat .....   | 461        | 12.5.12.2 | Mulig aktuelle gjenåpningsgrunnlag  | 484 |
| 12.5.4         | Særlig om forholdet mellom Utmarkskommisjonen og Samerettsutvalget .....  | 462        | 12.5.12.3 | Konklusjon .....  | 485 |
| 12.5.4.1       | Utgangspunkter .....  | 462        | 12.6      | Øvrige hensyn og eventuelle alternativer til en kommisjon .....                                   | 486 |
| 12.5.4.2       | Forarbeidene til utmarkskommisjonsloven .....   | 463        | 12.6.1    | Avklaringsbehov, grundighet, konfliktdeмпing mv. ....   | 486 |
| 12.5.4.3       | Regjeringens syn mens Utmarkskommisjonen var i virksomhet ....  | 465        | 12.6.2    | Erfaringer fra tidligere utvalgsløsninger og kommisjoner i mandatområdet .....                    | 487 |
| 12.5.4.4       | Det utvidede partsforholdet i sakene for Utmarkskommisjonen   | 468        | 12.6.2.1  | Utvalget for statseiendom i Nordland og Troms (Nord-Norgeutvalget) .....                          | 487 |
| 12.5.4.5       | Kort om Utmarkskommisjonens ansvar for sakens opplysning .....  | 469        | 12.6.2.2  | Lappekommisjonen av 1889 .....  | 489 |
|                |   |            | 12.6.2.3  | Røroskommisjonen .....  | 490 |
|                |   |            | 12.6.2.4  | Trøndelagsutvalgene og Almenningskommisjonen i Nordre Trondhjems amt .....                        | 491 |
|                |   |            | 12.6.2.5  | De rådgivende utvalgene for sauedrift i reindriftsområder .....                                   | 492 |
|                |   |            | 12.6.2.6  | Oppsummering og sammenligning med Samerettsutvalget ...   | 492 |

|          |   |     |           |   |     |
|----------|---|-----|-----------|---|-----|
| 12.6.3   | Domstollignende forvaltningsorganer, tvisteløsningsorganer, nemnder mv. ....    | 494 | 12.11.1   | Kort om utvalgets syn på organiseringen mv. ....  | 522 |
| 12.6.4   | Kartleggingsfunksjon innenfor det alminnelige domstolssystemet? ....            | 495 | 12.11.2   | Kommisjonens og særdomstolens betegnelser/navn ....   | 525 |
| 12.6.5   | Kort om enkelte tidligere forslag ..  | 496 | <b>13</b> | <b>Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser – nærmere om lovforslaget</b> ..... | 527 |
| 12.7     | Særlig om jordskifterettene .....   | 496 | 13.1      | Innledning .....  | 527 |
| 12.7.1   | Synspunkter i lovforarbeider på jordskifterettens rolle i slike saker           | 497 | 13.2      | Virkeområde .....   | 528 |
| 12.7.2   | Forholdet til jordskifterettens myndighet .....                                 | 499 | 13.2.1    | Innledning .....  | 528 |
| 12.7.2.1 | Grensegang .....  | 500 | 13.2.2    | Landområder .....   | 528 |
| 12.7.2.2 | Rettsutgreiing .....  | 500 | 13.2.2.1  | De tradisjonelle samiske områdene   | 528 |
| 12.7.3   | Jordskiftedommernes kompetanse i disse tilfellene .....                         | 501 | 13.2.2.2  | Nærmere om hvilke områder som kan være aktuelle .....   | 529 |
| 12.7.4   | Skepsis til jordskifterettene .....   | 502 | 13.2.3    | Sjøområder .....  | 531 |
| 12.7.5   | Saksbehandlingstid .....  | 503 | 13.2.3.1  | Innledning .....  | 531 |
| 12.7.6   | Konklusjon .....  | 504 | 13.2.3.2  | Bakgrunn og behov .....   | 531 |
| 12.8     | Forslag om en kartleggende kommisjon – en egen kommisjon? ..                    | 504 | 13.2.3.3  | Konsekvenser av at virkeområdet omfatter sjøområder .....   | 535 |
| 12.9     | Bør den dømmende myndigheten i disse tilfellene legges til en særdomstol? ..... | 505 | 13.2.3.4  | Virkeområdet i sjøen – utgangspunkter .....   | 535 |
| 12.9.1   | Innledning og utgangspunkter ....   | 505 | 13.2.3.5  | Virkeområdet i sjøen – utvalgets vurdering .....  | 536 |
| 12.9.2   | Strukturutvalgets syn .....   | 507 | 13.3      | Mandat .....  | 537 |
| 12.9.3   | Tidligere særdomstoler i mandatområdet .....                                    | 507 | 13.3.1    | Innledning .....  | 537 |
| 12.9.3.1 | Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms .....                                  | 507 | 13.3.2    | Landområder .....   | 537 |
| 12.9.3.2 | Høyfjellskommisjonen for Sør-Norge .....  | 509 | 13.3.3    | Sjøområder .....  | 539 |
| 12.9.3.3 | Den overordentlige almenningssdomstol i Nord-Trøndelag .....                    | 510 | 13.3.3.1  | Noe om alders tids bruk og sedvane som ervervsgrunnlag i sjø .  | 539 |
| 12.9.4   | Finnmarkslovens løsning .....   | 510 | 13.3.3.2  | Hvilke typer rettigheter bør inngå i mandatet? .....  | 540 |
| 12.9.5   | Avklaringsbehovet i områdene utenfor Finnmark .....                             | 511 | 13.4      | Eksklusiv myndighet .....   | 541 |
| 12.9.6   | Allsidighet .....   | 512 | 13.4.1    | Utgangspunkt .....  | 541 |
| 12.9.7   | Rasjonell og hurtig behandling ....   | 512 | 13.4.2    | Eksklusiv myndighet for utmarksdomstolen .....  | 541 |
| 12.9.8   | Avlastning for de alminnelige domstolene .....                                  | 514 | 13.4.2.1  | Utvalgets vurdering .....   | 541 |
| 12.9.9   | Domstolenes kompetanse .....  | 515 | 13.4.3    | Eksklusiv myndighet for Kartleggingskommisjonen? .....  | 542 |
| 12.9.10  | Domstolenes uavhengighet .....  | 517 | 13.4.3.1  | Utvalgets vurdering .....   | 542 |
| 12.9.11  | Avgrensningen mellom alminnelige og særlige domstolers virkeområder             | 517 | 13.5      | Sammensetning .....   | 543 |
| 12.9.12  | Rekruttering .....  | 517 | 13.5.1    | Kartleggingskommisjonen .....   | 543 |
| 12.9.13  | Overprøving .....   | 518 | 13.5.1.1  | Finnmarkslovens bestemmelse og enkelte utgangspunkter .....   | 543 |
| 12.9.14  | Særdomstoler med begrenset funksjonstid .....                                   | 518 | 13.5.1.2  | Fordelingen mellom ikke-jurister og jurister .....  | 544 |
| 12.9.15  | Økonomiske konsekvenser .....   | 518 | 13.5.1.3  | Særlig om den lokale tilknytningen  | 545 |
| 12.9.16  | Kort om særlig verneting .....  | 519 | 13.5.2    | Utmarksdomstolen .....  | 546 |
| 12.9.17  | Oppsummering og konklusjon ....   | 519 | 13.5.2.1  | Utvalgets vurdering .....   | 546 |
| 12.9.18  | Særmerknad .....  | 520 | 13.6      | Hvordan de to organene skal tre i funksjon .....  | 548 |
| 12.10    | Forslag om en særdomstol – en egen domstol? .....                               | 521 | 13.6.1    | Utgangspunkter .....  | 548 |
| 12.11    | Organisering, betegnelser mv. ....  | 522 | 13.6.2    | Kartleggingskommisjonen .....   | 548 |

|           |  |     |           |  |            |
|-----------|--|-----|-----------|--|------------|
| 13.6.2.1  | Nærmere om felttildeling, saksanlegg og kommisjonens fastsettelse av egne felt ..... | 548 | 13.14     | Kartleggingskommisjonens rapport og behandlingen av rapporten i Hålogalandsallmenningen og Statskog SF ..... | 574        |
| 13.6.2.2  | Initiativ fra rettighetspretendentene eller andre .....                              | 549 | 13.14.1   | Kommisjonens rapport .....   | 574        |
| 13.6.2.3  | Terminologien .....  | 550 | 13.14.1.1 | Utvalgets vurdering .....  | 574        |
| 13.6.2.4  | Tidsfrist for å fremme krav og unntak fra tidsfristen .....                          | 550 | 13.14.2   | Behandlingen av rapporten i Hålogalandsallmenningen og Statskog SF .....                                     | 574        |
| 13.6.3    | Utmarksdomstolen .....   | 551 | 13.14.2.1 | Utvalgets vurdering .....  | 574        |
| 13.6.3.1  | Utvalgets vurdering .....  | 551 | 13.15     | Utgiftsdekning .....   | 576        |
| 13.7      | Hvem skal kunne fremsette krav og reise sak? .....                                   | 553 | 13.15.1   | Folkerettslige utgangspunkter ....   | 576        |
| 13.7.1    | Flertallets vurdering .....  | 553 | 13.15.2   | Kartleggingskommisjonen .....  | 577        |
| 13.7.2    | Mindretallets vurdering .....  | 555 | 13.15.3   | Utmarksdomstolen .....   | 577        |
| 13.8      | Varsling av mulige rettighetshavere  | 555 | 13.15.3.1 | Utgangspunkter .....   | 577        |
| 13.8.1    | Utgangspunkter, finnmarksloven § 31 og utvalgets vurdering .....                     | 555 | 13.15.3.2 | Nærmere om utgiftsdekning i disse tilfellene .....   | 579        |
| 13.8.2    | Varsling på et tidligere stadium? ..   | 557 | 13.15.3.3 | Nødvendige utgifter i saker for utmarksdomstolen .....   | 579        |
| 13.8.2.1  | Utvalgets vurdering .....  | 557 | 13.15.3.4 | Finnmarksloven § 43 for øvrig ....   | 580        |
| 13.9      | Avvisning .....  | 558 | 13.16     | Anke over utmarksdomstolens avgjørelser .....  | 580        |
| 13.9.1    | Enkelte utgangspunkter .....   | 558 | 13.16.1   | Direkte anke til Høyesterett .....   | 580        |
| 13.9.2    | Utmarksdomstolen .....   | 559 | 13.16.2   | Utvelging av ankesaker .....   | 581        |
| 13.9.2.1  | Utvalgets vurdering .....  | 559 | 13.17     | Enkelte fellesregler .....   | 583        |
| 13.9.3    | Kartleggingskommisjonen .....  | 560 | 13.17.1   | Publisering .....  | 583        |
| 13.9.3.1  | Finnmarkskommisjonens virksomhet .....   | 560 | 13.17.1.1 | Utvalgets vurdering .....  | 583        |
| 13.9.3.2  | Avvisningsbestemmelse for Kartleggingskommisjonen? .....                             | 561 | 13.17.2   | Samisk språk .....   | 584        |
| 13.9.3.3  | Begrunnelse ved avvisning – og klageadgang .....                                     | 563 | 13.17.2.1 | Utgangspunkt .....   | 584        |
| 13.10     | Rettskraft, ekspropriasjon og vederlag .....   | 564 | 13.17.2.2 | Nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk .....  | 584        |
| 13.10.1   | Utvalgets vurdering .....  | 564 | 13.17.3   | Grensemerking og tinglysing mv. .  | 586        |
| 13.11     | Rekkefølgen i behandlingen, forening, oppdeling m.m. ....                            | 566 | 13.17.3.1 | Finnmarksloven § 45 m.m. ....  | 586        |
| 13.11.1   | Utvalgets vurdering .....  | 566 | 13.17.4   | Forholdet til annen lovgivning ....  | 586        |
| 13.12     | Ansvar for sakens opplysning ...   | 567 | 13.17.4.1 | Finnmarksloven § 46 første ledd ..   | 586        |
| 13.12.1   | Kartleggingskommisjonen .....  | 567 | 13.17.4.2 | Finnmarksloven § 46 annet ledd ..  | 587        |
| 13.12.1.1 | Utgangspunkt og hovedregler ....   | 567 | 13.17.5   | Fullmakt til å gi nærmere regler ..  | 588        |
| 13.12.1.2 | Referansegruppe med representanter for ulike interesser .....                        | 568 | 13.17.5.1 | Finnmarksloven § 47 .....  | 588        |
| 13.12.2   | Utmarksdomstolen .....   | 570 | 13.18     | Innarbeiding av forslaget i lovverket mv. ....   | 588        |
| 13.12.2.1 | Finnmarksloven § 41 m.m. ....  | 570 | <b>14</b> | <b>Ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms .....</b>                           | <b>591</b> |
| 13.13     | Mekling .....  | 570 | 14.1      | Innledning .....   | 591        |
| 13.13.1   | Kartleggingskommisjonens mekling   | 570 | 14.1.1    | Bakgrunnen for utvalgets vurderinger. Avgrensninger .....  | 591        |
| 13.13.1.1 | Finnmarksloven § 35 og utvalgets vurdering .....                                     | 570 | 14.1.2    | Forholdet til andre forslag i utredningen .....  | 592        |
| 13.13.1.2 | Meklingsmulighet også under kommisjonsbehandlingen? .....                            | 571 | 14.1.3    | Oversikt over kapittelets innhold .  | 592        |
| 13.13.2   | Utmarksdomstolens mekling .....  | 572 | 14.2      | Oversikt over gjeldende forvaltningsordning .....  | 594        |
| 13.13.2.1 | Finnmarkslovens løsning og behovet for meklingsregler .....                          | 572 | 14.2.1    | Innledning .....   | 594        |
|           |  |     | 14.2.2    | Forvaltningen av statens grunn – historiske utviklingstrekk .....  | 595        |

|          |   |     |           |  |     |
|----------|---|-----|-----------|--|-----|
| 14.2.2.1 | Statens skovvesen (1860–1957) . . . .   | 595 | 14.5      | En forvaltningsmodell basert på fjellova . . . . .                           | 618 |
| 14.2.2.2 | Direktoratet for statens skoger (1957–1993) . . . . .   | 595 | 14.5.1    | Innledning . . . . .   | 618 |
| 14.2.2.3 | Statskog SF (1993–) . . . . .   | 596 | 14.5.2    | Gjelder fjellova allerede i Nordland og Troms? . . . . .                     | 619 |
| 14.2.3   | Statskog SF – nærmere om virksomheten i dag . . . . .   | 596 | 14.5.2.1  | Kan statsgrunnen i Nordland og Troms anses som «stats-allmenning»? . . . . . | 619 |
| 14.2.3.1 | Organisering, formål, styring mv. . .   | 596 | 14.5.2.2  | Samerettsutvalgets vurderinger . . .   | 620 |
| 14.2.3.2 | Arealressurser og eiendoms-kategorier . . . . .   | 598 | 14.5.2.3  | Synspunkter og ønskemål fra lokale brukerinteresser og andre . .             | 622 |
| 14.2.3.3 | Statskogs rolle som grunneier på vegne av staten . . . . .  | 598 | 14.5.3    | Oversikt over fjellovas rettighets- og forvaltningssystem . . . . .          | 624 |
| 14.2.3.4 | Østlandsforsknings evaluering . . . .   | 600 | 14.5.3.1  | Innledning . . . . .   | 624 |
| 14.2.3.5 | Omstilling . . . . .  | 600 | 14.5.3.2  | Statens grunneierrett – avhendingsbegrensninger mv. . . . .                  | 624 |
| 14.2.4   | Litt om dagens forvaltning av statens grunn i Nordland og Troms                                   | 601 | 14.5.3.3  | Befolkningens bruksrettigheter . . .   | 625 |
| 14.2.4.1 | Statskog i Nordland og Troms . . . .  | 601 | 14.5.3.4  | Forvaltningen av allmenningsrettighetene . . . . .                           | 625 |
| 14.2.4.2 | Særlig om Fjelltjenesten . . . . .  | 602 | 14.5.4    | Hensyn for og mot en fjellovsbasert forvaltningsmodell . . . . .             | 627 |
| 14.2.5   | Statskog SF – ivaretagelse av samiske interesser og rettigheter . .                               | 603 | 14.5.4.1  | Sondringen mellom «opprinnelig» og «innkjøpt» statsgrunn . . . . .           | 627 |
| 14.3     | Oversikt over de fremtidige rettighetsforholdene . . . . .  | 604 | 14.5.4.2  | Hensynet til lokalsamfunnene . . . .   | 628 |
| 14.3.1   | Innledning . . . . .  | 604 | 14.5.4.3  | Hensynet til jordbrukets interesser og rettigheter . . . . .                 | 630 |
| 14.3.2   | Områder der det er grunnlag for å anerkjenne eierrettigheter . . . . .                            | 605 | 14.5.4.4  | Hensynet til reindriftens interesser og rettigheter . . . . .                | 631 |
| 14.3.2.1 | Etablering av områdene . . . . .  | 605 | 14.5.4.5  | Hensynet til friluftinteressene . . . .                                      | 632 |
| 14.3.2.2 | Rettighetshavere . . . . .  | 605 | 14.5.4.6  | Den samiske dimensjonen . . . . .  | 633 |
| 14.3.2.3 | Rettigheter og beføyelser . . . . .   | 606 | 14.5.4.7  | Forholdet til folkeretten . . . . .  | 634 |
| 14.3.2.4 | Forholdet til reindriftsutøvere og andre rettighetshavere . . . . .                               | 607 | 14.5.4.8  | Fjellova er ikke tilpasset forholdene i Nordland og Troms . . . . .          | 636 |
| 14.3.2.5 | Rettighetsforvaltningen . . . . .   | 607 | 14.5.4.9  | Særlig om fjellovas forvaltningsnivå og forholdene i Nordland og Troms       | 637 |
| 14.3.2.6 | Rettighetenes vern . . . . .  | 608 | 14.5.4.10 | Foreløpig oppsummering . . . . .   | 638 |
| 14.3.3   | Rettighetsforholdene på «gjenværende» statsgrunn . . . . .  | 609 | 14.5.5    | Særlig om grunneierdisposisjonene  | 639 |
| 14.3.3.1 | Innledning . . . . .  | 609 | 14.5.5.1  | Innledning . . . . .   | 639 |
| 14.3.3.2 | Rettighetshavere og rettigheter . . .   | 609 | 14.5.5.2  | Styrket samisk deltakelse i grunneierforvaltningen? . . . . .                | 639 |
| 14.3.3.3 | Forholdet mellom bruksretts-havere og grunneiere . . . . .  | 610 | 14.5.5.3  | Styrket lokal deltakelse i grunneierforvaltningen? . . . . .                 | 640 |
| 14.3.3.4 | Rettighetenes vern . . . . .  | 610 | 14.5.5.4  | Skisse til regulering – representasjon i Statskogs styre . . .               | 641 |
| 14.3.3.5 | Sondringen mellom privat grunn og statsgrunn . . . . .  | 611 | 14.5.5.5  | Skisse til regulering – regionalt forvaltningsstyre . . . . .                | 643 |
| 14.3.4   | Behovet for lovreguleringer . . . . .   | 612 | 14.6      | En forvaltningsmodell basert på finnmarksloven . . . . .                     | 644 |
| 14.4     | Samisk og lokal deltakelse i forvaltningen – internrettslige og folkerettslige føringer . . . . . | 612 | 14.6.1    | Innledning . . . . .   | 644 |
| 14.4.1   | Innledning – utvalgets mandat . . . .   | 612 | 14.6.2    | Behov for å tilpasse modellen til de lokale forholdene . . . . .             | 644 |
| 14.4.2   | Utviklingen i intern rett . . . . .   | 613 | 14.6.2.1  | Ett eller to eierorganer? . . . . .  | 644 |
| 14.4.3   | Folkerettslige føringer . . . . .   | 614 | 14.6.2.2  | Finnmarkslovens bestemmelser om Finnmarkseiendommen . . . . .                | 645 |
| 14.4.3.1 | ILO-konvensjon nr. 169 – deltakelse i forvaltning av grunn og ressurser .                         | 614 |           |  |     |
| 14.4.3.2 | FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) . . . . .                                 | 616 |           |  |     |
| 14.4.3.3 | FNs biomangfoldskonvensjon (1992) . . . . .   | 616 |           |  |     |
| 14.4.4   | Oppsummering – behov for en mer lokal forvaltningsmodell . . . . .                                | 617 |           |  |     |

|          |   |     |           |  |     |
|----------|---|-----|-----------|--|-----|
| 14.6.2.3 | Finnmarkslovens bestemmelser om fornybare ressurser . . . . .                     | 645 | 14.7.4.3  | Fordelingen av styremedlemmer mellom oppnevningsorganene . . . .   | 672 |
| 14.6.2.4 | Finnmarkslovens øvrige bestemmelser . . . . .                                     | 646 | 14.7.4.4  | Krav til sammensetningen av styret mv. Reindriftsrepresentasjon    | 674 |
| 14.6.3   | Hensyn for og mot etablering av et nytt eierorgan . . . . .                       | 647 | 14.7.4.5  | Særlig om ledervervet . . . . .                                    | 676 |
| 14.6.3.1 | Innledning . . . . .  | 647 | 14.7.4.6  | Gjennomføringen av valg/ oppnevning av styremedlemmene .           | 676 |
| 14.6.3.2 | Hensynet til folkeretten og den samiske dimensjonen . . . . .                     | 647 | 14.7.4.7  | Styrets oppgaver og saksbehandling – generelt . . . . .            | 676 |
| 14.6.3.3 | Hensynet til gjenopprettelse av historisk urett . . . . .                         | 649 | 14.7.4.8  | Styrets behandling av saker som gjelder de ansatte . . . . .       | 678 |
| 14.6.3.4 | Hensynet til lokal forvaltning . . . .  | 650 | 14.7.4.9  | Innarbeiding i lovverket . . . . .                                 | 678 |
| 14.6.3.5 | Hensynet til en helhetlig forvaltningsmodell . . . . .                            | 651 | 14.7.5    | Grunndisponeringstiltak og avhendingsbegrensninger . . . . .       | 678 |
| 14.6.3.6 | Rettstekniske og økonomiske hensyn mv. . . . .                                    | 652 | 14.7.5.1  | Generelle betraktninger . . . . .                                  | 678 |
| 14.6.3.7 | Hensynet til rettighetskartleggingen  | 653 | 14.7.5.2  | Grunndisponeringstiltak – forholdet til rettighetshaverne . . . .  | 680 |
| 14.6.3.8 | Oppsummering . . . . .  | 654 | 14.7.5.3  | Grunndisponeringstiltak – saksbehandlingsregler mv. . . . .        | 681 |
| 14.6.3.9 | Stemmegivning og særmerknader   | 655 | 14.7.5.4  | Særlig om avhending av grunn og rettigheter . . . . .              | 682 |
| 14.7     | Hålogalandsallmenningen . . . . .   | 659 | 14.7.5.5  | Nærmere om begrepet «avhending»                                    | 683 |
| 14.7.1   | Innledning . . . . .  | 659 | 14.7.5.6  | Særlige begrensninger under rettighetskartleggingen . . . . .      | 685 |
| 14.7.2   | Alminnelige bestemmelser . . . . .  | 660 | 14.7.5.7  | Innarbeiding i lovverket . . . . .                                 | 686 |
| 14.7.2.1 | Innledning . . . . .  | 660 | 14.8      | Rettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn . . . . .            | 686 |
| 14.7.2.2 | Formålet med virksomheten . . . . .   | 660 | 14.8.1    | Innledning . . . . .   | 686 |
| 14.7.2.3 | Geografisk virkeområde . . . . .  | 661 | 14.8.2    | Organiseringen av utmarksforvaltningen . . . . .                   | 686 |
| 14.7.2.4 | Forholdet til folkeretten . . . . .   | 662 | 14.8.2.1  | Regional utmarksforvaltning . . . .                                | 686 |
| 14.7.2.5 | Forholdet til bestående rettigheter   | 663 | 14.8.2.2  | Oppnevningen av utmarksstyrene – oppnevningsorganer . . . .        | 688 |
| 14.7.2.6 | Forholdet til Sametingets retningslinjer og andre saksbehandlingsregler . . . . . | 664 | 14.8.2.3  | Nærmere om oppnevningsordningen . . . . .                          | 690 |
| 14.7.2.7 | Innarbeiding i lovverket . . . . .  | 664 | 14.8.2.4  | Sammensetningen av utmarksstyrene . . . . .                        | 691 |
| 14.7.3   | Hålogalandsallmenningens rettsstilling mv. . . . .                                | 665 | 14.8.2.5  | Forholdet mellom utmarksstyrene og Hålogalandsallmenningen . . . . | 692 |
| 14.7.3.1 | Innledning . . . . .  | 665 | 14.8.2.6  | Utmarksstyrenes vedtaksførhet . . .                                | 693 |
| 14.7.3.2 | Om uttrykket «Hålogalandsallmenningen» . . . . .                                  | 665 | 14.8.2.7  | Utmarksstyrenes saksbehandling .                                   | 694 |
| 14.7.3.3 | Hålogalandsallmenningen som selvstendig rettssubjekt . . . . .                    | 666 | 14.8.2.8  | Inntektsdisponering . . . . .                                      | 695 |
| 14.7.3.4 | Hålogalandsallmenningens økonomiske disposisjoner . . . . .                       | 667 | 14.8.2.9  | Vedtekter . . . . .  | 696 |
| 14.7.3.5 | Kontroll av virksomheten. Straffe- og erstatningsansvar . . . . .                 | 668 | 14.8.2.10 | Innarbeiding i lovverket . . . . .                                 | 697 |
| 14.7.3.6 | Forholdet til forvaltningsloven og offentliglova . . . . .                        | 669 | 14.8.3    | Reindriftsutøvernes rettigheter til beite og annen bruk . . . . .  | 697 |
| 14.7.3.7 | Særlig om klageorgan ved avslag på begjæringer om dokumentinnsyn . . . . .        | 669 | 14.8.4    | Rettigheter som ligger til jordbrukseiendom . . . . .              | 698 |
| 14.7.3.8 | Forholdet til fremtidig lovgivning .  | 670 | 14.8.4.1  | Innledning . . . . .   | 698 |
| 14.7.3.9 | Innarbeiding i lovverket . . . . .  | 671 | 14.8.4.2  | Beite for bufe . . . . .   | 699 |
| 14.7.4   | Styrets sammensetning, oppgaver og saksbehandling . . . . .                       | 671 | 14.8.4.3  | Trevirke . . . . .   | 700 |
| 14.7.4.1 | Innledning . . . . .  | 671 | 14.8.4.4  | Seter og tilleggsjord . . . . .                                    | 702 |
| 14.7.4.2 | Styrets sammensetning – oppnevningsorganer og antall medlemmer . . . . .          | 671 | 14.8.4.5  | Innarbeiding i lovverket . . . . .                                 | 702 |
|          |   |     | 14.8.5    | Jakt, fangst og fiske . . . . .                                    | 702 |



|           |  |     |           |  |     |
|-----------|--|-----|-----------|--|-----|
| 14.8.5.1  | Nærmere om utgangspunktet og rammene for vurderingene                      | 702 | 14.8.10.4 | Endringer i annen lovgivning – reindriftsloven §§ 25 og 26   | 732 |
| 14.8.5.2  | Forholdet til EØS-avtalen – generelle utgangspunkter                       | 704 | 14.8.10.5 | Innarbeiding i lovverket   | 732 |
| 14.8.5.3  | Rettighetshaverkretsen – særlig om forholdet til EØS-avtalens artikkel 125 | 705 | 14.9      | «Revidert Statskog»  | 732 |
| 14.8.5.4  | Rettighetshaverkretsen – bostedskravet og forholdet til EØS-avtalen        | 705 | 14.9.1    | Bakgrunn for og sammenfatning av mindretallets forslag   | 732 |
| 14.8.5.5  | Prioritering av innenbygdsboende – EØS-rettslige problemstillinger         | 709 | 14.9.1.1  | Bakgrunn for forslaget   | 732 |
| 14.8.5.6  | Storviltjakt, jakt på og fangst av småvilt, fiske med stang- og håndsnøre  | 710 | 14.9.1.2  | Dagens forvaltning   | 733 |
| 14.8.5.7  | Nærmere om begrepet «innenbygdsboende»                                     | 711 | 14.9.1.3  | Det alternative lovforslaget   | 734 |
| 14.8.5.8  | Kortpriser – forholdet mellom innenbygdsboende og andre                    | 712 | 14.9.2    | Statlig eierskap som virkemiddel for å gjennomføre nasjonale mål   | 735 |
| 14.8.5.9  | Innarbeiding i lovverket   | 713 | 14.9.2.1  | Avtale mellom departementet og Statskog om utføring av samfunnsoppgaver  | 735 |
| 14.8.6    | Uttak av trevirke  | 713 | 14.9.2.2  | Prosjektrapport om Et fremtidig Statskog   | 735 |
| 14.8.6.1  | Hugst av lauvtrevirke til brensel  | 713 | 14.9.2.3  | Statskogs gjeldende strategi   | 736 |
| 14.8.6.2  | Særlig om trevirke for husflidsformål                                      | 715 | 14.9.2.4  | Statlig eierskap som grunnlag for og virkemiddel i forhold til verdiskaping  | 736 |
| 14.8.6.3  | Innarbeiding i lovverket   | 716 | 14.9.2.5  | Administrative fellesfunksjoner og kompetansemiljøer. Effektiv og rasjonell drift  | 737 |
| 14.8.7    | Annen ressursutnyttelse  | 716 | 14.9.2.6  | Oppsummering – hvordan de folkerettslige forpliktelsene kan ivaretas gjennom videreutvikling av dagens forvaltningsordning | 738 |
| 14.8.7.1  | Innledning   | 716 | 14.9.3    | Økonomi  | 738 |
| 14.8.7.2  | Stikking av torv   | 716 | 14.9.3.1  | Økonomien i dagens forvaltningsordning i Nordland og Troms   | 738 |
| 14.8.7.3  | Laksefiske i sjø og annet laksefiske                                       | 716 | 14.9.3.2  | Økonomien i alternative fremtidige forvaltningsordninger   | 738 |
| 14.8.7.4  | Sanking av egg og dun  | 717 | 14.9.4    | Lovforslaget   | 739 |
| 14.8.7.5  | Bærplukking. Særlig om multer  | 717 | 14.9.4.1  | Samisk representasjon i Statskogs styre  | 739 |
| 14.8.7.6  | Ikke-mutbare mineraler, sand og grus mv.                                   | 718 | 14.9.4.2  | Forholdet til reglene om konsultasjoner. Materielle avhendingsbegrensninger  | 739 |
| 14.8.8    | Administreringen av bruksrettighetene                                      | 719 | 14.9.5    | Nærmere begrunnelse for de ulike bestemmelsene i lovforslaget  | 740 |
| 14.8.8.1  | Innledning   | 719 | 14.9.5.1  | Innledning   | 740 |
| 14.8.8.2  | Hovedprinsipper  | 719 | 14.9.5.2  | Formål   | 740 |
| 14.8.8.3  | Rettigheter som ligger til jordbrukseiendom                                | 720 | 14.9.5.3  | Forholdet til bestående rettigheter  | 740 |
| 14.8.8.4  | Rettigheter til annen utmarksutnyttelse – generelt                         | 722 | 14.9.5.4  | Økt regional medinnflytelse gjennom regionale utmarksstyrene   | 740 |
| 14.8.8.5  | Særlig om reguleringer av jakt, fangst og fiske                            | 723 | 14.9.5.5  | Disponering av inntekter. Tilbakeføring av midler til utmarksstyrene   | 740 |
| 14.8.8.6  | Særlige saksbehandlingsregler  | 725 | 14.9.5.6  | Regionale planer for forvaltning og utvikling  | 741 |
| 14.8.8.7  | Særskilt tildeling av rettigheter for lokale brukere                       | 726 | 14.9.5.7  | Bruksrettigheter   | 741 |
| 14.8.8.8  | Lokal forvaltning av jakt og fiske   | 727 | 14.9.5.8  | Jakt, fangst og fiske  | 742 |
| 14.8.8.9  | Innarbeiding i lovverket   | 727 |           |  |     |
| 14.8.9    | Oppsyn – forholdet til statens naturoppsyn                                 | 727 |           |  |     |
| 14.8.10   | Sluttbestemmelser  | 729 |           |  |     |
| 14.8.10.1 | Ikrafttreden   | 729 |           |  |     |
| 14.8.10.2 | Overgangsregler  | 729 |           |  |     |
| 14.8.10.3 | Endringer i annen lovgivning – tomtefesteloven § 34 annet ledd             | 730 |           |  |     |

|           |   |     |          |  |     |
|-----------|---|-----|----------|--|-----|
| <b>15</b> | <b>Statseide tradisjonelle samiske områder i Sør-Norge – særlig om endringer i fjellova</b> . . . . . | 743 | 15.3.3   | Endringer i fjellovas materielle regler                        | 758 |
| 15.1      | Innledning  | 743 | 15.3.3.1 | Utøvelsen av statens grunneier-rådighet                        | 758 |
| 15.1.1    | Avgrensninger. Tradisjonelle samiske områder. Statsgrunn  | 743 | 15.3.3.2 | Fjellstyrenes disposisjoner – beitebruk, seter og tilleggsjord | 759 |
| 15.1.1.1  | Generelt om det geografiske området for vurderingene  | 743 | 15.3.3.3 | Kontaktmøter mellom fjellstyrene og områdestyrene              | 760 |
| 15.1.1.2  | Særlig om forholdet mellom statsgrunn og privat grunn   | 744 | 15.3.3.4 | Forslag til lovendringer                                       | 761 |
| 15.1.2    | Forholdet til andre forslag i utredningen   | 746 | 15.3.4   | Oppnevning og sammensetning mv. av fjellstyrene                | 761 |
| 15.1.3    | Kort om de folkerettslige føringene   | 747 | 15.3.4.1 | Obligatorisk reindriftsrepresentasjon                          | 761 |
| 15.1.4    | Oversikt over kapittelets innhold   | 747 | 15.3.4.2 | Reindriftsrepresentasjon i tillegg til jordbruksrepresentasjon | 762 |
| 15.2      | Fjellova som forvaltningsmodell i de sørsamiske områdene  | 748 | 15.3.4.3 | Utvidede fjellstyrene av hensyn til reindriften                | 764 |
| 15.2.1    | Innledning  | 748 | 15.3.4.4 | Forslag til lovendringer                                       | 765 |
| 15.2.2    | Flertallets vurderinger om fjellova og de sørsamiske områdene   | 748 | 15.3.5   | Deltakelse i statens grunneierdisposisjoner                    | 765 |
| 15.2.2.1  | Utvalgets mandat  | 748 | 15.4     | Lovendringer på annen statsgrunn                               | 767 |
| 15.2.2.2  | Forholdet til bestående rettigheter   | 749 | 15.4.1   | Generelt   | 767 |
| 15.2.2.3  | Sørsamiske innvendinger mot fjellova som forvaltningsmodell   | 750 | 15.4.2   | Særlig om uttak av trevirke til husflidsformål                 | 767 |
| 15.2.2.4  | Flertallets nærmere vurderinger   | 751 | 15.4.2.1 | Utvalgets vurderinger  | 767 |
| 15.2.3    | Mindretallets forslag   | 752 | 15.4.2.2 | Plasseringen av bestemmelsen i lovverket                       | 768 |
| 15.2.3.1  | Hovedtrekkene i forslaget   | 752 | 15.5     | Privat utmarksgrunn  | 769 |
| 15.2.3.2  | Særmerknad fra Westerfjeld og flertallets merknader til denne   | 753 | 15.5.1   | Trevirke for husflidsformål                                    | 769 |
| 15.3      | Forslag til endringer i fjellova  | 756 | 15.5.2   | Reindriftsrepresentasjon i bygdeallmeningsstyrene              | 769 |
| 15.3.1    | Oversikt over forslagene  | 756 |          |  |     |
| 15.3.2    | Reindrift som selvstendig bruksrettighet  | 757 |          |  |     |

## Bind B

|           |   |     |           |  |     |
|-----------|---|-----|-----------|--|-----|
| <b>16</b> | <b>Endringer i reindrifftsloven</b> . . . . .                                 | 770 | 16.5.1    | Innledning   | 798 |
| 16.1      | Innledning  | 770 | 16.5.2    | Generelt om behovet for lovendringer   | 799 |
| 16.1.1    | Generelle utgangspunkter  | 770 | 16.5.3    | Ansvarsgrunnlaget  | 800 |
| 16.1.2    | Avgrensninger. Oversikt over kapittelets innhold                              | 772 | 16.5.3.1  | Generelle utgangspunkter   | 800 |
| 16.2      | Reguleringen av reindrifftsrettens innhold                                    | 773 | 16.5.3.2  | Nærmere om mulige endringer i regelen om objektivt solidaransvar   | 801 |
| 16.2.1    | Innledning  | 773 | 16.5.3.3  | Nærmere om utformingen av regelen om erstatningsansvar   | 802 |
| 16.2.2    | Beite   | 773 | 16.5.3.4  | Særlig om skader voldt utenfor reinbeitedistrikt   | 804 |
| 16.2.2.1  | Angivelsen av rettens gjenstand – særlig om tidligere dyrket mark og slåtteng | 773 | 16.5.3.5  | Hvem erstatningskrav rettes mot  | 804 |
| 16.2.2.2  | Særlig om lovens utmarksbegrep  | 774 | 16.5.4    | Lemping og medvirkning   | 804 |
| 16.2.2.3  | Adgang til fredning av arealer mot reinbeite – barskogstrekninger             | 775 | 16.5.4.1  | Generelle utgangspunkter   | 804 |
| 16.2.2.4  | Fredning av andre «særlige grunner»   | 776 | 16.5.4.2  | Samerettsutvalgets nærmere vurderinger   | 805 |
| 16.2.3    | Husvære, buer og lignende   | 777 | 16.5.4.3  | Forholdet til unntaksregelen i reindrifftsloven § 68   | 807 |
| 16.2.4    | Flytting og flyttleier  | 778 | 16.5.5    | Særlig om gjerdehold og skadelidtes medvirkning mv.  | 807 |
| 16.2.5    | Motorferdsel  | 779 | 16.5.6    | Forslag til lovendringer   | 810 |
| 16.2.6    | Gjerder og andre anlegg   | 780 | 16.6      | Forholdet til folkeretten og vern av reindrifftsarealene   | 810 |
| 16.2.7    | Brensel og trevirke   | 781 | 16.6.1    | Innledning   | 810 |
| 16.2.7.1  | Generelle vurderinger   | 781 | 16.6.2    | Forholdet til folkeretten  | 811 |
| 16.2.7.2  | Særlig om forholdene i områder som får nye eiere                              | 782 | 16.6.2.1  | Utgangspunkt   | 811 |
| 16.2.8    | Jakt, fangst og fiske   | 783 | 16.6.2.2  | Samerettsutvalgets vurderinger   | 811 |
| 16.2.8.1  | Generelle vurderinger   | 783 | 16.6.3    | Regler om arealvern i reindrifftsloven   | 813 |
| 16.2.8.2  | Rettens nærmere innhold. Særlig om elgjakt                                    | 784 | 16.6.4    | Særlig om erstatning ved innsnevring av reinbeiteland  | 814 |
| 16.2.8.3  | Særlige rettigheter til fiske mv.   | 787 | 16.6.5    | Ekspropriasjon til fordel for reindrifften   | 816 |
| 16.2.8.4  | Særlig om forholdene i områder som får nye eiere                              | 789 | 16.6.5.1  | Bakgrunnen for og virkeområdet for dagens ekspropriasjonshjemmel   | 816 |
| 16.2.9    | Forslag til lovendringer  | 790 | 16.6.5.2  | Samerettsutvalgets vurderinger – generelt  | 819 |
| 16.3      | Krav til utøvelsen av reindrifften  | 790 | 16.6.5.3  | Samerettsutvalgets vurderinger – geografisk virkeområde  | 820 |
| 16.3.1    | Generelle betraktninger   | 790 | 16.6.5.4  | Samerettsutvalgets vurderinger – innholdet i ekspropriasjonshjemmelen                                    | 821 |
| 16.3.2    | Ikke realiserte forslag fremmet av Samerettsutvalget I                        | 791 | 16.6.6    | Forslag til lovendringer   | 822 |
| 16.4      | Andres rådighet i og bruk av reinbeiteområdene                                | 791 | 16.7      | Kort om den grenseoverskridende reindrifften   | 822 |
| 16.4.1    | Innledning  | 791 | <b>17</b> | <b>Konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder</b> | 824 |
| 16.4.2    | Grunneieres og bruksrettshaveres rådighet                                     | 792 | 17.1      | Innledning   | 824 |
| 16.4.2.1  | Behov for klargjøringer   | 792 | 17.1.1    | Generelle betraktninger  | 824 |
| 16.4.2.2  | Samerettsutvalgets nærmere vurderinger  | 794 | 17.1.2    | Forholdet mellom forslagene i kapittel 17 og kapittel 18 til 21  | 825 |
| 16.4.2.3  | Særlig om varsling av planlagte tiltak og vurderingen av disse                | 795 | 17.1.3    | Oversikt over kapittelets innhold  | 826 |
| 16.4.3    | Ferdsel i reinbeiteområder  | 796 |           |  |     |
| 16.4.4    | Bruk av hund i reinbeiteområder   | 797 |           |  |     |
| 16.4.5    | Forslag til lovendringer  | 797 |           |  |     |
| 16.5      | Reindrifftsutøvernes erstatningsansvar  | 798 |           |  |     |

|           |   |     |          |   |     |
|-----------|---|-----|----------|---|-----|
| 17.2      | Statens folkerettslige forpliktelser .  | 827 | 17.2.5.3 | Artikkel 16 .....   | 856 |
| 17.2.1    | Innledning .....  | 827 | 17.2.5.4 | Artikkel 17 .....   | 857 |
| 17.2.2    | ILO 169 artikkel 6 – rett til konsultasjoner .....                                  | 828 | 17.2.6   | SP artikkel 27 .....  | 857 |
| 17.2.2.1  | Innledning .....  | 828 | 17.2.6.1 | Oversikt over hovedtrekkene i artikkel 27 .....                                 | 857 |
| 17.2.2.2  | Konsultasjonsplikten anvendelsesområde – lovgivning og administrative tiltak .....  | 829 | 17.2.6.2 | SP artikkel 1 som moment ved tolkningen av artikkel 27 .....                    | 859 |
| 17.2.2.3  | Nærmere om kriteriet «direkte betydning» .....                                      | 831 | 17.2.7   | Forslaget til nordisk samekonvensjon .....                                      | 860 |
| 17.2.2.4  | Kravet om «representative institusjoner» – hvilke grupper skal konsulteres? .....   | 833 | 17.2.7.1 | Innledning .....  | 860 |
| 17.2.2.5  | Konsultasjonsplikten subjekter – offentlige forvaltningsorganer ....                | 835 | 17.2.7.2 | Artikkel 16 – rett til forhandlinger .  | 860 |
| 17.2.2.6  | Konsultasjonsplikten subjekter – selvstendige (statlige) rettssubjekter .....       | 835 | 17.2.7.3 | Artikkel 17 – rett til deltakelse ....  | 861 |
| 17.2.2.7  | Konsultasjonsplikten subjekter – særlig om Stortingets behandling av lovsaker ..... | 836 | 17.2.7.4 | Artikkel 18 – forholdet til nasjonalforsamlingene .....                         | 862 |
| 17.2.2.8  | Konsultasjonsplikten og private tiltakshavere .....                                 | 839 | 17.2.7.5 | Artikkel 21 – konsultasjoner med andre samiske sammenslutninger .               | 864 |
| 17.2.2.9  | På hvilket tidspunkt skal det konsulteres? .....                                    | 840 | 17.2.7.6 | Artikkel 36 – konsultasjoner og samtykke ved utnyttelse av naturressurser ..... | 865 |
| 17.2.2.10 | Kravet til «appropriate procedures» –generelt .....                                 | 841 | 17.2.7.7 | Forholdet mellom artikkel 36 og andre folkerettslige bestemmelser               | 866 |
| 17.2.2.11 | Særlig om kravet til «appropriate procedures» i lovsaker .....                      | 842 | 17.2.7.8 | Artikkel 15 – Sametingenes selvstendige vedtak .....                            | 867 |
| 17.2.2.12 | Særlig om artikkel 6 (2) .....  | 845 | 17.2.7.9 | Oppsummering av de folkerettslige forpliktelsene .....                          | 868 |
| 17.2.3    | ILO 169 artikkel 7 – rett til deltakelse .....                                      | 846 | 17.3     | Norsk praktisering av konsultasjonsforpliktelsen .....                          | 869 |
| 17.2.3.1  | Innledning .....  | 846 | 17.3.1   | Innledning .....  | 869 |
| 17.2.3.2  | Forholdet mellom artikkel 7 og artikkel 6 .....                                     | 847 | 17.3.2   | Behandlingen av finnmarksloven .  | 870 |
| 17.2.3.3  | En felles forpliktelse om konsultasjoner og deltakelse .....                        | 849 | 17.3.2.1 | Fremleggelsen av Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) .....                              | 870 |
| 17.2.4    | ILO 169 artikkel 15 – særlig om utnyttelse av naturressurser .....                  | 849 | 17.3.2.2 | Justiskomiteens arbeid med Innst. O. nr. 80 (2004–2005) .....                   | 871 |
| 17.2.4.1  | Innledning .....  | 849 | 17.3.3   | Konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen .....                     | 872 |
| 17.2.4.2  | Artikkel 15 (2) – konsultasjoner ved utnyttelse av naturressurser ..                | 850 | 17.3.3.1 | Bakgrunn – Arbeidsgruppens rapport .....  | 872 |
| 17.2.4.3  | Forholdet mellom artikkel 15 (2) og artikkel 6 .....                                | 851 | 17.3.3.2 | Konsultasjonsavtalen 11. mai 2005   | 873 |
| 17.2.4.4  | Særlig om utnyttelse av andre ressurser enn undergrunnsressurser .....              | 852 | 17.3.4   | Samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkestingene .....                     | 874 |
| 17.2.4.5  | Særlig om utnyttelse av under-sjøiske ressurser mv. ....                            | 853 | 17.3.5   | Konsultasjoner om lovendringer ..   | 875 |
| 17.2.4.6  | Oppsummering av hovedtrekkene i artikkel 15 (2) .....                               | 854 | 17.3.5.1 | Ot. prp. nr. 75 (2004–2005) om endringer i reinbeite-loven av 1972              | 875 |
| 17.2.5    | Andre relevante bestemmelser i ILO-konvensjonen .....                               | 854 | 17.3.5.2 | Ot. prp. nr. 99 (2004–2005) om endringer i reindriftsloven av 1978              | 877 |
| 17.2.5.1  | Artikkel 2 .....  | 854 | 17.3.5.3 | Forslaget til ny reindriftslov i Ot. prp. nr. 25 (2006–2007) .....              | 878 |
| 17.2.5.2  | Artikkel 4 .....  | 855 | 17.3.5.4 | Andre lovsaker som har vært gjenstand for konsultasjoner .....                  | 879 |
|           |   |     | 17.4     | Behov for å lovfeste regler om konsultasjonsplikt? .....                        | 880 |
|           |   |     | 17.4.1   | Rettslige betraktninger .....   | 880 |
|           |   |     | 17.4.2   | Hensiktsmessighetsbetraktninger   | 880 |
|           |   |     | 17.5     | Nærmere om reguleringen av konsultasjonsplikten .....                           | 882 |

|          |   |     |           |   |     |
|----------|---|-----|-----------|---|-----|
| 17.5.1   | Innledning – oversikt over forslaget                                | 882 | 17.5.8.1  | Innledning  | 902 |
| 17.5.2   | Formål og forholdet til folkeretten                                 | 883 | 17.5.8.2  | Siktemålet med konsultasjonene  | 902 |
| 17.5.3   | Forholdet til saksbehandlingsregler i annen lovgivning              | 883 | 17.5.8.3  | Informasjon og varsling av Sametinget og andre aktuelle interesser  | 903 |
| 17.5.3.1 | Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven | 883 | 17.5.8.4  | Departementenes særlige rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene  | 903 |
| 17.5.3.2 | Saksbehandlingsregler i sektorlovgivningen                          | 884 | 17.5.8.5  | Sametingets rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene  | 904 |
| 17.5.3.3 | Utvalgets vurderinger   | 885 | 17.5.8.6  | Tidspunkt for konsultasjonene   | 904 |
| 17.5.4   | Geografisk virkeområde  | 886 | 17.5.8.7  | Nærmere regulering av konsultasjonsprosedyrene  | 905 |
| 17.5.4.1 | Tradisjonelle samiske områder                                       | 886 | 17.5.8.8  | Protokollføring   | 906 |
| 17.5.4.2 | Områder som er gjenstand for samisk reindrift                       | 887 | 17.5.8.9  | Offentlighet  | 906 |
| 17.5.4.3 | Områder som er gjenstand for samisk kulturminnevern                 | 887 | 17.5.8.10 | Særlig om saker som behandles i regjeringen   | 908 |
| 17.5.4.4 | Tilgrensende områder og sjøområder/kontinentalsokkelen              | 888 | 17.5.8.11 | Enkelte andre spørsmål  | 909 |
| 17.5.4.5 | Særlig om reglens anvendelse i Finnmark                             | 889 | 17.5.9    | Samisk representasjon i oppnevnte organer, råd og utvalg mv.  | 910 |
| 17.5.4.6 | Innarbeiding i lovverket  | 889 | 17.5.9.1  | Folkerettslige føringer   | 910 |
| 17.5.5   | Konsultasjonsreglens saklige virkeområde                            | 889 | 17.5.9.2  | Oversikt over samisk deltakelse i gjeldende forvaltningsordninger   | 911 |
| 17.5.5.1 | Bruk, utnyttelse og disponering av land og vann                     | 889 | 17.5.9.3  | Oversikt over Samerettsutvalgets forslag om styrket samisk deltakelse                                       | 913 |
| 17.5.5.2 | Vedtaksstyper som er omfattet av konsultasjonsplikten               | 890 | 17.5.9.4  | Er det behov for ytterligere regler om direkte samisk representasjon?                                       | 913 |
| 17.5.5.3 | Sakstyper som er omfattet av konsultasjonsplikten                   | 891 | 17.5.9.5  | Nærmere om innholdet i bestemmelsen   | 915 |
| 17.5.5.4 | Avgrensning av pliktens rekkevidde – krav om «direkte betydning»    | 892 | <b>18</b> | <b>Annen saksbehandling ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder</b> | 917 |
| 17.5.5.5 | Innarbeiding i lovverket  | 894 | 18.1      | Innledning  | 917 |
| 17.5.6   | Hvilke organer, sammenslutninger og interesser skal konsulteres?    | 894 | 18.1.1    | Forholdet til reglene om konsultasjoner   | 917 |
| 17.5.6.1 | Sametinget  | 894 | 18.1.1.1  | Generelle betraktninger   | 917 |
| 17.5.6.2 | Samiske rettighetshavere, lokal-samfunn og brukerinteresser         | 894 | 18.1.1.2  | Nærmere om saksbehandlingsreglens selvstendige betydning  | 918 |
| 17.5.6.3 | Andre lokale organer og interesser                                  | 895 | 18.1.2    | Oversikt over kapittelets innhold   | 919 |
| 17.5.6.4 | Innarbeiding i lovverket  | 896 | 18.2      | Tidligere forslag om saksbehandlingsregler  | 920 |
| 17.5.7   | Hvilke organer gjelder konsultasjonsplikten for?                    | 896 | 18.2.1    | Forslaget i NOU 1997: 4 kapittel 8  | 920 |
| 17.5.7.1 | Regjering, departement og andre underliggende statlige organer      | 896 | 18.2.2    | Justisdepartementets vurderinger i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003)   | 920 |
| 17.5.7.2 | Kommuner og fylkeskommuner  | 896 | 18.2.3    | Samerettsutvalgets vurderinger  | 922 |
| 17.5.7.3 | Selvstendige rettssubjekter underlagt offentlig kontroll            | 897 | 18.3      | Folkerettslige føringer   | 923 |
| 17.5.7.4 | Særlig om konsultasjoner ved lovbehandling i Stortinget             | 899 | 18.3.1    | Innledning  | 923 |
| 17.5.7.5 | Konsultasjonsplikt for Sametinget?                                  | 900 | 18.3.2    | SP artikkel 27  | 923 |
| 17.5.7.6 | Konsultasjonsplikt for private tiltakshavere?                       | 901 | 18.3.2.1  | Individuell rett til kulturutøvelse   | 923 |
| 17.5.7.7 | Innarbeiding i lovverket  | 902 | 18.3.2.2  | Vern mot inngrep i naturgrunnet for kulturutøvelsen   | 924 |
| 17.5.8   | Nærmere om gjennomføringen av konsultasjonene                       | 902 | 18.3.2.3  | Krav til saksbehandlingen   | 924 |
|          |   |     | 18.3.2.4  | Beskyttelsens rekkevidde  | 925 |

|          |  |     |           |   |            |
|----------|--|-----|-----------|---|------------|
| 18.3.3   | ILO-konvensjon nr. 169 . . . . .   | 926 | 18.4.7.5  | Innarbeiding i lovverket . . . . .  | 948        |
| 18.3.3.1 | Sikring av samiske rettigheter –<br>artikkel 15 (1) . . . . .                              | 926 | 18.4.8    | Beskyttelse av områder som er<br>særlig viktige for samisk bruk . . . .   | 948        |
| 18.3.3.2 | Retten til deltakelse – artikkel 15 (1)  | 927 | 18.4.8.1  | Utvalgets vurderinger – generelt ..                                       | 948        |
| 18.3.3.3 | Konsultasjoner ved utnyttelse av<br>naturressurser – artikkel 15 (2) ...                   | 928 | 18.4.8.2  | Også krav om samtykke? . . . . .  | 949        |
| 18.3.3.4 | Andre krav til saksbehandlingen<br>(konsekvensutredninger mv.) –<br>artikkel 7 . . . . .   | 928 | 18.4.9    | Adgang til vilkårsfastsettelse . . . .                                    | 950        |
| 18.3.4   | Konkretisering av de folkerettslige<br>forpliktelsene . . . . .                            | 928 | 18.4.9.1  | Oversikt over gjeldende rett . . . . .                                    | 950        |
| 18.4     | Nærmere om de enkelte<br>saksbehandlingsreglene . . . . .                                  | 930 | 18.4.9.2  | Utvalgets vurderinger – generelt ..                                       | 951        |
| 18.4.1   | Innledning – oversikt over forslaget   | 930 | 18.4.9.3  | Adgang til vilkårsfastsettelse for<br>Sametinget og berørte interesser? . | 952        |
| 18.4.2   | Reglens virkeområde . . . . .  | 930 | 18.4.9.4  | Innarbeiding i lovverket . . . . .  | 952        |
| 18.4.2.1 | Geografisk virkeområde . . . . .   | 930 | 18.4.10   | Forskrifter om utnyttelsen av<br>tradisjonelle samiske områder . . . .    | 952        |
| 18.4.2.2 | Saklig virkeområde – forvaltnings-<br>rettslige enkeltvedtak . . . . .                     | 931 | 18.4.10.1 | Innledning . . . . .  | 952        |
| 18.4.2.3 | Saklig virkeområde – særlig om<br>tiltak i statlig regi . . . . .                          | 932 | 18.4.10.2 | Oversikt over noen gjeldende<br>forskriftshjemler og forskrifter ...      | 953        |
| 18.4.2.4 | Særlig om tiltak som krever flere<br>eller etappevise tillatelser . . . . .                | 933 | 18.4.10.3 | Saksbehandlingen ved vedtak av<br>forskrifter . . . . .                   | 953        |
| 18.4.2.5 | Innarbeiding i lovverket . . . . .   | 934 | 18.4.10.4 | Utvalgets vurderinger – generelle<br>betraktninger . . . . .              | 954        |
| 18.4.3   | Kunngjøring . . . . .  | 934 | 18.4.10.5 | Bestemmelsens virkeområde . . . . .                                       | 955        |
| 18.4.4   | Høring . . . . .   | 935 | 18.4.10.6 | Nærmere om innholdet<br>i bestemmelsen . . . . .                          | 955        |
| 18.4.4.1 | Forholdet mellom konsultasjons-<br>regler og høringsregler . . . . .                       | 935 | 18.4.10.7 | Særlig om lovvedtak . . . . .   | 957        |
| 18.4.4.2 | Høringsregelens rekkevidde . . . . .   | 936 | 18.4.10.8 | Innarbeiding i lovverket . . . . .  | 957        |
| 18.4.4.3 | Høringsinstanser – allmenne<br>betraktninger . . . . .                                     | 937 | 18.4.11   | Virkningen av saksbehandlingsfeil   | 957        |
| 18.4.4.4 | Høringsinstanser – Sametinget ...  | 937 | 18.4.11.1 | Oversikt over gjeldende rett . . . . .                                    | 957        |
| 18.4.4.5 | Høringsinstanser – reindrifts-<br>forvaltning, reinbeitedistrikter<br>og siidaer . . . . . | 939 | 18.4.11.2 | Utvalgets vurderinger – generelt ..                                       | 958        |
| 18.4.4.6 | Høringsinstanser – andre<br>rettighetshavere og interesser . . . .                         | 939 | 18.4.11.3 | Ugyldighetsvurderingen ved<br>enkeltvedtak . . . . .                      | 958        |
| 18.4.4.7 | Høringsfrist . . . . .   | 940 | 18.4.11.4 | Ugyldighetsvurderingen ved<br>forskrifter . . . . .                       | 959        |
| 18.4.4.8 | Innarbeiding i lovverket . . . . .   | 940 | 18.4.11.5 | Innarbeiding i lovverket . . . . .  | 960        |
| 18.4.5   | Utredningsplikt . . . . .  | 941 | 18.5      | Innarbeiding av forslagene<br>i lovverket . . . . .                       | 960        |
| 18.4.6   | Sametingets retningslinjer . . . . .   | 941 | 18.5.1    | Egen lov eller i hver enkelt<br>sektorlov? . . . . .                      | 960        |
| 18.4.6.1 | Innledning . . . . .   | 941 | 18.5.2    | Egen lov eller kapittel i sameloven?                                      | 960        |
| 18.4.6.2 | Nærmere om finnmarksloven § 4<br>og Sametingets retningslinjer . . . .                     | 942 | 18.5.3    | Henvisningsregler i sektor-<br>lovgivningen . . . . .                     | 961        |
| 18.4.6.3 | Utvalgets generelle vurderinger ..   | 944 | <b>19</b> | <b>Arealplanlegging i tradisjonelle<br/>samiske områder . . . . .</b>     | <b>963</b> |
| 18.4.6.4 | Særlig om departementets<br>godkjennelse . . . . .   | 945 | 19.1      | Innledning . . . . .  | 963        |
| 18.4.6.5 | Innarbeiding i lovverket . . . . .   | 945 | 19.2      | Hensyntagen til samiske interesser<br>etter gjeldende lov . . . . .       | 963        |
| 18.4.7   | Føring for vedtaksorganets<br>avveininger . . . . .  | 945 | 19.2.1    | Innledning . . . . .  | 963        |
| 18.4.7.1 | Innledning . . . . .   | 945 | 19.2.2    | Planlegging på nasjonalt nivå . . . . .                                   | 964        |
| 18.4.7.2 | Eksempler på lovregulering av<br>vedtaksorganets avveining . . . . .                       | 946 | 19.2.3    | Planlegging på fylkesnivå . . . . .                                       | 965        |
| 18.4.7.3 | Hensyntagen til samiske interesser   | 947 | 19.2.4    | Planlegging på kommunenivå . . . . .                                      | 965        |
| 18.4.7.4 | Særlig om forholdet til tidligere<br>inngrep . . . . .                                     | 948 | 19.2.4.1  | Kommuneplanens arealdel . . . . .   | 965        |
|          |  |     | 19.2.4.2  | Reguleringsplan . . . . .   | 967        |
|          |  |     | 19.2.4.3  | Forberedelsen av kommunale<br>areal- og reguleringsplaner . . . . .       | 968        |
|          |  |     | 19.2.4.4  | Innsigelses- og klagerett . . . . .                                       | 968        |

|           |  |     |           |   |            |
|-----------|--|-----|-----------|---|------------|
| 19.2.5    | Konsekvensutredninger .....  | 969 | 19.4.7.2  | Sametinget som statlig organ .....  | 991        |
| 19.3      | Forslag om arealplanlegging og samiske interesser .....                      | 970 | 19.4.7.3  | Innsigelsesrett og klagerett .....  | 991        |
| 19.3.1    | Samerettsutvalgets forslag i NOU 1997: 4 .....                               | 970 | 19.4.7.4  | Planretningslinjer .....  | 992        |
| 19.3.2    | Reindriftslovutvalgets vurderinger i NOU 2001: 35 .....                      | 971 | 19.4.7.5  | Innarbeiding i lovverket .....  | 994        |
| 19.3.3    | Planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14 .....                                | 971 | 19.4.8    | Konsekvensutredninger .....   | 994        |
| 19.3.3.1  | Innledning .....   | 971 | 19.4.9    | Andre endringer .....   | 995        |
| 19.3.3.2  | Henvisning til naturgrunnlaget for samisk kultur i formålsbestemmelsen ..... | 973 | 19.4.9.1  | Hyttebygging og hensyntagen til reindriften .....                           | 995        |
| 19.3.3.3  | Planlegging på nasjonalt nivå .....  | 974 | 19.4.9.2  | Samordnet hytteplanlegging .....  | 996        |
| 19.3.3.4  | Innsigelsesrett og klagerett for Sametinget .....                            | 974 | 19.4.9.3  | Strengere dispensasjonsregler ....  | 996        |
| 19.3.3.5  | Regional planlegging .....   | 976 | 19.4.9.4  | Samordning med reindriftens distriktsplaner .....                           | 996        |
| 19.3.3.6  | Kommuneplanlegging – LRNF-områder og hensynssoner for reindrift .....        | 976 | <b>20</b> | <b>Områdevern i tradisjonelle samiske områder .....</b>                     | <b>998</b> |
| 19.3.3.7  | Kommuneplanlegging – bestemmelser om bruk og vern, områdeplaner mv. ....     | 978 | 20.1      | Innledning .....  | 998        |
| 19.3.3.8  | Saksbehandlingsregler og samiske interesser .....                            | 978 | 20.1.1    | Generelle betraktninger .....   | 998        |
| 19.3.3.9  | Konsekvensutredninger .....  | 979 | 20.1.2    | Oversikt over kapittelets innhold ..  | 999        |
| 19.3.3.10 | Samordning med reindriftens distriktsplanlegging .....                       | 979 | 20.2      | Utvalgets befaringssturer og informasjonsmøter .....                        | 999        |
| 19.4      | Samerettsutvalgets vurderinger og forslag .....                              | 980 | 20.2.1    | Synspunkter fra befaringssturene ..   | 999        |
| 19.4.1    | Innledning. Folkerettslige føringer .  | 980 | 20.2.2    | Synspunkter fra informasjonsmøtene .....                                    | 1000       |
| 19.4.2    | Området for utvalgets vurderinger og forslag .....                           | 981 | 20.3      | Biomangfoldlovutvalgets forslag i NOU 2004: 28 .....                        | 1001       |
| 19.4.2.1  | Sjøområder .....   | 981 | 20.3.1    | Enkelte hovedtrekk .....  | 1001       |
| 19.4.2.2  | Landområder .....  | 981 | 20.3.2    | Biomangfoldlovutvalgets forslag om områdevern .....                         | 1001       |
| 19.4.2.3  | Saksfelt .....   | 982 | 20.3.3    | Samiske aspekter i NOU 2004: 28 ..  | 1004       |
| 19.4.2.4  | Innarbeiding i lovverket .....   | 982 | 20.3.3.1  | Oversikt .....  | 1004       |
| 19.4.3    | Formålsparagrafen .....  | 982 | 20.3.3.2  | Områdevern og urfolks og lokalbefolkningers rettigheter .....               | 1005       |
| 19.4.4    | Planlegging på riksnivå .....  | 983 | 20.3.3.3  | Særlig om reindrift i verneområder  | 1007       |
| 19.4.5    | Planlegging på fylkesnivå .....  | 984 | 20.3.4    | Streif fra høringsrunden .....  | 1009       |
| 19.4.5.1  | Fylkesplan og fylkesdelplan .....  | 984 | 20.4      | Prosessen for bruk og vern i lulesamisk område .....                        | 1010       |
| 19.4.5.2  | Fylkesplanbehandlingen .....   | 985 | 20.4.1    | Bakgrunn .....  | 1010       |
| 19.4.5.3  | Innarbeiding i lovverket .....   | 985 | 20.4.2    | Sluttdokumentet fra det nasjonale utvalget .....                            | 1011       |
| 19.4.6    | Planlegging på kommunenivå .....   | 985 | 20.5      | Samerettsutvalgets vurderinger og forslag .....                             | 1013       |
| 19.4.6.1  | Innledning .....   | 985 | 20.5.1    | Innledning .....  | 1013       |
| 19.4.6.2  | Kommuneplanens arealdel .....  | 986 | 20.5.2    | Biomangfoldlovutvalget og urfolksretten .....                               | 1013       |
| 19.4.6.3  | Reguleringsplaner .....  | 987 | 20.5.2.1  | Biomangfoldlovutvalgets urfolksrettslige redegjørelse .....                 | 1013       |
| 19.4.6.4  | Planbehandlingen – særlig om konsultasjoner .....                            | 988 | 20.5.2.2  | Samerettsutvalgets kommentarer ..   | 1015       |
| 19.4.6.5  | Planbehandlingen – andre endringer .....                                     | 989 | 20.5.3    | Mål for områdevern – samiske hensyn .....                                   | 1016       |
| 19.4.6.6  | Innarbeiding i lovverket .....   | 990 | 20.5.4    | Foreleggelse, konsultasjoner og hensyntagen til samiske interesser          | 1018       |
| 19.4.7    | Sametingets rolle i arealplanleggingen .....                                 | 990 | 20.5.4.1  | Utgangspunkt – vernesaker som kan innskrenke samisk tradisjonell bruk ..... | 1018       |
| 19.4.7.1  | Innledning .....   | 990 |           |   |            |

|           |  |             |          |   |      |
|-----------|--|-------------|----------|---|------|
| 20.5.4.2  | Hvilke institusjoner og interesser skal sakene forelegges for? . . . . .                       | 1018        | 21.2.1   | Alminnelige forpliktelser om vern og medvirkning . . . . .          | 1042 |
| 20.5.4.3  | Bør foreleggelsesplikten knyttes opp til begrepet «tradisjonell bruk»? . . . . .               | 1019        | 21.2.2   | ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2) . . . . .                    | 1042 |
| 20.5.4.4  | Konsultasjonsplikt ved områdevern  | 1020        | 21.2.2.1 | Anvendelsesområdet . . . . .  | 1042 |
| 20.5.4.5  | Tilbørlig hensyntagen til samiske interesser . . . . .   | 1022        | 21.2.2.2 | Forholdet mellom artikkel 15 (2) og artikkel 15 (1) . . . . .       | 1043 |
| 20.5.4.6  | Innarbeiding i lovverket . . . . .   | 1023        | 21.2.2.3 | Nærmere om artikkel 15 (2) . . . . .                                | 1044 |
| 20.5.5    | Andre saksbehandlingsregler . . . . .  | 1023        | 21.3     | Enkelte avgrensningsspørsmål . . . . .                              | 1045 |
| 20.5.5.1  | Utgangspunkt og grunnleggende hensyn . . . . .   | 1023        | 21.3.1   | Forholdet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler . . . . .        | 1045 |
| 20.5.5.2  | Saksbehandlingen – generelle betraktninger . . . . .   | 1025        | 21.3.2   | Petroleumsressurser i grunnen under norsk landområde . . . . .      | 1046 |
| 20.5.5.3  | Saksbehandlingen – Sametingets rolle . . . . .   | 1026        | 21.3.3   | Petroleumsforekomster på kontinentalsokkelen . . . . .              | 1047 |
| 20.5.5.4  | Saksbehandlingen – andre samiske rettighetshavere og interesser . . . . .                      | 1027        | 21.3.3.1 | Konsultasjoner og deltakelse . . . . .                              | 1047 |
| 20.5.5.5  | Særlig om saksbehandlingen ved midlertidig vern . . . . .                                      | 1028        | 21.3.3.2 | Erstatning og andel i utbytte . . . . .                             | 1048 |
| 20.5.5.6  | Innarbeiding i lovverket . . . . .   | 1029        | 21.3.4   | Andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum . . . . .         | 1049 |
| 20.5.6    | Noen særlige spørsmål . . . . .  | 1029        | 21.4     | Tidligere forslag til særregler for det samiske området . . . . .   | 1050 |
| 20.5.6.1  | Innledning . . . . .   | 1029        | 21.4.1   | Forslaget til ny minerallov i Ot.prp. nr. 35 (1998–99) . . . . .    | 1050 |
| 20.5.6.2  | Båndlegging av verneprosesser – nasjonalparker. Utgangspunkt . . . . .                         | 1030        | 21.4.2   | Endringer som følge av finnmarksloven . . . . .                     | 1051 |
| 20.5.6.3  | Båndlegging av verneprosesser – nasjonalparker. Flertallets vurderinger . . . . .              | 1031        | 21.4.2.1 | Mutbare mineraler . . . . .   | 1051 |
| 20.5.6.4  | Båndlegging av verneprosesser – nasjonalparker. Mindretallets vurderinger . . . . .            | 1032        | 21.4.2.2 | Forholdet til forslagene i NOU 1997: 4 . . . . .                    | 1052 |
| 20.5.6.5  | Båndlegging av verneprosesser – andre verneområder . . . . .                                   | 1033        | 21.4.2.3 | Ikke-mutbare mineraler . . . . .                                    | 1052 |
| 20.5.6.6  | Særlig om nasjonalparker på Hålogalandsallmenningens grunn . . . . .                           | 1034        | 21.4.3   | Nærings- og handelsdepartementets høringsutkast (2003) . . . . .    | 1053 |
| 20.5.6.7  | Innarbeiding i lovverket . . . . .   | 1035        | 21.4.3.1 | Hovedtrekkene i høringsutkastet . . . . .                           | 1053 |
| 20.5.7    | Enkelte andre sider ved forslaget til ny naturmangfoldlov . . . . .                            | 1035        | 21.4.3.2 | Sametingets høringsuttalelse . . . . .                              | 1054 |
| 20.5.7.1  | Innledning . . . . .   | 1035        | 21.4.3.3 | Andre reaksjoner på forslaget . . . . .                             | 1054 |
| 20.5.7.2  | Synliggjøring av samiske aspekter i forskriftshjemmelen (§ 33) . . . . .                       | 1036        | 21.4.3.4 | Oppfølgingen av høringsnotatet . . . . .                            | 1055 |
| 20.5.7.3  | Synliggjøring av sjøsamiske interesser (§ 38) . . . . .  | 1037        | 21.5     | Samerettsutvalgets vurderinger og forslag . . . . .                 | 1055 |
| 20.5.7.4  | Kompensasjon ved vernevedtak (§ 47) . . . . .  | 1038        | 21.5.1   | Innledning . . . . .  | 1055 |
| 20.5.7.5  | Samisk representasjon i lokale vernemyndigheter (§ 61) . . . . .                               | 1039        | 21.5.2   | Forholdet til reglene om saksbehandling og konsultasjoner . . . . . | 1056 |
| <b>21</b> | <b>Mutbare mineraler og andre ressurser som staten «beholder eiendomsretten til» . . . . .</b> | <b>1041</b> | 21.5.2.1 | Konsultasjonsreglene . . . . .                                      | 1056 |
| 21.1      | Innledning . . . . .   | 1041        | 21.5.2.2 | De øvrige saksbehandlingsreglene . . . . .                          | 1056 |
| 21.2      | Statens folkerettslige forpliktelser . . . . .   | 1042        | 21.5.2.3 | Geografisk virkeområde . . . . .                                    | 1057 |
|           |  |             | 21.5.2.4 | Innarbeiding i lovverket . . . . .                                  | 1057 |
|           |  |             | 21.5.3   | Skjerping . . . . .   | 1057 |
|           |  |             | 21.5.3.1 | Varsling om igangsettelse . . . . .                                 | 1057 |
|           |  |             | 21.5.3.2 | Fredning av områder mot skjerping . . . . .                         | 1059 |
|           |  |             | 21.5.3.3 | Innarbeiding i lovverket . . . . .                                  | 1061 |
|           |  |             | 21.5.4   | Muting og utmål . . . . .   | 1061 |
|           |  |             | 21.5.4.1 | Høringsregler . . . . .   | 1061 |
|           |  |             | 21.5.4.2 | Klage og oppsettende virkning . . . . .                             | 1062 |
|           |  |             | 21.5.4.3 | Avveiningsregler. Adgang til vilkårsfastsettelse . . . . .          | 1064 |



|           |  |             |          |   |      |
|-----------|--|-------------|----------|---|------|
| 21.5.4.4  | Avgjørelsesmyndigheten   | 1064        | 22.3.2   | SP artikkel 27  | 1085 |
| 21.5.4.5  | Innarbeiding i lovverket                                       | 1065        | 22.3.2.1 | Er kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder beskyttet av bestemmelsen?                            | 1085 |
| 21.5.5    | Grunneieravgift  | 1066        | 22.3.2.2 | Særlig om avgjørelsen i Apirana Mahuika-saken   | 1087 |
| 21.5.5.1  | Særlig om statsgrunnen i Nordland og Troms                     | 1066        | 22.3.2.3 | Rekkevidden av statens forpliktelser  | 1089 |
| 21.5.5.2  | Andre grunneiere i tradisjonelle samiske områder               | 1066        | 22.3.2.4 | Hvordan kan forpliktelsene etter artikkel 27 oppfylles?   | 1090 |
| 21.5.5.3  | Særlig om bruksretthavere                                      | 1066        | 22.3.2.5 | Gjennomslagskraften av artikkel 27 i norsk rett   | 1091 |
| 21.5.5.4  | Innarbeiding i lovverket                                       | 1068        | 22.3.2.6 | SP Artikkel 1   | 1091 |
| <b>22</b> | <b>Kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder</b>                | <b>1069</b> | 22.3.3   | ILO-konvensjon nr. 169  | 1092 |
| 22.1      | Innledning   | 1069        | 22.3.3.1 | Generelt om ILO-konvensjonens anvendelse i sjøområder   | 1092 |
| 22.1.1    | Noen historiske utviklingstrekk                                | 1069        | 22.3.3.2 | Innholdet i forpliktelsene – særlig om artikkel 15, jf. artikkel 6 og 7                           | 1094 |
| 22.1.2    | Ressurskrise og reguleringstiltak                              | 1070        | 22.3.4   | Kort om andre folkerettslige instrumenter   | 1095 |
| 22.1.3    | Urfolksperspektiv, historiske rettigheter og nærhetsprinsippet | 1072        | 22.3.5   | Oppsummering folkerettslige føringer  | 1096 |
| 22.1.4    | Oversikt over den videre fremstillingen                        | 1073        | 22.3.5.1 | Generelt  | 1096 |
| 22.2      | Tidligere forslag om sjøsamisk kyst- og fjordfiske             | 1073        | 22.3.5.2 | Neppe noe krav om anerkjennelse av rettigheter  | 1097 |
| 22.2.1    | NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur                  | 1073        | 22.3.6   | Særlig om forslaget til nordisk samekonvensjon  | 1098 |
| 22.2.1.1  | Grunnleggende premisser  | 1073        | 22.3.6.1 | Generelt  | 1098 |
| 22.2.1.2  | Særlig vektlegging av samiske hensyn                           | 1074        | 22.3.6.2 | Anerkjennelse av rettigheter til saltvannsfiske og andre marine ressurser                         | 1098 |
| 22.2.1.3  | Fritt fiske for fartøy under 7 meter                           | 1074        | 22.3.6.3 | Identifisering av samiske rettigheter til saltvannsfiske  | 1099 |
| 22.2.1.4  | Sterkere lokal innflytelse på fiskeriforvaltningen             | 1075        | 22.3.6.4 | Utnyttelse av naturressurser – saksbehandlingsregler  | 1100 |
| 22.2.1.5  | Andre tiltak   | 1076        | 22.3.6.5 | Rett til erstatning og del av utbytte   | 1101 |
| 22.2.2    | Samisk fiskeriutvalg   | 1076        | 22.3.6.6 | Særlige forpliktelser ved fiskerireguleringer   | 1101 |
| 22.2.2.1  | Bakgrunn og mandat for utredningen                             | 1076        | 22.3.6.7 | Oppsummering  | 1103 |
| 22.2.2.2  | Samisk tiltaksområde, samisk fiskerisone                       | 1077        | 22.4     | Samerettsutvalgets øvrige forslag og deres betydning for kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder | 1103 |
| 22.2.2.3  | Reguleringsmessige tiltak                                      | 1078        | 22.4.1   | Kartlegging av rettigheter og avklaring av rettighetskrav   | 1103 |
| 22.2.2.4  | Forvaltningsmessige tiltak                                     | 1078        | 22.4.1.1 | Hovedtrekkene i forslaget   | 1103 |
| 22.2.2.5  | Andre tiltak   | 1079        | 22.4.1.2 | Forslagets betydning for fisket i sjøsamiske områder  | 1104 |
| 22.2.3    | Stortingets vedtak om utredning av fiskerirettigheter          | 1079        | 22.4.2   | Konsultasjoner og annen saksbehandling  | 1105 |
| 22.2.3.1  | Utredning av fiskerirettigheter utenfor Finnmark               | 1079        | 22.4.2.1 | Hovedtrekkene i forslaget   | 1105 |
| 22.2.3.2  | Mulig utvidelse av Finnmarks-kommisjonens mandat               | 1080        | 22.4.2.2 | Konsultasjonsreglenes betydning for fisket i sjøsamiske områder                                   | 1106 |
| 22.2.4    | Havressurslovutvalgets forslag i NOU 2005: 10                  | 1081        | 22.4.2.3 | De øvrige saksbehandlingsreglenes betydning for fisket i sjøsamiske områder                       | 1107 |
| 22.2.4.1  | Innledning   | 1081        |          |   |      |
| 22.2.4.2  | Flertallets vurdering av folkeretten                           | 1082        |          |   |      |
| 22.2.4.3  | Mindretallets vurdering av folkeretten                         | 1082        |          |   |      |
| 22.2.4.4  | Kort om visse sider av lovforslaget                            | 1082        |          |   |      |
| 22.2.4.5  | Reaksjoner på utredningen                                      | 1083        |          |   |      |
| 22.3      | Samerettsutvalgets vurdering av folkeretten                    | 1085        |          |   |      |
| 22.3.1    | Innledning   | 1085        |          |   |      |

|           |   |      |           |  |      |
|-----------|---|------|-----------|--|------|
| 22.4.3    | Endringer i plan- og bygningsloven  | 1108 | 23.3.3    | Hålogalandsallmenningen –<br>administrative konsekvenser   | 1135 |
| 22.4.4    | Verneområder i sjø  | 1109 | 23.3.3.1  | Det nye eierorganet  | 1135 |
| 22.5      | Utvalgets nærmere vurderinger<br>om kyst- og fjordfiske i sjøsamiske<br>områder | 1110 | 23.3.3.2  | Utmarksstyrene   | 1135 |
| 22.5.1    | Innledning  | 1110 | 23.3.3.3  | Offentlig forvaltning  | 1136 |
| 22.5.1.1  | Forholdet til Kystfiskeutvalget for<br>Finnmark                                 | 1110 | 23.3.3.4  | Næringsliv og privatpersoner   | 1136 |
| 22.5.1.2  | Nærmere om de videre<br>vurderingene  | 1111 | 23.3.4    | Særlig om konsekvensene for<br>Statskog SF   | 1137 |
| 22.5.2    | Fritt fiske for mindre båter?   | 1112 | 23.3.4.1  | Konsekvenser for Statskog SF som<br>foretak  | 1137 |
| 22.5.2.1  | Generelle betraktninger   | 1112 | 23.3.4.2  | Konsekvenser for de ansatte  | 1138 |
| 22.5.2.2  | Begrensninger når det gjelder<br>redskaper og fartøystørrelse                   | 1113 | 23.3.5    | Forslaget om utvidet virkeområde<br>for Hålogalandsallmenningen  | 1138 |
| 22.5.2.3  | Hvilke fiskere skal tilgodeses av<br>ordningen?                                 | 1114 | 23.3.6    | Revidert Statskog  | 1138 |
| 22.5.2.4  | Krav om registrering i fisker-<br>mannallet?                                    | 1115 | 23.4      | Forslag til endringer i fjellova og<br>friluftsløven   | 1139 |
| 22.5.2.5  | Hjemmel til å vedta begrensninger   | 1116 | 23.5      | Forslag til endringer i reindrifts-<br>loven   | 1140 |
| 22.5.2.6  | Forholdet til reglene om ervervs-<br>tillatelse                                 | 1117 | 23.6      | Saksbehandling og konsultasjoner   | 1141 |
| 22.5.2.7  | Oppsummerende betraktninger   | 1118 | 23.6.1    | Generelle betraktninger  | 1141 |
| 22.5.3    | Fredninger mot bestemte<br>redskapstyper mv.                                    | 1119 | 23.6.2    | Saksbehandlings- og<br>konsultasjonsregler – generelt  | 1141 |
| 22.5.4    | Samisk og lokal deltakelse<br>i fiskeriforvaltningen                            | 1120 | 23.6.3    | Forslagene om endringer i plan-<br>og bygningsloven, naturvernloven<br>og bergverksloven   | 1143 |
| 22.5.4.1  | Innledende betraktninger  | 1120 | <b>24</b> | <b>Merknader til bestemmelsene<br/>i lovforslagene</b>   | 1145 |
| 22.5.4.2  | Den lokale/regionale forvaltningen  | 1121 | 24.1      | Lov om kartlegging og aner-<br>kjennelse av eksisterende rettig-<br>heter til grunn og naturressurser<br>i de tradisjonelle samiske<br>områdene fra og med Troms fylke<br>og sørover (kartleggings- og<br>anerkjennelsesloven) | 1145 |
| 22.5.4.3  | Særlig om Sametingets rolle<br>i nasjonal fiskeriforvaltning                    | 1122 | 24.2      | Ny forvaltningsordning for<br>gjenværende statsgrunn<br>i Nordland og Troms  | 1169 |
| 22.5.4.4  | Samisk fiskerisone eller<br>urfolkssone?  | 1123 | 24.2.1    | Utkast til lov om rettsforhold og<br>disponering over grunn og<br>naturressurser på Hålogalands-<br>allmenningens grunn i Nordland<br>og Troms (hålogalandsloven)  | 1170 |
| 22.5.5    | Enkelte andre spørsmål  | 1124 | 24.2.2    | Utkast til lov om rettsforhold og<br>disponering over statens grunn<br>og naturressurser i Nordland<br>og Troms  | 1204 |
| 22.5.5.1  | Kort om visse sider ved<br>Havressurslovutvalgets forslag                       | 1124 | 24.3      | Statseide tradisjonelle samiske<br>områder i Sør-Norge   | 1213 |
| 22.5.5.2  | Ulike ikke-rettslige tiltak   | 1125 | 24.3.1    | Endringer i lov om utnytting av<br>rettar og lunnende m.m.<br>i statsallmenningane (fjellova)<br>6. juni 1975 nr. 31   | 1213 |
| <b>23</b> | <b>Økonomiske og administrative<br/>konsekvenser</b>                            | 1126 | 24.3.2    | Endringer i friluftsløven 28. juni<br>1957 nr. 16  | 1219 |
| 23.1      | Innledning  | 1126 |           |  |      |
| 23.2      | Kartlegging og anerkjennelse av<br>eksisterende rettigheter                     | 1127 |           |  |      |
| 23.2.1    | Innledning  | 1127 |           |  |      |
| 23.2.2    | Kartleggingskommisjonen   | 1127 |           |  |      |
| 23.2.3    | Utmarksdomstolen  | 1130 |           |  |      |
| 23.3      | Ny forvaltningsordning for<br>gjenværende statsgrunn<br>i Nordland og Troms     | 1132 |           |  |      |
| 23.3.1    | Innledning  | 1132 |           |  |      |
| 23.3.2    | Hålogalandsallmenningen –<br>økonomiske konsekvenser                            | 1132 |           |  |      |
| 23.3.2.1  | Det nye eierorganet   | 1132 |           |  |      |
| 23.3.2.2  | Utmarksstyrene  | 1134 |           |  |      |
| 23.3.2.3  | Offentlig forvaltning   | 1134 |           |  |      |
| 23.3.2.4  | Næringsliv og privatpersoner  | 1135 |           |  |      |

|      |   |      |
|------|---|------|
| 24.4 | Endringer i lov 15. juni 2007 nr. 40<br>om reindrift .....  | 1219 |
| 24.5 | Lov om saksbehandling og<br>konsultasjoner ved tiltak som kan<br>få virkning for naturgrunnet<br>i tradisjonelle samiske områder<br>(saksbehandlings- og<br>konsultasjonsloven) ..... | 1234 |

#### **Vedlegg**

|   |                    |      |
|---|--------------------|------|
| 1 | Forkortelser ..... | 1288 |
| 2 | Kilder .....       | 1289 |



*Del III*  
*Utvalgets vurderinger og forslag,*  
*kapittel 16–24*

## Kapittel 16

# Endringer i reindrifftsloven

### 16.1 Innledning

#### 16.1.1 Generelle utgangspunkter

Som det fremgår av det historiske materialet som er utarbeidet i Samerettsutvalgets regi og publisert i NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms*, har det fra gammelt av vært drevet samisk reindrift i det meste av utvalgets mandatområde. Reindrift har også i dag en sentral plass i samisk materiell kultur, som en av relativt få kulturspesifikke samiske næringer. Videre viser både den folkerettslige fremstillingen i kapittel 5 og det øvrige folkerettslige materialet som utvalget har analysert, jf. blant annet redegjørelsen for konsultasjons- og deltakelsesretten i punkt 17.2, at forslag som sikrer reindriffts rettigheter, vil ha et solid folkerettslig grunnlag. Dette gjelder både bestemmelser som anerkjenner utøvernes rettigheter til ressursutnyttelse i forbindelse med reindrifften, bestemmelser som sikrer de reindrifftsberettigede deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem, og bestemmelser som styrker beskyttelsen av reindrifftsarealene.

Det er dessuten eksplisitt uttrykt i utvalgets mandat, jf. punkt 3.2.2 foran, at en «bør særlig vurdere reindriffts arealbruk og rettigheter». Videre er det i innledningen til Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) fremholdt at det ved utformingen av mandatet for Reindrifftslovutvalget, som i 1999 fikk i oppdrag å revidere reindrifftslovens bestemmelser om styring, forvaltning og interne forhold i næringen, ble forutsatt «at de mer grunnleggende rettighetsmessige spørsmål skal vurderes av det nye samerettsutvalget». <sup>1</sup> Dette er gjentatt i proposisjonens kapittel 2 om bakgrunnen for lovforslaget, der også følgende uttalelse fra St.prp. nr. 49 (1997–98) er sitert: <sup>2</sup>

«Departementet forutsetter ut fra dette at spørsmål om endringer i reindrifftsloven, som berører de grunnleggende rettighetsspørsmål for næringen, må vurderes i forbindelse med videreføring av Samerettsutvalgets arbeid.»

1. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 6.  
2. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 7.

Departementet kommer også i sine generelle vurderinger i proposisjonens kapittel 8 inn på forholdet mellom lovforslaget i proposisjonen og Samerettsutvalgets arbeid: <sup>3</sup>

«Departementet er innforstått med at Samerettsutvalgets arbeid kan gjøre det nødvendig å vurdere nye endringer i reindrifftsloven. Når Samerettsutvalgets forslag foreligger, vil departementet komme tilbake til spørsmålet om forholdet til reindrifftsloven og oppfølging av de områder som ikke er gjenstand for revisjon nå.»

Det har følgelig vært en viktig oppgave for Samerettsutvalget å vurdere om reindrifftsloven 15. juni 2007 nr. 40, som trådte i kraft 1. juli 2007, <sup>4</sup> sikrer reindrifftsutøvernes rettigheter og de arealene hvor det drives reindrift på en adekvat måte, eller om loven bør endres med sikte på å oppnå dette. Et viktig utgangspunkt for disse vurderingene har vært at reindrifftsretten er en selvstendig bruksrett med grunnlag i alders bruk. Dette er blant annet lagt til grunn av Høyesterett i Selbusaken, <sup>5</sup> og er nå også fastslått i reindrifftsloven § 4 første ledd som lyder:

«Den samiske befolkningen har på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift innenfor de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor reindriffts samene fra gammelt av har utøvet reindrift (det samiske reinbeiteområdet).»

Derimot har denne rettstilstanden ikke fremgått klart av tidligere reindrifftslovgivning. Flere av denne lovgivningens enkeltbestemmelser, som er videreført til den nye loven i påvente av Samerettsutvalgets utredning, kan tvert imot gi inntrykk av at loven bygger på en forutsetning om at reindrifftsretten er uttømmende regulert i loven. Dette er også fremholdt i forarbeidene til reindrifftsloven av 1978, <sup>6</sup> hvor det også heter at en ved ikke å videreføre 1933-lovens § 84, <sup>7</sup> har tatt konsekvensen av oppfatningen om at retten «til å utøve reindrift

3. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 29.  
4. Ifølge kgl. res. 15. juni 2006 nr. 627.  
5. Rt. 2001 side 769 (Selbu) på side 788.  
6. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 42, jf. side 56.

[fritt] kan innskrenkes og eventuelt oppheves ved ny lov», også dersom retten «har bestått fra gammelt av».<sup>8</sup>

Oppfatningen om at reindrifftsretten er en form for tålt bruk eller uskyldig nyttesrett, har dermed holdt seg relativt lenge etter at synspunktet i 1968 må anses å ha blitt forlatt ved Høyesteretts avgjørelser i Brekkensaken og Altevann II-saken,<sup>9</sup> og i enkelte kretser også etter at Høyesterett i Selbusaken uttalte at reindrifftsretten er en selvstendig bruksrett i utmark med grunnlag i alders tids bruk, og at det er «tale om en rett, ikke bare om tålt bruk».<sup>10</sup>

Det kan neppe utelukkes at manglende samsvar mellom ordlyden i reindrifftslovens bestemmelser og de underliggende rettslige realitetene har hatt uheldige følger. I alle fall kan dette ha skapt et inntrykk av at reindrifftsretten og den bruk som skjer med grunnlag i denne retten, utelukkende har sitt grunnlag i den til enhver tid gjeldende reindrifftslovgivningen og at rettighetene dermed fritt kan innskrenkes ved lov, og at reindrifftsutøvernes utmarksbruk ikke har kunnet gi grunnlag for erverv av rettigheter med grunnlag i hevd eller alders tids bruk.

Et uttrykk for dette kan blant annet være tvisten om reindrifftssamenes fiskerett i Essandsjøen og Nesjøen som begge ligger på privat utmarksgrunn. Saken ble behandlet av Sør-Trøndelag Tingrett i august 2007. Utfallet ble at reieneierne i Essand reinbeitedistrikt og deres husstand, samt en person som deltar i reindrifften om lag en og en halv måned per år, med grunnlag i alders tids bruk hadde ervervet en husbehovsrett til fiske i forbindelse med utøvelsen av reindrifften.<sup>11</sup>

Bakgrunnen for tvisten var at en på 1990-tallet ikke kom til enighet om reindrifftssamenes fiskerett. I 2005 tok Tydal Grunneierlag kontakt med reieneierne og anførte at disse ikke hadde fiskerett med henvisning til at Høyesterett i Marsfjellsaken<sup>12</sup> la til grunn at reindrifftslovgivningen «har ment å ville gi en uttømmende regulering av flytt-samenes rettigheter til å bruke annenmanns eiendom».<sup>13</sup> Grunneierlaget viste også at Høyesterett

og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms har fastholdt dette synet i Kåfjordsaken fra 1979 og i Nordreisa/Kvænangensaken fra 1991.<sup>14</sup>

Det kan med dette synes som om Grunneierlaget målbar en oppfatning om at bruk som ledd i utøvelse av reindrifft ikke kan gi grunnlag for rettserverv gjennom hevd eller alders tids bruk. Da saken ble behandlet av tingretten, hadde grunneierne moderert dette synspunktet,<sup>15</sup> som i realiteten ble forlatt av Høyesterett ved Brekkendommen i 1968, hvor en gruppe reieneiere fikk anerkjent erverv av fiskerettigheter gjennom langvarig bruk på privat utmarksgrunn tilhørende Brekken Sameie, og senere mer uttrykkelig, blant annet gjennom den ovenfor gjengitte prinsipputtalelsen i Selbudommen. Det kan likevel ikke utelukkes at det opprinnelig anførte synspunktet kan ha bidratt til å forsterke konfliktnivået i saken.

Ettersom det grunnleggende prinsippet om reindrifftsrettens rettslige grunnlag nå er inntatt i gjeldende reindrifftslov, og loven også i § 4 tredje ledd slår fast at det ved inngrep i reindrifftsretten skal «ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger», må det imidlertid antas at forståelsen for og erkjennelsen av at reindrifften er en selvstendig bruksrett med de rettslige konsekvensene dette har, etter hvert vil øke. Selv om de grunnleggende prinsippene er inntatt i loven, er imidlertid de bestemmelsene som mer konkret regulerer reindrifftsutøvernes rettigheter i all hovedsak videreført fra 1978-loven.

Årsaken til dette er at Reindrifftslovutvalget, hvis forslag i NOU 2001: 35 ligger til grunn for lovforslaget i Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) som ble vedtatt uten nevneverdige endringer, var begrenset til bestemmelser om styring, forvaltning og interne forhold i næringen. De mer grunnleggende spørsmålene om reindrifftsutøvernes rettigheter ble som nevnt foran, forutsatt behandlet av Samerettsutvalget.<sup>16</sup> Se også det i punkt 3.3.2 omtalte brevet fra Justisdepartementet til Landbruksdepartementet 16. juli 2002, der Justisdepartementet antar at utvalget vil vurdere «i allfall deler av» de forholdene som dekkes av reindrifftslovens bestemmelser om forholdet mellom grunneierretten og reindrifftsretten, og om reieneiernes erstatningsansvar

7. Etter § 84 i reindrifftsloven av 1933 hadde fastboende finnmarkinger en rett til å eie rein, såkalt sytingsrein, som i det daglige oppholdt seg i reindrifftssamenes flokker og ble drevet av disse.

8. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 47.

9. Rt 1968 side 394 (Brekken) og 1968 side 429 (Altevann II).

10. Rt. 2001 side 769 på side 788.

11. Sør-Trøndelag Tingrett, domsslutning 17. august 2007 (06-098607TVI-STOR). Avgjørelsen er påanket.

12. Rt. 1955 side 361. Saken gjaldt blant annet tvist om fiskerett i vann i en strekning som i 1844 hadde gått over fra å være statsallmenning til privat eiendom.

13. Brev fra Tydal Grunneierlag til Essand reinbeitedistrikt, 17. mars 2005.

14. Se Rt. 1979 side 1283 (Kåfjord) og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, sak 6 (Nordreisa) og 7 (Kvænangen) 1987, dom avsagt 5. juli 1991, side 110 flg.

15. Se blant annet side 6–7 i tingrettens avgjørelse.

16. NOU 2001: 35 side 9 og 17–18, St.prp. nr. 49 (1997–98) punkt 8.3 og Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 6 og 7.

(§§ 15 og 25 til 27 i 1978-loven), om enn ikke nødvendigvis «alle detaljer».

### 16.1.2 Avgrensninger. Oversikt over kapittelets innhold

Samerettsutvalget vil i dette kapittelet vurdere de bestemmelsene i reindriftsloven som mer konkret berører de mer grunnleggende rettighetsmessige spørsmålene for den samiske reindriften. Siden det fremgår nokså direkte av reindriftsloven § 4 at reindriftsretten 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. En har imidlertid vurdert om visse sider av § 4 bør presiseres slik at de prinsippene den gir uttrykk for kommer klarere frem, jf. nedenfor i punkt 16.2.8.1 og 16.6.4.

Utvalget har heller ikke gått inn på de av reindriftslovens bestemmelser som regulerer reindriftsforvaltningen og ulike interne forhold i næringen, idet dette ville falle utenfor utvalgets mandat. Derimot vil en ta for seg en del av lovens bestemmelser som omhandler reindriftsutøvernes rettigheter og forholdet mellom reindriften og omverdenen. Det er særlig i den sistnevnte relasjonen at problemstillingene knyttet til det forhold at reindriftsretten er en selvstendig bruksrett, men uten at dette har kommet klart til uttrykk i reindriftsloven, vil kunne komme på spissen. Det kan dessuten vises til at det i mandatets punkt 2.3 er uttalt at utvalget særskilt bør vurdere forholdet mellom samiske særrettigheter og ikke-samers interesser, og kartlegge og foreslå løsninger som kan dempe eventuelle konflikter mellom blant annet reindriften og andre interesser, samiske så vel som ikke-samiske.

For så vidt gjelder bestemmelsene i gjeldende reindriftslov har utvalget i punkt 16.2 vurdert om §§ 19 til 26 som regulerer reindrifts-samenes rettigheter i utmark, bør endres. Disse bestemmelsene er videreført uten materielle endringer fra 1978-lovens §§ 9 til 14, fordi det lå utenfor Reindriftslovutvalgets mandat å foreslå endringer i dem. Samerettsutvalget har foreslått visse presiseringer og klargjøringer, men med unntak av fredningsbestemmelsen i § 19 annet ledd som foreslås opphevet og visse endringer i § 26 for så vidt gjelder storviltjakten, ingen materielle endringer av praktisk betydning.

Bestemmelsene om hvordan reindriften skal utøves, jf. §§ 27 til 31 som erstatter 1978-lovens §§ 20 til 24, er behandlet i punkt 16.3, ettersom enkelte av disse bestemmelsene ikke bare regule-

rer interne forhold i reindriften, men også får betydning i eksterne relasjoner. På dette punktet er det imidlertid verken foreslått materielle endringer eller presiseringer.

I punkt 16.4 har utvalget vurdert bestemmelsene i §§ 63 til 66 som regulerer andres rådighet i og bruk av reinbeiteområdene. En har blant annet foreslått visse endringer i § 63 som regulerer forholdet mellom reindriftsretten og grunneierretten/andre bruksrettigheter, og som viderefører 1978-lovens § 15, jf. at Justisdepartementet i det foran nevnte brevet til Landbruksdepartementet, forventer en nærmere vurdering av denne bestemmelsen. Hensikten med endringsforslaget er ikke å forrykke balansen mellom de to gruppene av rettighetshavere i forhold til det som følger av alminnelige rettsprinsipper, men at det skal fremgå klarere av bestemmelsen at det er tale om to ulike grupper av og i prinsippet likestilte rettighetshavere.

Reglene om reindriftsutøvernes erstatningsansvar, som også er nevnt særskilt i Justisdepartementets brev, er behandlet i punkt 16.5. Disse bestemmelsene er nå inntatt i reindriftsloven §§ 67 til 70, og fordi det lå utenfor Reindriftslovutvalgets mandat å foreslå endringer i dem, er de en videreføring av 1978-lovens §§ 25 til 27 om objektivt solidaransvar for alle distriktets reieiere ved reinskade. Utvalget har foreslått en del oppmykninger av disse reglene med sikte på å parallellføre reglene om reieieres erstatningsansvar for skader påført av deres rein med reglene om erstatningsansvar for eiere av andre beitedyr.

Utvalget har i punkt 16.6 vurdert ulike spørsmål som gjelder vernet av beitearealene. Blant annet er det drøftet om reindriftsloven § 3 om forholdet til folkeretten bør justeres, og om det er behov for bestemmelser om vern av særlig viktige reindriftsarealer. Vernet av disse arealene kan imidlertid også styrkes av bestemmelser som mer generelt styrker arealvernet i de tradisjonelle samiske områdene. Utvalget har imidlertid antatt at de bestemmelsene som er foreslått i utredningens kapittel 17 til 21, kan få relativt stor betydning i forhold til å gi reindriftsarealene et adekvat vern, og har derfor ikke foreslått særskilte regler om arealvern i reindriftsloven. Det er imidlertid foreslått visse presiseringer av bestemmelsen om reindriftsrettens erstatningsvern i lovens § 4 tredje ledd. Videre har en vurdert innholdet i og rekkevidden av bestemmelsen i § 7 om ekspropriasjon for å sikre reinbeiteareal.

Endelig har utvalget i punkt 16.7 gitt en kortfattet oversikt over på hvilken måte utvalgets forslag



også vil kunne tilgodese den grenseoverskridende reindriften.

De lovendringene som er foreslått på bakgrunn av vurderingene i kapittel 16 har med unntak av § 26 fjerde og femte ledd om reindriftssamenes rettigheter til elgjakt, støtte av et samlet utvalg. Endringsforslagene er gjengitt samlet i utredningens kapittel 1, og undergitt nærmere merknader nedenfor i punkt 24.4.

## 16.2 Reguleringen av reindrifftsrettens innhold

### 16.2.1 Innledning

Samerettsutvalget I la i sin tid ned atskillig arbeid i å drøfte mulige endringer av de bestemmelsene om reindrifftsrettens enkelte bestanddeler i 1978-loven, men uten at det ble foreslått lovendringer. Dette skyldes blant annet at det etter hvert som utvalgets drøftelser skred frem, ble klart at det ville være behov for en bredere gjennomgang av reindrifftsloven og andre reindrifftsrelaterte spørsmål enn hva utvalget så seg i stand til å gjennomføre.<sup>17</sup>

En slik gjennomgang ble hva angår styring, forvaltning og interne forhold i reindriften foretatt av Reindrifftslovutvalget i NOU 2001: 35, og er fulgt opp ved den nye reindrifftsloven.<sup>18</sup> Som nevnt foran, lå det utenfor Reindrifftslovutvalgets mandat å vurdere materielle endringer i de av lovens bestemmelser som regulerer innholdet i reindrifftsretten, idet disse skulle vurderes av Samerettsutvalget (II). Reindrifftslovutvalget foreslo på dette punktet derfor kun en del endringer i lovens systemikk, men ingen materielle endringer.

Bestemmelsene om reindrifftsrettens innhold er nå inntatt i reindrifftsloven §§ 19 til 26. Det er her gitt bestemmelser om rett til beite og årstidsbeiter (§§ 19 og 20); husvære og buer (§ 21); flyttleier (§ 22); motorferdsel (§ 23); gjerder og andre anlegg (§ 24); brensel og trevirke (§ 25); og jakt, fangst og fiske (§ 26). Med unntak av § 20 om årstidsbeiter, som ikke har noe motstykke i 1978-loven,<sup>19</sup> er disse bestemmelsene i all hovedsak en videreføring av dennes §§ 10 til 14, men slik at det er gjort en del forenklinger og omstruktureringer.

Bestemmelsene i §§ 19 til 26 må for øvrig ses i sammenheng med § 4 annet ledd. Det fremgår her at reindrifftsloven innenfor det samiske reinbeiteområdet gir de ytre rammene for reindrifftsrettens innhold. Det tas imidlertid høyde for at det kan følge av særlige rettsforhold at retten kan være mer omfattende, for eksempel dersom det ved hevd eller alders tids bruk er ervervet rettigheter som går lenger enn det som følger av reindrifftslovens bestemmelser.

Samerettsutvalget kan ikke se at det er noe behov for mer gjennomgripende endringer av de rettighetene som er regulert i §§ 19 til 26. Enkelte presiseringer og justeringer kan imidlertid være på sin plass, og særlig slik at bestemmelsene får en utforming som i større grad enn i dag er sammenfallende med det rettslige utgangspunktet om at reindrifftsretten er en selvstendig bruksrett med grunnlag i alders tids bruk, og ikke i loven.

### 16.2.2 Beite

#### 16.2.2.1 Angivelsen av rettens gjenstand – særlig om tidligere dyrket mark og slåtteng

Retten til reinbeite er i reindrifftsloven 15. juni 2007 nr. 40 regulert i §§ 19 og 20. Den grunnleggende bestemmelsen om beiterett i § 19 første ledd er sammenfallende med § 11 i reindrifftsloven av 1978, bortsett fra at det er gjort enkelte språklige endringer. Blant annet er uttrykket «adgang til å la reinen beite» i første ledd første punktum erstattet av «rett til å la reinen beite». Bestemmelsen lyder nå slik:

«Retten til å utøve reindrift gir rett til å la reinen beite i fjellet og annen utmarksstrekning, herunder også tidligere dyrket mark og slåtteng som ligger for seg selv uten tilknytning til bebodde områder eller dyrkede arealer i drift, dersom de ikke er holdt i hevd og heller ikke er i bruk som kulturbeite, med mindre arealet er inngjerdet med gjerde som freder for rein. Kongen kan gi nærmere bestemmelse om hva som skal forstås med gjerde som freder for rein.»

For at det skal være reinbeiterett på «tidligere dyrket mark og slåtteng» er det dermed etter ordlyden en forutsetning at områdene «ligger for seg selv uten tilknytning til bebodde områder eller dyrkede arealer i drift, dersom de ikke er holdt i hevd og heller ikke er i bruk som kulturbeite, med mindre arealet er inngjerdet med gjerde som freder for rein».

Den *språklig* kanskje mest nærliggende måten å lese denne formuleringen på, er at beiteretten gjelder på tidligere dyrket mark og slåtteng som ligger for seg selv, men at dette ikke gjelder der-

17. NOU 1997:4 side 327.

18. Se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 58-59 hvor det fremgår at de bestemmelsene som i den nye loven er inntatt i §§ 19 til 26, tilsvarende §§ 5-1 til 5-8 i Reindrifftslovutvalgets forslag, men slik at rekkefølgen er en litt annen.

19. § 20 gir ingen nye rettigheter. Hensikten med den er å synliggjøre at reindriften er avhengig av ulike typer beiter gjennom året, og at det ikke bare er tale om tilgang til et visst areal, jf. Ot. prp. nr. 25 (2006–2007) side 58. 58

som arealet er holdt i hevd eller brukes som kulturbeite. Uttrykket «med mindre» kan videre språklig sett tyde på at det gjelder et unntak fra unntaket for områder som er «inngjerdet med gjerde som freder for rein», slik at det her likevel er beiterett. Et slikt tolkningsresultat gir imidlertid liten mening, og det er åpenbart ikke dette som er ment.<sup>20</sup>

En annen tolkningsmulighet kan være at beiteretten også gjelder på tidligere dyrket mark eller slåtteng som er holdt i hevd eller brukes som kulturbeite, med mindre arealet er inngjerdet på forsvarlig måte. Bestemmelsen kan imidlertid også leses slik at dersom det er foretatt inngjerding med gjerde som freder for rein, vil det heller ikke i tilfeller hvor arealet på innsiden av gjerdet ikke er holdt i hevd eller benyttes som kulturbeite, gjelde noen beiterett.<sup>21</sup>

Etter utvalgets mening er det uheldig at lovens ordlyd er så uklar som i dette tilfellet. Det kan heller ikke ses at henvisningen til tidligere dyrket mark og slåtteng og de tilhørende unntaksangivelsene er nødvendig. Dersom et område er inngjerdet med gjerde «som freder for rein», det vil si at gjerdet er så høyt at rein under normale forhold ikke vil kunne ta seg inn på det inngjerdede området, vil en bestemmelse om at det ikke er beiterett på det inngjerdede område neppe ha noen praktisk betydning. Holdes tidligere dyrket mark eller slåtteng i hevd eller er i bruk som kulturbeite, vil området ikke uten videre kunne anses som «fjellet og annen utmarksstrekning» i lovens forstand, og dermed heller ikke være gjenstand for reinbeiterett.

En bestemmelse om at beiteretten ikke gjelder på tidligere dyrket mark som brukes som kulturbeite eller på annen måte er holdt i hevd, synes da nokså overflødig, og i alle fall dersom det også er en forutsetning for at det aktuelle området ikke er beheftet med beiterett at det er inngjerdet. Dette siste er imidlertid, som fremholdt ovenfor, uklart etter gjeldende lov.

Samtidig kan det utvilsomt være vanskelig for reieneierne å overholde forpliktelsene om utøvelse av reindrift og om å holde reinen under forsvarlig tilsyn, jf. reindriftsloven §§ 27 og 28, dersom det er en overskridelse av beiteretten etter § 19 at reinen tar seg inn på for eksempel ikke inngjerdet tidli-

gere dyrket mark som nå brukes som kulturbeite. Slik Samerettsutvalget ser det, er det i slike tilfeller ikke urimelig at grunneiere og andre som utnytter det aktuelle området for eksempel som kulturbeite, sørger for forsvarlig inngjerding.

En har derfor foreslått å endre § 19 første ledd, slik at den gir uttrykk for at retten til reinbeite gjelder i fjellet og annen utmarksstrekning, og at dette også gjelder tidligere dyrket mark og slåtteng, men uten at det gjøres ytterligere reservasjoner.

En slik bestemmelse vil, i den grad den utgjør en realitetsendring, neppe være særlig byrdefull for grunneieren og andre brukere. Samtidig vil den harmonere med den endringen som utvalget har foreslått inntatt som nytt siste ledd i reindriftsloven § 69 om gjerdeskjønn, der det gjøres unntak for reieneiernes objektive erstatningsansvar for skader påført på nydyrkede områder som ikke er forsvarlig inngjerdet. Det vises ellers til drøftelsen nedenfor i punkt 16.5.5, jf. også punkt 16.5.1 og den der inntatte særmerknaden fra medlemmet *Røssvoll*.

#### 16.2.2.2 Særlig om lovens utmarksbegrep

Ettersom reinbeiteretten etter § 19 er knyttet opp til hva som må anses som utmark, har utvalget også vurdert om lovens *utmarksbegrep* bør presiseres slik at det fremgår klarere hvor retten gjelder. Utgangspunktet for denne vurderingen er at reinbeiteretten, med mindre annet følger av særlige rettsforhold, jf. § 4 annet ledd, bare gjelder på områder som er positivt nevnt i § 19, og ikke på områder som har vært og fortsatt er innmark, typisk åker og eng.

Innmarksbegrepet i friluftslovens 18. juni 1957 nr. 16 må antas å gi en veiledning for hva som er innmark og utmark i reindriftslovens forstand.<sup>22</sup> Det antas riktignok i forarbeidene til endringene av reindriftsloven i 1996 at reindriftslovens utmarksbegrep er videre enn friluftslovens, ved at også tidligere dyrket mark og slåtteng på visse vilkår regnes som utmark.<sup>23</sup> Disse vilkårene angir imidlertid som det fremgår av drøftelsen i punkt 16.2.2.1, relativt snevre rammer for når arealene er gjenstand for reinbeiterett, slik at de ofte også etter friluftsloven vil anses som innmark, jf. at lovens definisjon av innmark i § 1 a lyder:

«Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårds plass, hustomt, dyrket mark, engslått, kulturbeite og skogplantefelt samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil

20. Merknadene til forløperen til § 19, 1978-lovens § 11, gjengir på dette punktet kun ordlyden og gir knapt noe tolkningsbidrag. Se Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 57, hvor det også er antatt at henvisningen til tidligere dyrket mark og slåtteng, som ikke hadde noe motstykke i reindriftsloven av 1933, vil være til fordel for reindriften.

21. Denne forståelsen er lagt til grunn av Rettsgruppen under Samerettsutvalget I, se NOU 1993: 34 side 201–202.

22. Se for eksempel NOU 1993: 34 side 201.

23. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 38.

være til utilbørlig fortregning for eier eller bruker. Udyrket, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder områder for industrielt eller annet særlig øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortregning for eier, bruker eller andre.

Med utmark mener denne loven udyrket mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark.»

Friluftslovens innmarksbegrep har gjennom rettspraksis blitt ytterligere innsnevret i forhold til hva ordlyden i § 1 a isolert sett kan gi inntrykk av. Blant annet er det trukket meget snevre grenser for hva som skal anses som «hustomt» i lovens forstand.<sup>24</sup> Innmarksbegrepet er således dynamisk, og det vil være vanskelig i lovs form å angi mer presist hvilke områder som er gjenstand for reinbeite rett enn at dette er områder «i fjellet og annen utmarksstrekning».

Utvalget har derfor ikke foreslått noe presisering av loven på dette punktet. En annen sak er imidlertid at det i tilfeller hvor områder som tidligere har vært utmark blir omdannet til innmark, for eksempel ved industriutvikling eller nydyrking, vil kunne oppstå spørsmål om erstatning til reindriftsutøverne for tap av beiteland mv. i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger. Dette er drøftet noe nærmere nedenfor i punkt 16.6.4.

### 16.2.2.3 Adgang til fredning av arealer mot reinbeite – barskogstrekninger

Reindriftsloven § 19 annet ledd første punktum åpner for at Kongen (Landbruks- og matdepartementet) kan vedta at bestemte barskogstrekninger skal være «fredet for reinbeiting i en viss tid, når dette anses påkrevd av hensyn til skogens fornyelse eller gjenvekst».

Lest isolert kan henvisningen til «skogens fornyelse og gjenvekst» gi inntrykk av at bestemmelsen er gitt for å ivareta miljøvern hensyn. Bestemmelsens forhistorie viser imidlertid at dette ikke er tilfellet. Den har sin bakgrunn i lov om fredning av barskog m.v. for reinbeiting 11. juli 1924 nr. 2, som i 1933 ble videreført i reindriftsloven § 31 d.<sup>25</sup> Denne bestemmelsen ble videreført til 1978-lovens § 11 annet ledd første punktum,<sup>26</sup> og nå altså til

2007-lovens § 19 annet ledd første punktum. § 1 første punktum i 1924-loven lød slik:

«Kongen eller den, som han bemyndiger dertil, kan utferdige bestemmelse om, at det skal være forbudt å la ren beite i barskogstrekning eller strekning som er tilsådd med bartrefrø eller hvor plantning med bartreplanter er foretatt.»

Det fremgår av ordlyden og også av bestemmelsens forhistorie og forarbeider at den primært ble gitt for å beskytte skogbruksnæringen, jf. henvisningen til «strekning som er tilsådd med bartrefrø eller hvor plantning med bartreplanter er foretatt».<sup>27</sup> De hensynene som i sin tid begrunnet bestemmelsen om fredning av barskogstrekninger står imidlertid neppe like sterkt i dag som på 1920-tallet, da skogsdriften hadde atskillig større økonomisk og samfunnsmessig betydning. Etter det Samerettsutvalget kjenner til, har bestemmelsen i dag knapt noen praktisk betydning, muligens med forbehold for enkelte furuskogsområder i vinterbeiteområdene.

Utvalgets oppfatning er imidlertid at eventuelle konkrete konflikter og motsetninger mellom de reindriftsberettigede og andre rettighetshavere, det være seg grunneiere eller andre som har rettigheter til skogsdrift, i første rekke bør reguleres ved bruk av reindriftsloven § 63 som regulerer forholdet mellom de reindriftsberettigede på den ene siden og grunneiere og andre bruksberettigede på den andre. For det tilfellet at det er behov for midlertidige fredninger av bestemte områder mot reinbeite av hensyn til skogplanting og lignende, vil bestemmelsen, med de endringene Samerettsutvalget har foreslått i bestemmelsen, jf. nedenfor i punkt 16.4.2 flg., gi gode muligheter for å håndtere forholdet på en god måte.

Skulle det være behov for mer varige fredninger ut fra skogvernshensyn, vil det slik utvalget ser det, være mer hensiktsmessig å unnta de aktuelle arealene fra reindriftsområdene på permanent basis. Dette kan gjøres ved ekspropriasjon og dersom inngrepet overstiger den alminnelige tilpasningsplikten, mot full erstatning til de reinerne som må avstå reindriftsrett i det aktuelle område. Oreigningsloven § 2 første ledd nr. 30 gir hjemmel for ekspropriasjon for «utnytting av skogsvyrke» gitt at vilkåret om interesseovervekt i annet ledd er oppfylt.

24. Se blant annet Rt. 1998 side 1164 (Furumoa) og Rt. 2005 side 850.

25. Ot.prp. nr. 28 (1932) side 19.

26. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 58.

27. En relativt bred omtale av bakgrunnen for 1924-loven er gitt i Kirsti Strøm Bull, Nils Oskal og Mikkel Nils Sara, Reindriften i Finnmark. Retthistorie 1852-1960, 2001 side 205 flg.

Samerettsutvalget har således foreslått å oppheve bestemmelsen om fredning mot reinbeite av hensyn til «skogens foryngelse eller gjenvekst». De hensynene som bestemmelsen er ment å ivareta, vil etter utvalgets syn kunne ivaretas fullt ut gjennom andre bestemmelser.

#### 16.2.2.4 Fredning av andre «særlige grunner»

Etter § 19 annet ledd annet punktum kan Kongen «også i andre tilfelle gjøre vedtak om fredning av nærmere bestemte områder i en viss tid når særlige hensyn tilsier dette». Mens bestemmelsen om fredning av hensyn til skogens gjenvekst og foryngelse i første punktum er begrenset til barskogområder, gjelder annet punktum for hele det samiske reinbeiteområdet.

Høyesterett vurderte i 2004 rekkevidden av bestemmelsen,<sup>28</sup> som i 1978-loven var inntatt i § 11 annet ledd. Saken gjaldt et område på Stonglandseidet i Troms som hadde vært fredet mot reinbeite siden 1910. Selv om det ikke fremgår klart av ordlyden, fant Høyesterett at bestemmelsens passus om fredning ut fra «særlige grunner», ga hjemmel for å vedta fredninger mot reinbeite for å beskytte jordbruket. Til støtte for dette viste retten blant annet til forarbeidene til 1933-loven der det uttales at det bør «kunne bestemmes fredning av 'mose-tag' til beste for fastboende, for hvem renlav er av betydning for kreaturfôr».<sup>29</sup>

Høyesterett avviste også reineiernes anførsel om at bestemmelsen kun åpnet for midlertidige fredninger. Selv om § 11 annet ledd første punktum fastslår at fredningsvedtak som treffes av hensyn til skogens gjenvekst mv. kun kan gjøres gjeldende «i en viss tid», var det ikke inntatt en slik begrensning i annet punktum om fredning ut fra særlige hensyn. Retten foretok en antitetisk tolkning, og begrunnet blant annet dette med at 1933-lovens § 5 om at fredning kunne skje i «kortere eller lengere tid» ikke var videreført i 1978-loven. Det ble også vist til at når bestemmelsens tredje ledd åpner for at det kan legges ut erstatningsarealer, kunne det ikke (bare) være tale om en hjemmel til å treffe midlertidige fredningsvedtak.<sup>30</sup>

Av bestemmelsen i den nye reindriftsloven § 19 annet ledd annet punktum fremgår det imidlertid at også fredningsvedtak som begrunnes i «særlige hensyn», kun kan treffes for «en viss tid». Det er dermed på dette punktet foretatt en realitetsendring.<sup>31</sup>

28. Rt. 2004 side 1092.

29. Rt. 2004 side 1092, avsnitt 64.

30. Rt. 2004 side 1092, avsnitt 67 og 68.

Til tross for denne begrensningen, kan det likevel hevdes at hjemmelen er for generelt utformet. Slik Samerettsutvalget ser det, kan det reises en del innvendinger mot den ut fra alminnelige forutberegnelighetshensyn. En forutsetning for å beholde den måtte eventuelt være at den ble supplert med bestemmelser om en forbedret kompensasjonsordning. Et alternativ i så måte kunne for eksempel være å supplere § 19 tredje ledd om at areal som blir fredet for reinbeiting «bør kompenseres ved utlegging av tilsvarende beitearealer hvor dette er mulig», med en regel om at reineiere som får begrenset sine beiterettigheter, har krav på økonomisk erstatning for beitetetapet dersom slike områder ikke er tilgjengelige.

Fredningshjemmelen har imidlertid vært lite benyttet. Foruten den nevnte fredningen av Stonglandseidet, har det vært gjort enkelte fredningsvedtak for kjørrerein i nærheten av kirkegårder. Fordi «særlige hensyn» tilsier det, gjelder det i dag også fredninger mot reinbeite blant annet i og i nærheten av bebyggelsen i Kautokeino og Karasjok, i en del dalfører i Alta kommune så langt furuskogen går og på Oldereidneset og Bringnes i Porsanger kommune, jf. forskrift 29. januar 1985 nr. 183 om fredning av visse områder i Finnmark mot reinbeite.<sup>32</sup>

En del av de her nevnte områdene kan imidlertid neppe anses som utmark, og er allerede derfor ikke gjenstand for reinbeiterett. I den grad tettstedsutvikling eller andre forhold i fremtiden skulle innebære at arealer går over fra å være utmark til å bli innmark, vil det dessuten være tale om varige innskrenkninger i reinbeiteretten. Det synes da lite hensiktsmessig å benytte en hjemmel som nå kun åpner for midlertidige fredningsvedtak.

Som fremholdt i punkt 16.6.4, jf. også punkt 16.2.2.2, kan det dessuten når områder går over fra utmark til innmark, oppstå spørsmål om erstatning til reindriftsutøverne for tap av beiteland etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger. Bruk av midlertidige fredninger i en slik situasjon vil ikke være ubetinget heldig. Dette kan ta fokuset bort fra erstatningsspørsmålet, for så vidt som midlertidige begrensninger etter sin art kan ha et sterkere preg av å være erstatningsfrie rådgighetsinnskrenkninger enn varige begrensninger.

Konsekvensen av å oppheve dagens hjemmel for å iverksette fredninger mot reinbeite dersom

31. Forarbeidene omtaler ikke forholdet til Rt. 2004 side 1092, men viser til at § 19 samsvarer med forslaget til § 5-1 i NOU 2001: 35 og 1978-lovens § 11, jf. Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) side 58.

32. Se også NOU 1993: 34 side 202.

«særlige hensyn» tilsier det, vil for øvrig ikke være at tiltak som har slike virkninger ikke kan iverksettes. Er det aktuelt med varige fredninger, kan dette gjøres ved ekspropriasjon av reindriftsretten i det aktuelle området, og mot erstatning til de reineierne som får innskrenket sitt beiteområde. Skulle for eksempel hensynet til skogsdrift eller kulturminnevern tilsi at det ikke lenger bør drives reindrift i et område, vil hjemlene i oreigningsloven § 2 første ledd nr. 30 eller nr. 46 kunne benyttes, forutsatt at vilkåret i annet ledd om at ekspropriasjonsinngrepet «tvillaust» må være til «meir gagn enn skade» er oppfylt.

Ekspropriasjonsinstituttet kan derimot ikke anvendes i forhold til midlertidige fredningsvedtak idet ekspropriasjon betinger en varig avståelse av rettigheter. De fleste av dagens gjeldende fredninger har imidlertid en nokså varig karakter, slik at behovet for en hjemmel for midlertidige fredninger dersom «særlige hensyn» tilsier det, neppe er stort.

Riktignok kan det tenkes at hensynet til *jordbruket*, som i Stonglandseidsaken ble ansett som et særlig hensyn i annet ledds forstand, kan tilsi at det kan være et behov for at nærmere bestemte områder for en tidsbegrenset periode ikke bør være gjenstand for reinbeite. Som fremholdt i punkt 16.2.2.3, bør imidlertid disse hensynene etter utvalgets syn i første rekke søkes ivaretatt gjennom reindriftsloven § 63 om forholdet mellom reindriftsretten på den ene siden og grunneierretten og andre bruksrettigheter på den andre, og ikke gjennom særskilte bestemmelser om at det kan iverksettes fredninger av den ene virksomheten ut fra hensynet til den andre. Det samme gjelder i forhold til skogsdriften.

Utvalget vil videre understreke at reindriftslovens viktigste virkemiddel i forhold til å beskytte reinbeiteområdene mot *overbeite* er bestemmelsene i lovens kapittel 7. Det er her gitt regler om fastsettelse av høyeste reintall for den enkelte sommersiida (§ 60), om bruksregler innenfor reinbeitedistriktet og utarbeidelse og godkjenning av disse (§§ 57 og 58), og om beitebruk, beitetider og distriktsplaner (§§ 59, 61 og 62). Hjemmelen for midlertidige fredninger i § 19 annet ledd annet punktum er derimot ikke noe virkemiddel i denne relasjonen. Det har heller ikke forløperen i 1978-lovens § 11 annet ledd annet punktum vært.

Utvalget foreslår således å oppheve § 19 annet ledd annet punktum. De hensynene bestemmelsen ivaretar vil kunne ivaretas ved bruk av andre bestemmelser; ekspropriasjon for så vidt gjelder varige fredninger; og reindriftsloven § 63 i tilfellet hvor det kan være behov for midlertidige begrens-

ninger av hensyn til andre rettighetshavere. Som vist ovenfor, vil det heller ikke ha noen betydning for overbeiteproblematikken om § 19 annet ledd annet punktum om midlertidige fredninger dersom «særlige hensyn» tilsier det, beholdes eller ikke.

Fordi en har foreslått opphevelse både av første og annet punktum i annet ledd, har en også foreslått opphevd som overflødig § 19 tredje ledd om at områder som fredes mot reinbeite bør kompenseres ved utlegging av tilsvarende beitearealer der dette er mulig.

### 16.2.3 Husvære, buer og lignende

Reindriftsutøvernes rett til å disponere grunn i utmark til hytter, gammer og buer mv., og få utvist tomt til bolig, er nå regulert i reindriftsloven § 21, som viderefører bestemmelser som i 1978-loven var inntatt i § 10 første ledd nr. 1 og 2, jf. § 10 annet ledd. Det lå utenfor Reindriftslovutvalgets mandat å foreslå materielle endringer i disse bestemmelsene.

Etter § 21 første ledd har reindriftsutøvere «rett til» å disponere grunn i utmark til oppføring av nødvendige hytter og gammer, det vil i praksis si gjeterhytter, samt buer og stillinger for lagring av matvarer og utstyr. Videre har utøverne etter annet ledd «adgang» til mot vederlag å få utvist tomt til bolig dersom de ikke på annen måte kan skaffe seg bolig som er nødvendig for å kunne drive rasjonell reindrift. Utøvernes rett til å disponere over grunn som er tatt i bruk eller utvist og bygninger og anlegg som er oppført med hjemmel i første og annet ledd, er begrenset av at det i tredje ledd er gitt bestemmelser om at de oppførte hyttene, gammene mv., og de utviste boligtomtene, ikke kan brukes til andre formål enn reindrift, med mindre det foreligger «godkjennelse av Kongen og samtykke fra grunneieren».<sup>33</sup> Denne begrensningen gjelder også ved overdragelser til andre enn reindriftsutøverne som oppfyller de vilkårene som er stilt opp i første ledd nr. 1 (hytter, gammer mv.) og nr. 2 (tomter).

Samerettsutvalget kan ikke se at det er noe stort behov for materielle endringer av det som er regulert i § 21. Imidlertid kan ikke utvalget se at det er noen reelle grunner for at det i første ledd tales om en «rett» til hytter og gammer mv. og i

33. Kongens myndighet i forbindelse med omdisponeringer og avhendelser av gjeterhytter mv. er ved kgl. res. 15. juni 2007 nr. 628 delegert til Landbruks- og matdepartementet. Myndigheten etter 1978-lovens bestemmelse ble utøvd av Reindriftsstyret, jf. kgl. res. 22. juni 1979 og brev 10. oktober 1979.

andre ledd om en «adgang» til å få utvist tomt til nødvendig bolig. Etter 1978-loven § 10 første ledd nr. 1 og 2 var det i begge tilfellene tale om en «adgang», men samtidig gikk det klart frem at både den adgangen som var regulert i nr. 1 og den som var regulert i nr. 2 var en del av reindrifftsretten. Etter utvalgets syn tilsier derfor konsekvenshensyn at det er naturlig å anvende uttrykket «rett» også i § 21 annet ledd. Det forholdet at det i disse tilfellene ikke er tale om noen ubetinget rett, men om en rett til å søke om utvisning, er neppe noen avgjørende innvending mot en slik endring.

Utvalget foreslår videre visse justeringer av tredje ledd. Bestemmelsen motsvarer § 10 annet ledd i 1978-loven, og bør presiseres slik at det går klarere frem at bygninger som er oppført etter § 21 første og annet ledd, kan avhendes til andre reindrifftsutøvere som fyller vilkårene i disse bestemmelsene, uten at det kreves godkjenning etter tredje ledd. Slik godkjenning bør heller ikke være nødvendig for at en reineier i perioder kan bruke bygningen til annen reindrifftsrelatert verdiskapning, så lenge bygningen også benyttes til reindrifft. Herunder bør det være rom for kortvarig utleie, for eksempel til guidede jakt- og fisketurer.

Avhending i form av salg og langvarig utleie til andre enn reindrifftsutøvere som fyller vilkårene i første og annet ledd, vil derimot fortsatt måtte godkjennes av grunneier og reindrifftsforvaltningen. Slik utvalget ser det, er det imidlertid mer nærliggende at reindrifftsforvaltningens myndighet utøves av områdestyrene enn av Reindrifftsstyret, som er det organet som utøvde myndigheten etter 1978-loven. Områdestyrene vil ha større nærhet til det aktuelle området. Dette vil trolig gi grunnlag for mer effektiv kontroll og raskere saksbehandling at myndigheten fordeles blant de seks områdestyrene enn at den legges til ett sentralt organ. Fordi slike overdragelser kan få betydning for den øvrige reindrifften i vedkommende område, bør imidlertid overdragelsen også godkjennes av vedkommende siida.

Det understrekes for øvrig at det er viktig å unngå at den foreslåtte endringen åpner for omgørelser i form av «snikhyttebygging» og utleie som hovedgeskjeft. Faren for dette er neppe stor når en ser hen til de strenge vilkårene for å oppføre bygningene og for å avhende dem ut av reindrifftsfellesskapet, men det er likevel viktig at godkjennelsesmyndighetene fører aktiv kontroll med at bruken av bygningene ligger innenfor lovens rammer.

For øvrig vurderte Landbruksdepartementet under revisjonen av reindrifftsloven i 1996 å gi regler for å avklare forholdet mellom reindrifftslovens bestemmelser om oppføring av gjeterhytter

mv. og utvisning av boligtomter og plan- og bygningsloven. Departementet fant imidlertid at dette burde utstå til en senere lovrevisjon.<sup>34</sup> Samerettsutvalget kan ikke se at behovet for en slik avklaring er større nå enn da departementet valgte å stille spørsmålet i bero for vel 10 år siden, og har derfor ikke vurdert forholdet mellom plan- og bygningsloven og reindrifftsloven § 21. En vil imidlertid bemerke at de begrensningene som settes i § 21 for reindrifftsutøvernes adgang til å oppføre gjeterhytter mv. og få utvist boligtomter og oppføre bolig, neppe er mindre strenge enn de som følger av plan- og bygningsloven. Se også plan- og bygningsloven § 20–4 annet ledd bokstav c som gir adgang til at det ved planvedtak kan åpnes for spredt bebyggelse av næringshytter, og herunder også næringshytter for reindrifften.

#### 16.2.4 Flytting og flyttleier

Reindrifftsutøvernes rett til flytting av rein og flyttleier er nå regulert i reindrifftsloven § 22. Denne bestemmelsen viderefører 1978-lovens § 10 første ledd nr. 4, slik at den underliggende retten til flytting og flyttleier er angitt i første ledd, og bestemmelsen om at reindrifftens flyttleier som hovedregel ikke må stenges, er inntatt i annet ledd. Uttrykket «flyttleier» brukes vanligvis som betegnelse på de arealene hvor reinflyttingen mellom de ulike årstidsbeitene foregår. Uttrykket omfatter imidlertid også arealer som brukes til flytting innenfor de ulike årstidsbeitene ved flytting fra for eksempel vårbeiter til sommerbeiter.

Samerettsutvalget har heller ikke når det gjelder retten til flytting og flyttleier sett noe stort behov for å foreslå materielle endringer. Mens de øvrige bestemmelsene i reindrifftslovens kapittel 3 innledes med passusen «retten til å utøve reindrifft gir rett til», eller på annen måte bruker uttrykket «rett til», gjelder dette ikke bestemmelsene om flyttleier og motorferdsel i §§ 22 og 23, hvor det heter at «reindrifftsutøvere har adgang til» (§ 22) og at «den som utøver reindrifft, har adgang til» (§ 23). Hva motorferdselen angår, er det ikke vanskelig å forstå bakgrunnen for denne distinksjonen. Retten til flytting og flyttleier er imidlertid en grunnleggende bestanddel i reindrifftsretten, og helt avgjørende for reindrifftens egenart. Det er i så måte betegnende at det eneste materielle arealdisponeringsforbudet som er inntatt i reindrifftsloven gjelder reindrifftens flyttleier, jf. § 22 annet ledd.

Det er derfor vanskelig å se noen reelle grunner til at en på dette punktet har valgt å tale om en

34. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 29.

«adgang til» flytting og flyttleier og ikke en rett. Utvalget har derfor foreslått at § 22 endres slik at det også her fremgår klart at det er tale om en rett, og ikke bare en adgang.

Det kan videre spørres om uttrykket «*tradisjonelle flyttleier*» i § 22 første ledd er helt treffende. I dette synes det å ligge en forutsetning om at retten bare gjelder flyttleier som har vært brukt fra, om ikke fra gammel tid, så i alle fall i lang tid og dessuten også med en viss hyppighet, og at det dermed bare er slike flyttleier som er undergitt det særskilte vernet § 22 annet ledd gir disse arealene. Ut fra dette vil det dermed primært være de flyttleiene som reindriften vanligvis benytter for eksempel under flyttingen mellom vår- og sommerbeite, eller høst og vinterbeite, som kan anses som «tradisjonelle» i lovens forstand, men ikke nødvendigvis flyttleier som kun benyttes som alternative flyttleier, for eksempel fordi de ordinære flyttleiene ikke kan benyttes på grunn av snø- og isforholdene.

Slik ble bestemmelsen også forstått av Hålogaland Lagmannsrett i dom 11. oktober 1988.<sup>35</sup> Retten la til grunn at en alternativ flyttlei som var brukt seks ganger mellom 1946 og 1984, ikke var brukt ofte nok til at den var «tradisjonell» i lovens forstand. Når alternative flyttleier brukes, er det imidlertid som regel fordi de ordinære flyttleiene ikke kan brukes på grunn av vær eller klimatiske forhold. De kan for eksempel være for nediset til at reinen finner mat der. Behovet for alternative flyttleier kan derfor være like stort som behovet for ordinære flyttleier, når situasjonen først er slik at de alternative flyttleiene må benyttes.

Slik utvalget ser det, bør det derfor ikke være om en flyttlei kan anses som «tradisjonell» eller ikke i ordets egentlige forstand, men om bruken av flyttleien må anses som *nødvendig* for at reindriften skal kunne foregå på en forsvarlig måte, som bør avgjøre om utøverne har rett til å benytte den eller ikke. En foreslår således at uttrykket «tradisjonelle flyttleier» erstattes av uttrykket «nødvendig flyttleier», som mer presist beskriver denne virkeligheten, og som indikerer at spørsmålet om reindriftsutøverne i et konkret tilfelle har rett til å benytte en flyttlei eller ikke, vil bero på en konkret helhetsvurdering, der utøvernes behov for å benytte (den alternative) flyttleien vil ha betydelig vekt.

Utvalget har også vurdert om loven mer presist bør angi innholdet i begrepet «*flyttlei*». En slik presisering kunne bidra til at det blir klargjort at flyttleiene ikke nødvendigvis er strikt avgrensede

smale ruter, men relativt brede traseer, som kan variere fra år til år, både i bredde og konkret trasé, blant annet ut fra vær og klimatiske forhold. I så måte er det illustrerende at Reindriftsadministrasjonen har gitt følgende beskrivelse av hva en flyttlei er:<sup>36</sup>

«På [reindrifts]kartet er det vist en flyttlei med en bredde på ca. 1,5 km. Denne plasseringen av [flyttlei] kan variere betydelig avhengig av vær og føreforhold. [Flyttlei] angir derfor bare hovedretning, og en regner med at flytting må kunne skje over et betydelig bredere felt.»

Utvalget har imidlertid funnet det vanskelig å formulere en beskrivelse eller definisjon av begrepet flyttlei som er så presis at den er egnet for lovfesting. Imidlertid er det i merknadene til de foreslåtte endringene i § 22 gitt en forklaring av begrepet, jf. nedenfor i utredningens punkt 24.4.

Reindriftsloven § 22 annet ledd om at reindriften flyttleier *ikke må stenges*, men at det kan gis samtykke til omlegging av eller åpning av ny flyttlei «når berettigede interesser gir grunn til det», er reindriftslovens eneste arealdisponeringsforbud. Fordi det er viktig å sikre at reindriften har tilgang på alle typer arealer som er nødvendige for driften, noe blant annet den nye bestemmelsen i reindriftsloven § 20 om årstidsbeiter er et uttrykk for, kan det imidlertid spørres om loven bør suppleres med bestemmelser som også gir andre viktige reindriftsarealer enn flyttleiene et sterkere vern enn etter dagens lov. Eksempler på slike områder kan være kalvingsområder, samlingsområder, skilingsområder og særlig viktige beiteområder.

Verken de nevnte arealene eller andre reindriftsarealer er uten vern i dag. Som det nå fremgår av reindriftsloven § 4 tredje ledd, er de arealene hvor det har foregått reindrift fra gammelt av vernet i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger. Utvalget har imidlertid nedenfor i punkt 16.6.3 vurdert om det bør inntas bestemmelser i reindriftsloven om at også andre reindriftsområder enn flyttleier nyter et særskilt vern.

### 16.2.5 Motorferdsel

Reindriftsutøvernes rett til bruk av fremkomst- og transportmidler, det vil i første rekke si snøscooter og ulike typer terrenggående kjøretøy på bar mark, i reindriftnæringen er regulert i reindriftsloven § 23, som tilsvarende 1978-lovens § 10 første ledd nr. 3. Bestemmelsen begrenser retten til bruk

35. Hålogaland Lagmannsrett, dom 11. oktober 1988 (sak 123/1987 A).

36. Sitert fra NOU 1993: 34 side 204.

av slike innretninger, til det som er nødvendig i forbindelse med næringsutøvelsen eller aktiviteter som har nær sammenheng med denne, som for eksempel jakt.<sup>37</sup> Det fremgår videre at bruk av terrenggående kjøretøy på bar mark, «skal begrenses mest mulig og skal så langt som mulig foregå i faste løyper», og at motorferdsel i områder som er fredet etter naturvernloven, skal foregå i samsvar med verneforskriftene for området.

Det lå utenfor Reindrifftslovutvalgets mandat å foreslå endringer i bestemmelsen om motorferdsel.<sup>38</sup> En har imidlertid, i motsetning til en del av de øvrige bestemmelsene i reindrifftsloven som det også lå utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer av, heller ikke pekt på at det er noe behov for å endre det materielle innholdet i bestemmelsen. Samerettsutvalget deler dette synet, men har likevel vurdert om det er grunn til å foreta visse presiseringer.

Slik § 23 er formulert, angir den klart at reindrifftsutøvernes rett til bruk av fremkomst- og transportmidler, er begrenset til nødvendig bruk av slike innretninger i forbindelse med utøvelsen av reindrifftsnaeringen, og at den ikke gir rett til motorferdsel i utmark ut over dette. For annen motorisert ferdsel enn den som har tilknytning til næringsutøvelsen, gjelder dermed lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. Å innta en presisering av dette vil imidlertid være unødvendig, både ut fra en rettslig og ut fra en praktisk synsvinkel.

Etter utvalgets syn er det derimot grunn til å endre innledningen til bestemmelsen. Mens de øvrige bestemmelsene i lovens kapittel 3, med unntak av § 22, jf. punkt 16.2.4, innledes med at den regulerte beføyelsen er en del av retten til å utøve reindrift, heter det i § 23 at «[d]en som utøver reindrift, har adgang til bruk av nødvendige fremkomst- og transportmidler». Etter utvalgets mening bør dette endres til «[r]etten til å utøve reindrift gir adgang til». På denne måte markeres det at også bruken av nødvendige fremkomst- og transportmidler er en del av reindrifftsretten, samtidig som videreføringen av uttrykket «adgang til» understreker at retten er begrenset til det som må anses som nødvendig.

### 16.2.6 Gjerder og andre anlegg

Reindrifftsutøvernes rett til å føre opp gjerder, det vil i første rekke si sperregjerder og arbeidsgjerder, og andre nødvendige anlegg for reindriften,

som for eksempel slakteanlegg og broer, er nå regulert i lovens § 24, som viderefører 1978-lovens § 12.

De nevnte innretningene må etter første ledd siste punktum plasseres slik at de ikke virker «unødig skjemmende eller er til vesentlig ulempe for grunneieren eller andre rettmessige interesser», så som andre reindrifftsberettigede eller allmennheten.<sup>39</sup> Skal innretningene stå ut over én sesong, kreves samtykke fra departementet, jf. § 24 annet ledd, også om grunneieren eller andre bruksberettigede har gitt samtykke til oppføringen. De sistnevnte interessene kan derimot ikke nekte oppføring dersom departementet samtykker til det, men de vil da ha krav på vederlag fra reindrifftsutøverne, jf. § 24 annet ledd annet punktum. Gjerder og anlegg som er oppført i strid med begrensningene i § 24 første og annet ledd, for eksempel at de er til vesentlig ulempe for andre reindrifftsutøvere eller blir stående ut over den sesongen de er satt opp i, kan kreves fjernet av områdestyret, jf. § 24 tredje ledd.

Samerettsutvalget kan ikke se at det er noe behov for å endre det materielle innholdet i § 24. Reindrifftsutøverne vil imidlertid med grunnlag i alders tids bruk eller hevd kunne ha ervervet rettigheter til å etablere slakteanlegg eller å føre opp nødvendige gjerder og andre anlegg for reindriften som går lenger enn det som følger av reindrifftsloven § 24. Høyesterett uttalte i dommen inntatt i Rt. 1979 side 1283 (Kåfjord) at reindrifftsrettigheter, og herunder retten til å oppføre gjerder og anlegg, kunne ha et særlig rettsgrunnlag, «for eksempel bruk i alders tid» (selv om dette ikke var tilfelle i denne konkrete saken).<sup>40</sup> Har et bestemt areal i lang tid vært brukt til slakting, kan reieneierne for eksempel ha ervervet en rett til å oppføre gjerder og anlegg i samsvar med sine til enhver tid gjeldende behov, og uten at § 24 annet ledd om departementets godkjenning for mer permanente gjerder og anlegg vil få anvendelse.

Dette tilsier at bestemmelsen bør presiseres slik at dette kommer klarere frem, og slik at det også kommer klart frem at retten til gjerder og anlegg er en dynamisk rett som innenfor lovens begrensninger vil kunne utvikles i samsvar med utøvernes behov.

For øvrig har det også når det gjelder bestemmelsen om reindrifftsutøvernes rett til å oppføre gjerder og andre anlegg i forbindelse med reindriften, hersket en viss tvil om forholdet til plan- og bygningsloven, og uten at dette ble avklart ved lov-

37. Se for eksempel Rt. 1979 side 661.

38. NOU 2001: 35 side 153.

39. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 58.

40. Rt. 1979 side 1283 på side 1290–91, se også side 1289.



revisjonen i 1996.<sup>41</sup> Utvalget har imidlertid ikke vurdert dette spørsmålet, jf. det som er bemerket i punkt 16.2.3 om det tilsvarende spørsmålet i forhold til husvære, buer og lignende etter § 21.

### 16.2.7 Brensel og trevirke

#### 16.2.7.1 Generelle vurderinger

Samerettsutvalget vil i dette underpunktet redegjøre for sine generelle vurderinger når det gjelder reindriftsutøverens rett til trevirke som i gjeldende lov er regulert i § 25, som er en videreføring av § 13 i 1978-loven og som i sin tur var en videreføring av 1933-lovens § 30, jf. § 32. Rettens innhold varierer noe avhengig av om trevirket tas på statsgrunn eller ikke. Dette reiser visse særlige spørsmål i tilfeller hvor grunn som anses som eller som inntil nylig har vært ansett som statseid, overføres til nye eiere. Disse spørsmålene er drøftet i punkt 16.2.7.2.

§ 25 angir i første ledd en lang rekke typer trevirke (lauvtrær, busker, einer, vidjer, bjørkeris, selvtørrede bartrær, tørt vindfall, nedfalne greiner, kvister, stubber, never, bark) som reindriftsutøverne kan ta på offentlig og privat grunn til ulike nærmere angitte formål (brensel; gammer, koier, buer eller stillinger for oppbevaring av løssøre og matvarer; teltstenger, redskaper og enkle bruksting; arbeidsgjerder (trær, ringgjerder); og garving).

Dette kan gi inntrykk av at retten kun gjelder for de typene trevirke og til de formålene som er eksplisitt nevnt i § 25. Dette er imidlertid ikke tilfellet. Forarbeidene til 1978-loven fremholder at også «riler og teiger» kan tas i medhold av bestemmelsen om rett til trevirke.<sup>42</sup> Bestemmelsens formulering kan også skape et feilaktig inntrykk av at reindriftsutøvernes rett til trevirke er en statisk rettighet som ikke kan utvikles over tid.

Utvalget foreslår derfor at dagens første ledd bør erstattes av en bestemmelse om at retten til trevirke gjelder alle former for trevirke, bortsett fra de formene som er positivt unntatt. Dagens unntak for friskt bartrevirke, som i § 25 kommer til uttrykk ved at slikt virke ikke er med i oppregningen i første ledd over de typene trevirke som kan tas, vil derfor måtte komme til uttrykk ved at det gjøres et eksplisitt unntak for friskt bartrevirke. I dette ligger det imidlertid ingen realitetsendring eller innsnevring av reindriftsutøvernes rettigheter.

En har også vurdert om dagens angivelse av hvilke formål det kan tas trevirke til, bør erstattes av en bestemmelse som åpner for at det kan tas trevirke til de formålene som til enhver tid er nødvendige for en adekvat reindriftsutøvelse. Fremfor å erstatte angivelsen av hvilke formål det kan tas trevirke til, har en imidlertid ansett det mer hensiktsmessig å myke opp bestemmelsen med en tilføyelse om at det også kan tas trevirke til andre «nødvendige» behov i reindriften. En slik formulering vil ikke endre innholdet i retten til trevirke, men trolig samsvare bedre med de rettslige og faktiske realitetene. Den vil også være bedre egnet til å fange opp en dynamisk utvikling, for eksempel dersom det i fremtiden oppstår behov for reindriftsutøverne til å ta trevirke til formål som ikke er eksplisitt nevnt i dagens bestemmelse.

Det forhold at retten til trevirke, i motsetning til retten til jakt, fangst og fiske etter § 26, uttrykkelig er begrenset til utøvernes «eget bruk», er det derimot ikke grunn til å endre. I mange områder hvor det drives reindrift, er trevirke en knapphetsressurs. Samtidig er det først og fremst i forbindelse med egen reindrift at utøverne har behov for trevirke.

Utvalget foreslår også å videreføre bestemmelsen om at retten er begrenset til trevirke som tas «i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift». Det er særlig i disse tilfellene at retten vil dekke et reelt behov. Lovens ordlyd gir imidlertid ikke noe klart svar på om retten er begrenset til trevirke når utøverne er ute i marka, eller om den også omfatter ved og annet nødvendig trevirke til utøvernes faste boliger. Landbruksdepartementet har i brev 26. juli 1983 til det daværende Direktoratet for statens skoger uttalt at når boligen ligger slik til at «den faktisk tjener som base for driften, og omfanget av det egne forbruket ikke overskrides», må retten også gjelde ved til boligen.<sup>43</sup> En slik forståelse samsvarer også med uttalelser i forarbeidene.<sup>44</sup> Slik utvalget ser det, bør loven presiseres på dette punktet.

Lovens ordlyd gir heller ikke noe svar på om retten til trevirke kun gjelder i det reinbeitedistriktet hvor reinen for øyeblikket har lovlig beite, eller om en utøver også kan ta trevirke til reindriftsrelaterte aktiviteter som foregår utenfor dette distriktet, for eksempel ved reparasjon av anlegg i vinterbeitedistriktet mens reinen er på sommerbeite. Rettsgruppen under Samerettsutvalget I har imidlertid antatt at retten til trevirke også omfatter de

41. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 29.

42. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 58.

43. Sitert etter NOU 1993: 34 side 206.

44. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 58.

sistnevnte tilfellene.<sup>45</sup> Etter utvalgets syn bør loven formuleres slik at dette fremgår klart av ordlyden.

Utvalget foreslår ingen endringer i § 25 annet ledd og tredje ledd første punktum, men foreslår en justering i tredje ledd annet punktum hvoretter reineierens plikt til «uten opphold» å varsle private skogeiere om uttak av trevirke som disse kan kreve betaling for etter tredje ledd første punktum, erstattes av en regel om at varsel skal inngis «snaarest mulig». Utvalget har også kommet til at ordlyden bør presiseres slik at det fremgår at det kan følge av særlige rettsforhold at heller ikke private grunneiere kan kreve betaling. Bestemmelsen om betaling for friskt lauvtrevirke som tas i privat skog, reiser for øvrig visse særskilte spørsmål for det tilfellet at et område får nye eiere. Disse spørsmålene er behandlet i punkt 16.2.7.2.

Forskriftshjemmelen i § 25 siste ledd som åpner for at det i bestemte områder kan nedlegges forbud mot uttak av trevirke eller bestemmes at friskt (lauvtré)virke bare kan tas etter utvisning, har etter det utvalget er kjent med hittil ikke vært benyttet. Dette kan tilsi at hjemmelen bør oppheves som unødvendig, men det er ikke fremmet noe forslag om dette.

Samerettsutvalget har ellers merket seg at mens bestemmelsene i §§ 19 flg. innledes med passusen»[r]etten til å utøve reindrift gir rett til...», innledes § 25 med»[i] det samiske reinbeiteområdet gir rett til å utøve reindrift rett til...». Denne forskjellen kan gi et inntrykk av at retten til trevirke etter § 25 kun gjelder i det samiske reinbeiteområdet slik dette er angitt i lovens § 4, mens de øvrige rettighetene i kapittel 3 også gjelder utenfor dette området. Også disse rettighetene er imidlertid begrenset til det samiske reinbeiteområdet, jf. § 4 annet ledd. Fordi det er vanskelig å se noen reelle grunner til at de ulike reguleringene av reindriftrrettens innhold skal formuleres ulikt når det ikke er meningen å gi uttrykk for et annet innhold, har utvalget foreslått at § 25 gis samme innledning som de øvrige bestemmelsene i kapittel 3.

#### 16.2.7.2 Særlig om forholdene i områder som får nye eiere

Ved vedtaket av finnmarksloven i 2005 ble det gjort en endring i den daværende § 13 tredje ledd siste punktum, der det fremgår at Finnmarkseiendommen ikke kan «kreve betaling etter bestemmelsene i leddet her», det vil si for friskt lauvtrevirke som private grunneiere ellers kan ta betaling for, jf. ovenfor. Endringen ble gjort for å opprettholde

reindriftsutøvernes rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn selv om denne ikke lenger vil være statsgrunn.<sup>46</sup> Utvalget har foreslått inntatt i loven en bestemmelse om at Hålogalandsallmenningen, dersom denne etableres,<sup>47</sup> heller ikke kan kreve betaling for slikt virke, jf. foran i punkt 14.8.10.4.

Dersom skog som anses som statseid eller som har vært ansett som statseid inntil den ble tillagt Finnmarkseiendommen eller Hålogalandsallmenningen, overføres til *andre eiere* som følge av rettighetskartleggingen, kan det imidlertid spørres om det også bør gis en regel som fastslår at reineierens rett til å ta friske lauvtrær er i behold også i disse områdene.

Behovet for en slik regel vil neppe være stort. Den nye eieren vil bare kunne kreve betaling for friskt lauvtrevirke i den grad reindriften rett til slikt virke ikke følger av særlige rettsforhold, og grunneieren vil uansett ikke kunne ta betaling for de øvrige formene for trevirke som er omfattet av § 25. Det må også antas at i den grad reindriftsutøverne har et særskilt behov for friskt lauvtrevirke ved siden av annet trevirke, vil dette kunne dekkes ved at deres rett til å ta friske lauvtrær på statsgrunn og grunn i Finnmarkseiendommens eller Hålogalandsallmenningens grunn vil være i behold. Det kan også hevdes at innskrenkningen reelt sett er beskjeden ettersom den underliggende retten til å ta friske lauvtrær som sådan vil være i behold, men at det nå må betales noe til grunneieren for å nyttiggjøre seg retten.

Det har imidlertid vært et overordnet prinsipp for Samerettsutvalget at de forslagene en fremmer ikke skal innskrenke reindriftsutøvernes rettigheter på grunnlag av alders tids bruk eller etter reindriftsloven. Dette prinsippet kommer blant annet til uttrykk i forslaget til § 4 i loven om Hålogalandsallmenningen. Se også finnmarksloven § 5 annet ledd.

Samtidig kan det neppe anses som noe inngrep i de nye grunneierens rettsstilling om reindriftsutøvernes rett til å ta friskt lauvtrevirke uten betaling på deres grunn beholdes. De nye eierne vil tre inn i den tidligere eierens rettslige posisjon. Den tidligere eieren (Statskog, Finnmarkseiendommen, Hålogalandsallmenningen) kunne ikke kreve betaling for reineierens uttak av friskt lauvtrevirke etter reindriftsloven. Eventuelle nye eiere vil derfor ikke ha noen berettiget forventning om å kunne ta slik

46. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 142.

47. De av utvalgets medlemmer som ikke støtter forslaget om å etablere Hålogalandsallmenningen som ny grunneier i Nordland og Troms, har gitt subsidiær tilslutning til at det inntas en henvisning til denne i § 25.

45. NOU 1993: 34 side 207.

betaling. Reineierne vil derimot ha en berettiget forventning om å beholde sine rettigheter etter reindriftsloven. Finnmarksloven gjør «ikke inn- grep i ... de rettighetene reindriftsutøvere har ... etter reindriftsloven», jf. § 5 annet ledd, og en tilsvarende formulering foreslått inntatt i § 4 i loven om Hålogalandsallmenningen.

Utvalget ser derfor ikke bort fra at domstolene gjennom tolkning av reindriftsloven § 25, sammenholdt med de nevnte bestemmelsene, ville ha konkludert med at nye grunneiere i områder som tidligere har vært statseid og hvor reineierne har hatt rett til gratis uttak av trevirke, ville ha konkludert med at reindriftsutøverne fortsatt vil kunne ta friskt lauttrevirke etter § 25 uten at den nye eieren kan kreve betalt for virket. Det antas imidlertid å virke klargjørende om det inntas en bestemmelse i § 25 hvor dette uttrykkelig fremgår.

## 16.2.8 Jakt, fangst og fiske

### 16.2.8.1 Generelle vurderinger

Det vil i det nærværende underpunktet bli redegjort for Samerettsutvalgets mer generelle vurderinger av behovet for endringer i reindriftsloven § 26 om jakt, fangst og fiske, som er en videreføring av 1978-lovens § 14, jf. også 1933-lovens § 38. Visse særlige spørsmål som gjelder retten til storviltjakt (elgjakt) og fiske er behandlet i punkt 16.2.8.2 og 16.2.8.3. Fordi § 26 kun regulerer forholdene på statsgrunn og på grunn eid av Finnmarkseiendommen, vil det også for jakt, fangst og fiske oppstå visse særskilte spørsmål dersom statsgrunn ved lov eller på annen måte overføres til nye eiere. Disse spørsmålene er drøftet i punkt 16.2.8.4.

Etter reindriftsloven § 26 første ledd har reindriftsutøvere rett til jakt, fangst og fiske i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift i det samiske reinbeiteområdet innenfor det reinbeitedistriktet hvor reindriften foregår. Retten gjelder i de statsallmenningene i Sør-Norge som er en del av reinbeiteområdet; i «ikke særskilt matrikulert statseidom»; på grunn som er eid av Finnmarkseiendommen; og i «statens matrikulerte skoger og høyfjellsstrekninger».

I de tre førstnevnte områdetypene har reindriftsutøverne rett til jakt, fangst og fiske «på samme vilkår» som fastboende i den kommune, bygd eller grend hvor statsallmenningen, statseidommen eller den aktuelle delen av Finnmarkseiendommens grunn ligger, jf. § 26 første ledd første punktum. I dette ligger det at reindriftsutøverne er underlagt de samme vilkårene som den fastboende lokalbefolkningen blant annet når

det gjelder jakt- og fisketider og redskapsbruk. De er imidlertid etter § 26 tredje ledd fritatt fra å betale leie eller kortavgift for jakt, fangst og fiske som utøves i medhold av § 26 første ledd første punktum.

Den begrensningen som følger av uttrykket «på samme vilkår» gjelder derimot ikke i statens matrikulerte skoger og høyfjellsstrekninger, som typisk omfatter innkjøpt statsgrunn i Nordland og Troms, hvor utøvernes «adgang» til jakt, fangst og fiske skal være som den har vært «fra gammelt av», jf. første ledd annet punktum. For øvrig skal det heller ikke for jakt, fangst og fiske som drives i medhold av annet punktum, betales leie eller kortavgift.

Mens de øvrige bestemmelsene i reindriftsloven kapittel 3 med unntak av § 25 annet ledd ikke trekker noe skille mellom statseid og annen utmarksgrunn, er § 26 med unntak av henvisningen til Finnmarkseiendommens grunn, taus om de reindriftsberettigedes rett til jakt, fangst og fiske på utmarksgrunn som ikke er eid av staten. De reindriftsberettigede kan imidlertid også på privat grunn ha ervervet rettigheter til jakt, fangst og fiske med grunnlag i hevd eller alders tids bruk. Se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i Brekkensaken,<sup>48</sup> og den nylig avsagt avgjørelsen av Sør-Trøndelag tingrett angående fiskerett på privat grunn i Tydal for reineierne og andre med tilknytning til Essand reinbeitedistrikt.<sup>49</sup>

Bestemmelsen reflekterer heller ikke, med forbehold for § 26 første ledd annet punktum, at reindriftsutøvere både i statsallmenning og på annen statsgrunn, kan ha ervervet rettigheter til jakt, fangst og fiske ut over det som er regulert i loven. For eksempel bygger Høyesteretts avgjørelse i Altevann II-saken om å tilkjenne reindriftsutøverne erstatning for blant annet tapt fiske ved neddemningen av Altevann på slike betraktninger.<sup>50</sup>

Når § 26 første ledd utelukkende omhandler ulike typer statsgrunn (statsallmenninger, ikke særskilt matrikulert statsgrunn, statens matrikulerte skoger og høyfjellsstrekninger), samt Finnmarkseiendommens grunn, gir dette etter utvalgets mening, et noe misvisende inntrykk. Riktignok følger det av § 4 annet ledd at reindriftsutøverne med grunnlag i «særlige rettsforhold» kan ha mer omfattende rettigheter enn det som følger av lovens bestemmelser. I § 4 annet ledd tales det imidlertid kun om «rett til reinbeite» slik at dette i

48. Rt. 1968 side 394. Se også Rt. 1975 side 552 og Rt. 1975 side 920.

49. Sør-Trøndelag tingrett, dom 17. august 2007 (06-098607TVU-STRO). Avgjørelsen er påanket.

50. Rt. 1968 side 429.

alle fall ikke fremgår klart av bestemmelsens ordlyd at dette også gjelder jakt, fangst og fiske.

Også det forholdet at det av lovens § 25 om brensel og trevirke fremgår at retten til trevirke gjelder «både på offentlig og privat eiendom», mens § 26 ikke sier noe om jakt, fangst og fiske på privat grunn, kan skape usikkerhet om reindriftsutøvere kan ha rettigheter til jakt, fangst og fiske på privat grunn, og også gi grunnlag for feilaktige motsetningslutninger om at dette ikke kan være tilfellet. Samerettsutvalgets syn er derfor at det bør fremgå uttrykkelig av § 26 at reindriftsretten også kan gi rett til å utøve slike bruksformer på privat grunn i den grad dette har sitt grunnlag i alders tids bruk eller hevd. Det bør videre komme klart frem av bestemmelsen at det også på statsgrunn kan ha oppstått rettsdannelse som kan gi rettigheter til jakt, fangst og fiske som går ut over det som isolert sett følger av lovens ordlyd.

Etter utvalgets syn kan gode grunner også tale for å presisere § 4 annet ledd, slik at det fremgår at det i det samiske reinbeiteområdet skal legges til grunn at det innenfor lovens rammer ikke bare foreligger «rett til reinbeite», men også til de øvrige beføyelsene som vanligvis inngår i reindriftsretten, med mindre annet følger av særlige rettsforhold. Dette vil ikke medføre noen realitetsendring, idet § 4 annet ledd innholdsmessig er en videreføring av § 2 første ledd tredje punktum i 1978-loven hvor dette fremgikk uttrykkelig.<sup>51</sup> Det kan her også vises til at Høyesterett i Selbusaken uttaler at «når beiterett er ervervet ved alders tids bruk, vil dette som alminnelig regel medføre at samene også har ervervet de tilknyttede rettighetene», det vil si de rettighetene som nå er regulert i 2007-lovens kapittel 3.<sup>52</sup>

Etter utvalgets mening, er det også et visst behov for å forenkle bestemmelsen i § 26 første ledd. Blant annet er det neppe behov for å operere med tre ulike former for statsgrunn i bestemmelsen. Alternativet «ikke særskilt matrikulert statseiendom» tok særlig sikte på den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark, som da 1978-loven ble utformet, ikke var matrikulert. Denne grunnen er nå overført til Finnmarkseiendommen. Det er derfor vanskelig å se at det er behov for å operere med «ikke særskilt matrikulert statseiendom» som et selvstendig alternativ i bestemmelsen om reindriftsutøvernes rett til jakt, fangst og fiske.

I stedet vil det ved siden av henvisningen til statsallmenningene, kunne inntas en generell henvisning til «annen statsgrunn» som vil omfatte

både matrikulert/innkjøpt statsgrunn og eventuell gjenværende umatrikulert statsgrunn.

Det kan ellers etter forholdene være en viss realitetsforskjell mellom bestemmelsene om at retten til jakt, fangst og fiske i ikke matrikulert statseiendom gir rett til å delta i disse aktivitetene «på samme vilkår» som de som er fast bosatte i vedkommende kommune mv., og at retten i «statens matrikulerte skoger og høyfjellsstrekninger» skal være som den har vært fra gammelt av. En slik forskjell vil imidlertid bli fanget opp av en bestemmelse der det fremgår at reindriftssamer både på statsgrunn og privat grunn kan ha rettigheter til jakt, fangst og fiske med grunnlag i særlige rettsforhold.

For øvrig bør etter utvalgets mening også § 26 første ledd utformes slik at bestemmelsen innledes med ordene»[r]etten til å utøve reindrift gir rett til...», og ikke»[i] det samiske reinbeiteområdet gir rett til å utøve reindrift rett til ...». Dette ut fra hensynet til at bestemmelsene i lovens kapittel 3 bør gis en mest mulig likeartet utforming på de punktene hvor de i realiteten gir uttrykk for det samme. Se det som er anført om dette i punkt 16.2.7.1.

#### 16.2.8.2 Rettens nærmere innhold. Særlig om elgjakt

Mens retten til trevirke etter § 25 uttrykkelig er begrenset til husbehov, har § 26 ingen tilsvarende begrensning. Dette gir motsetningsvis grunnlag for å anta at så lenge utnyttelsen skjer i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift innenfor det distriktet hvor reinen har lov til å oppholde seg, gjelder retten også jakt, fangst og fiske for salg.<sup>53</sup> Det bærende prinsippet når det gjelder de reindriftsberettigedes rett til jakt, fangst og fiske på statsgrunn er dessuten at disse, med mindre noe annet følger av særlige rettsforhold, har rett til slik virksomhet på samme vilkår som gjelder for de fastboende i et område. Når de fastboendes rett ikke er uttrykkelig begrenset til husbehov, kan heller ikke reindriftsutøvernes tilsvarende rett være det. Utvalget har imidlertid funnet det unødvendig å presisere dette forholdet i ordlyden.

Det er videre på det rene at fiskeretten ikke er begrenset til fiske etter innlandsfisk, men også gjelder fiske av anadrome laksefisk.<sup>54</sup> Imidlertid kan det gjøre seg gjeldende visse særskilte forhold

51. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53.

52. Rt. 2001 side 769 på side 788.

53. Se NOU 1993: 34 side 208, hvor dette tolkningsresultatet også underbygges med brev 29. april 1981 fra Landbruksdepartementet til (det daværende) Direktoratet for statens skoger.

54. NOU 1993: 34 side 208–209.

i bortforpaktede laksevassdrag. Det samme er tilfellet i de tre store elvene i Finnmark (Alta, Tana og Neiden), hvor fiskeretten tilligger sammenslutninger av den jordbrukende befolkningen i vedkommende elvedal, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 24, jf. § 22 femte ledd. Disse forholdene er imidlertid neppe av en slik art at presiseringer er påkrevd.

Når det gjelder retten til jakt og fangst etter § 26, er det alminnelig antatt at denne kun omfatter småvilt og ikke storvilt, jf. foran i punkt 10.3.3.8.<sup>55</sup> Med storvilt menes her elg, rådyr, hjort og villrein. Av disse artene har kun elgjakt praktisk betydning i det samiske reinbeiteområdet. Reindriftslovutvalget har pekt på at det er behov for å gjennomgå dagens regler om reindriftsutøvernes adgang til deltakelse i elgjakten. Etter å ha fremholdt at en ikke finner å kunne foreslå endringer i reglene om reindriftsutøvernes rett til jakt, fangst og fiske, fordi dette lå utenfor dets mandat, knytter utvalget følgende kommentarer til elgjakten.<sup>56</sup>

«En reineier kan for så vidt i likhet med andre delta i trekning om elgvald, men er ikke sikret å få jaktrett i det området vedkommende driver reindrift. Utvalget vil gi uttrykk for at det i de tilfeller hvor det i områder som berører reinbeitedistriktene tas ut færre elg enn det kvoten tilsier, bør det vurderes å åpne for en ordning der siidaandelene i området får anledning til å bidra til at hele kvoten tas ut. Utvalget anser dette som et legitimt spørsmål som bør kunne utredes.»

En ordning som den Reindriftslovutvalget her peker på, vil ikke medføre at det blir felt flere elg totalt sett enn hva viltmyndighetene har funnet forsvarlig gjennom kvotefastsettelsen. Ettersom det først ved utløpet av de ordinære jakttidene vil være klarlagt om hele årskvoten er tatt ut eller ikke, vil imidlertid ordningen medføre elgjakt også utenom disse tidene. Dette kan ha en del betenkeligheter. Samerettsutvalget har derfor ikke forfulgt Reindriftslovutvalgets tanke videre, noe en for øvrig heller ikke har hatt tilstrekkelig innsikt til å kunne gjøre.

Derimot har Samerettsutvalget vurdert om det bør gis bestemmelser om at reineiere som ønsker å delta i elgjakten, skal være sikret elgvald der de driver reindrift, for eksempel ved bestemmelser om at et bestemt antall elgvald eller en bestemt prosentandel av elgvaldene skal forbeholdes reindriftsutøverne, eller som fastslår et prinsipp at de i disse områdene har rett til deltakelse i elgjakten. Dette vil ikke påvirke det totale uttaket og dermed

ikke være negativt ut fra ressurs hensyn, og heller ikke åpne for generelle utvidelser av jakttiden.

Derimot kan det medføre en omfordeling av adgangen til å delta i elgjakten, ved at det kan bli færre antall elgvald å fordele blant den øvrige befolkningen. Det må antas at en slik omfordeling vil være uproblematisk i noen områder, men at dette vil kunne variere en del fra sted til sted. Retten til deltakelse i elgjakten er de fleste steder et knapphetsgode. Ikke minst gjelder dette i store deler av de tradisjonelle samiske områdene, hvor det også er mange innenbygdsboende som ønsker å delta i elgjakten som ikke blir tildelt fellingstillatelse ved de årlige tildelingene. Regler som gir reindriftsutøvere særskilte rettigheter til elgjakt, vil derfor kunne bli oppfattet som lite rimelige av den øvrige befolkningen.

På den annen side er det neppe tvil om at mange reindriftsutøvere opplever dagens regelverk for elgjakt i Norge som urimelig. Siden det rettslige utgangspunktet etter viltloven § 27 er at retten til elgjakt er en grunneierrett, og reindriftsretten etter sin art er en bruksrett, vil de reindriftsberettigede ikke ha del i den jaktretten som ligger til *privat grunn*. Dette gjelder for alle jaktformer, men oppleves trolig som særlig urimelig når det gjelder elgjakten. I store deler av det samiske reinbeiteområdet, og ikke minst i Nordland og Troms, foregår brorparten av denne jakten på privateid utmarksgrunn,<sup>57</sup> og er dermed knyttet til grunneierretten. Dette kan imidlertid neppe endres uten at en risikerer å komme i konflikt med Grunnloven § 105. Samtidig er også grunneierens jaktrett sterkt begrenset, ved at den kun gjelder for vilt som Miljøverndepartementet bestemmer skal være jaktbart, og til de tidene og i de områdene som Direktoratet for naturforvaltning fastsetter for hver enkelt art, jf. viltloven §§ 3 og 9.

På statsgrunn har reindriftsutøverne den samme retten til å delta i elgjakten som andre, ved at de her kan *søke* om deltakelse. Dagens regelverk om utøvelse av elgjakt på statsgrunn, jf. forskrift 20. august 2007 nr. 987 om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn og forskrift 8. mars 2004 nr. 515 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning, kan imidlertid ha uheldige utslag for reindriftsutøverne. Blant annet gjelder dette bestemmelsene i de to forskriftenes § 3 om at det ved reguleringer av antall jegere skal sørges for en «rimelig fordeling» mellom jegere og jaktlag hjemmehørende i og utenfor kommunen.

55. Se også NOU 1993: 34 side 209 og NOU 2001: 35 side 79.  
56. NOU 2001: 35 side 153.

57. I disse to fylkene foregår mellom 85 og 90 % av elgjakten på privat utmarksgrunn, jf. punkt 14.2.4.2.

For elgjakten praktiseres dette som nevnt i punkt 14.8.8.5 slik at inntil 60 % av fellingstillatelsene i en kommune tilfaller innenbygdsboende jegere/jaktlag og 40 % andre jegere/jaktlag. Dette kan medføre at reindriftsutøvere som i deler av året driver reindrift i en kommune, men uten å være registrert bosatt der, faller utenfor kvoten for innenbygdsboende i denne kommunen. Særlig i tilfeller hvor reindriften i jakttiden foregår i en kommune hvor reindriftsutøverne ikke er registrert bosatt,<sup>58</sup> og i tilfeller hvor de beste jaktområdene ligger utenfor deres hjemkommune kan dette virke urimelig. Det kan også være praktisk vanskelig for utøverne å delta i elgjakten fordi de av hensyn til reindriften vil måtte prioritere andre gjøremål i den perioden hvor elgjakt er tillatt. Dette siste er det imidlertid vanskelig å gjøre noe med uten å endre jakttidene. De utøverne dette gjelder vil dessuten også etter dagens regelverk kunne søke om utvidet jakttid, jf. jakttidforskriften 1. februar 2007 nr. 112 § 7.

Derimot vil det ha mer for seg å åpne for at også reindriftssamer som i jakttiden på elg driver reindrift i et område hvor de ikke er registrert bosatt, skal anses som innenbygdsboende ved fordelingen av fellingstillatelsene. Siden dette vil innebære at de vil inngå i kvoten for innenbygdsboende både i den kommunen hvor de er bosatt og i kommuner hvor de ellers driver reindrift, vil dette i alle fall innebære en viss utvidelse av deres rett til å delta i jakten.

Et slikt grep vil ikke nødvendigvis kreve endringer i reindriftslovens § 26 ettersom denne i utgangspunktet ikke regulerer elgjakten. Et alternativ kunne derfor være at grepet iverksettes gjennom endringer i forskriftsverket om rett til jakt, fangst og fiske på statsgrunn. Imidlertid har det geografiske virkeområdet for dette forskriftsverket gjennom vedtaket av finnmarksloven blitt sterkt begrenset, og det vil bli ytterligere begrenset dersom forslaget om å etablere Hålogalandsallmenningen som ny grunneier i Nordland og Troms blir realisert.

Skal den skisserte endringen få tilstrekkelig effekt, må regelverket følgelig også omfatte Finnmarkseiendommens og eventuelt Hålogalandsallmenningens grunn. Forskrifter om jakt på statsgrunn kan naturlig nok ikke gis anvendelse på

grunn eid av disse rettssubjektene. Et flertall i Samerettsutvalget, bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Parmann, Pedersen, Reiersen og Røssvoll*, har derfor foreslått inntatt et nytt siste ledd i reindriftslovens § 26 der det fremgår at i det samiske reinbeiteområdet på grunn eid av staten, Finnmarkseiendommen og Hålogalandsallmenningen,<sup>59</sup> skal samiske reindriftsutøvere anses som innenbygdsboende både i den kommunen de er registrert bosatt og i kommuner hvor de ellers driver reindrift.

Et mindretall bestående av medlemmene *Eira, Fjellheim, Kappfjell og Westerfeld*, har som alternativ til flertallets forslag foreslått inntatt en regel i § 26 om at reindriftssamene på statsgrunn, Finnmarkseiendommens og Hålogalandsallmenningens grunn innenfor det samiske reinbeiteområdet «har rett til» deltakelse i elgjakten. Slik dette mindretallet ser det, vil en slik regel gi uttrykk for et viktig prinsipp, og også være mer fleksibel enn en regel som for eksempel forbeholder et bestemt antall fellingstillatelser i et område for reindriftsutøverne. Reguleringer av den sistnevnte typen synes ikke umiddelbart egnet for lovfestelse, men vil eventuelt kunne iverksettes fra år til år og fra område til område av de organene som innenfor viltlovgivningens alminnelige rammer, står for den nærmere administreringen av elgjakten.

Mindretallet foreslår videre at reindriftssamene skal være fritatt fra å betale for elgjakt som utøves i medhold av den foreslåtte bestemmelsen, og har derfor foreslått at denne inntas som nytt *nest siste ledd* i § 26, foran bestemmelsen om betalingsfritak i nåværende siste ledd. Samiske reindriftsutøvere har i alders tid drevet jakt i sine beiteområder. En bestemmelse om rett til avgiftsfri deltakelse i elgjakten vil derfor, slik dette mindretallet ser det, være en naturlig del av reguleringen av reindriftssamenes jaktrett.

Som begrunnelse for den foreslåtte regelen om rett til elgjakt, har videre medlemmet *Eira*, med tilslutning fra det øvrige mindretallet, utformet følgende særmerknad:

«Reindriftsretten er sammensatt av en rekke bruksrettigheter. Sentralt står retten til beite, flytting, anbringelse av nødvendige anlegg, jakt, fangst og fiske, samt retten til brensel og trevirke. I tillegg kan nye bruksmåter oppstå etter hvert som reindriften utvikler seg. Det rettslige grunnlaget bygger på sedvane og alders tids bruk. Det betyr at reindriftssamene

58. Ifølge forskrift 1. februar 2007 nr. 112 (som gjelder for perioden 1. april 2007 til og med 31. mars 2012) er jakttiden for elg som hovedregel tidsrommet mellom 25. september og 31. oktober. Dette gjelder også i de tradisjonelle samiske områdene, med unntak av Kautokeino og Karasjøk hvor jakttiden er 1. til 30. september.

59. Forslaget har subsidiaer tilslutning fra det mindretallet som ønsker å beholde Statskog SF som grunneier.

gjennom sin jakt har opparbeidet rettigheter til elgjakt.

Reindriftssamene har fra gammelt av drevet med jakt på tilgjengelig vilt og fangstarter, fiske av ulike fiskeslag og fangst av småvilt basert på tradisjonelle fangstmetoder i reinbeiteområder som de har betraktet til å ha en viss eiendomsrett til over lang tid. Den reindriftssamiske eiendomsoppfatning tilsier ikke at andre ikke kan høste naturressurser i disse områder. Etter reindriftsutøvernes oppfatning er det utøvere med tilknytning til beiteområdet som har førsterett til å drive slik virksomhet, andre kan høste hvis det er tilstrekkelig ressurser å høste, etter avtale med reindriftssamene som har beiterett i området.

Reindriftssamenes rettigheter til å utøve jakt er spesielt i løpet av 1900-tallet blitt sterkt forringet til fordel for private grunneiere og andre jaktinteresser. Reindriftssamene eier ikke privat grunn og blir følgelig avskåret fra grunneiers rettigheter til å bedrive jakt. Til tross for at det foreligger bruksrettigheter blir reindriftssamene ikke betraktet som rettighetsinnehavere til elgjakt. Det finnes mange eksempler på at reindriftsutøver og reinbeitedistrikt er blitt avvist å delta i elgjakt av den grunn.

Jakt, fangst og fiske har alltid vært en viktig del av reindriften. Jakten på ulike dyr ble drevet for å skaffe mat, beskytte reinen fra rovdyr og fremskaffe skattebetalingsmidler i form av blant annet skinn fra ulike dyr. Jakt, fangst og fiske har gjennom tidene vært en betydningsfull inntektskilde for reindriften.

Reindriftssamene har aldri vært påkrevd å innløse jakt- og fiskekort, eller å måtte betale fisketrygdavgift til staten, mens de først i 1981 ble pålagt å betale jegeravgift. Derfor må man med stor sannsynlighet anta at reindriftssamene har hatt – og fortsatt har – en overbevisning om at jaktretten er en berettiget rett som de har opparbeidet over lang tid.

Rettigheter til fast eiendom kan erverves etter sedvanemessig eller alders tids bruk over tid som er blitt gjort i god tro. Har det først etablert seg en oppfatning og festnet seg en bruk over tilstrekkelig lang tid, aksepterer norsk rett at det har oppstått eiendoms- eller bruksrettigheter. Bruksrettighetene gjelder uavhengig av hvem som eier grunnen.

Det innebærer at reindriften har opparbeidet rettighet gjennom sedvanemessig og alders tids bruk, uavhengig av loven. Lovgivningen om reindrift kan ikke betraktes som uttømmende når det gjelder reindriftssamenes rettigheter. Retten til reindrift er videre vernet gjennom bestemmelsen i Grunnlovens §110a, samt etter folkeretten og via forpliktelser gjennom

ILO 169 og FN-konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Bestemmelsene gir samene som urfolk og etnisk minoritet krav på et materielt kulturvern. Det betyr at samene kan kreve de fysiske og økonomiske forutsetningene for sin kulturutøvelse oppfylt. Inngrep i den samiske kulturutøvelsen må vurderes opp mot disse forpliktelsene.»

Samerettsutvalgets flertall kan for sin del ikke se at det ut over det forslaget en har fremmet ovenfor, er grunnlag for å foreslå endringer i retten til å utøve elgjakt i utvalgets mandatområde. Flertallet har heller ikke foreslått å gi regelen om betalingsfritak anvendelse for reindriftsutøvere som driver elgjakt. En er kjent med at det tidvis anføres at reindriftsutøvere kan ha ervervet rettigheter til elgjakt med grunnlag i hevd eller alders tids bruk. Dersom slike rettsdannelser har funnet sted, vil forslaget om kommisjon og særdomstol i kapittel 12 og 13 åpne for kartlegging og anerkjennelse av slike rettigheter.

Skulle en anførsel om erverv av rett til elgjakt med grunnlag i alders tids bruk vinne frem, vil man imidlertid være fritatt fra å måtte betale avgift til grunneieren. Derimot vil man måtte betale jegeravgift til det sentrale viltfondet, jf. viltloven §§ 40 og 43. Denne avgiften plikter alle som vil drive jakt og fangst i Norge, herunder grunneiere på egen grunn, å betale.<sup>60</sup>

### 16.2.8.3 Særlige rettigheter til fiske mv.

Reindriftsloven § 26 annet ledd gir Kongen hjemmel til å vedta at reindriftsutøvere skal ha «enerett til bruk av bundne redskaper til fangst av fisk» i bestemte vann og elvestrekninger på annen statsgrunn enn i statsallmenningene, eller at visse vann og elvestrekninger på slik grunn «skal være forbeholdt til bruk for dem som utøver reindrift». Bestemmelsen viderefører 1978-lovens § 14 annet ledd, som imidlertid ikke har vært benyttet i praksis. Etter overføringen av den umatrikulerte grunnen i Finnmark til Finnmarkseiendommen, er dessuten virkeområdet for bestemmelsen betydelig innskrenket. En eventuelle realisering av forslaget fra Samerettsutvalgets flertall om å etablere Hålogalandsallmenningen som ny eier av den gjenværende statsgrunnen i Nordland og Troms, vil innsnevre dette området ytterligere, slik at det kun vil omfatte innkjøpt statsgrunn i Sør-Norge som utgjør en helt marginal del av reinbeiteområdet.

60. Ot.prp. nr. 9 (1980–81) side 64. Se også NOU 1993: 34 side 209–210.

Når hjemmelen aldri har vært benyttet, kan det synes nærliggende å oppheve den som unødvendig. Utvalget har imidlertid valgt å beholde hjemmelen, men foreslår at myndigheten etter loven legges til departementet, jf. for så vidt at Kongens myndighet etter loven er delegert til Landbruks- og matdepartementet, jf. forskrift 15. juni 2007 nr. 628.

For øvrig har det vært fremholdt som et problem for reindriften i enkelte områder at staten innenfor det samiske reindriftsområdet har foretatt *bortforpaktninger* av fiskevann til sammenslutninger av lokale brukere, og at dette har ført til at reindriftsutøverne har måttet gi opp bruken selv om rettighetene har ligget der. Disse bortforpaktningssavtalene er nå avvirket i Troms, og etter det utvalget kjenner til også i Nordland. Det kan imidlertid neppe utelukkes at bortforpaktningene kan ha gitt grunnlag for oppfatninger om at reindriftsutøverne ikke har fiskerett i en del av de vannene som tidligere har vært forpaktet bort.

Det er av en viss interesse i nærværende sammenheng at Høyesterett i to avgjørelser avsagt i 1975 opphevet herredsrettens domfellelse av reindriftsutøvere for overtredelse av straffeloven § 407 om krenkelse av private fiskerettigheter i bortforpaktede vann. Den første av sakene gjaldt en reindriftssame som hadde fisket i Helligskogvannet på statens grunn i Troms i strid med fredningsregler fastsatt av forpakteren Skibotn Jeger- og Fiskerlag. I sin begrunnelse for å oppheve domfellelsen bemerket Høyesterett:<sup>61</sup>

«retten [har] ikke tatt opp spørsmålet om samene i kraft av alders tids bruk har en fiskerett som må likestilles med en privatrettslig særrett, knyttet til samenes spesielle næring innenfor deres eget reinbeitedistrikt. Dersom de har en slik rett, kan ikke grunneieren, eller den som utleder sin rett fra ham, ved sine fiskeregler uten videre gjøre inngrep i samenes rettigheter. Regulering av fiskeretten kan i så fall bare skje ved offentlige tiltak. Denne problemstilling er ikke tatt opp av herredsretten, og dommen må derfor oppheves.»

Den andre saken gjaldt en svensk reindriftssame som hadde fisket med garn i Øvre Tjorvivann som staten hadde bortforpaktet til en fiskerforening i Nordland. Fordi herredsretten ikke hadde vurdert forholdet til reglene i lov 9. juni 1972 nr. 31 om reinbeiting mellom Norge og Sverige, nedla aktor for Høyesterett påstand om at herredsrettens dom

måtte oppheves. Høyesterett fant at herredsrettens domsgrunner var mangelfulle også på en rekke andre punkter. I sammendraget av kjennelsen heter det blant annet:<sup>62</sup>

«Høyesterett opphevet dommen fordi domsgrunnene led av en rekke mangler. Det var blant annet ikke drøftet om domfeltes sameby fra gammel tid hadde hatt rett til garnfiske i vannet, og referatet av domfeltes oppfatning om at han hadde rett til å fiske, var ikke tilstrekkelig til å avgjøre om det forelå en villfarelse etter straffeloven § 57 eller § 42.»

Trolig kan også *innføringen av fjellova* ha ført til visse faktiske innskrenkninger i reindriftssamenes fiske, og kanskje særlig i de nordre delene av Nord-Trøndelag fylke. I den i punkt 15.2.2.3 omtalte reiseskildringen «Fra Namdalens ukjendte egne» som ble publisert i 1887, gir for eksempel forstassistent J. Krag følgende beskrivelse av rettighetsforholdene:<sup>63</sup>

«Vi trenger frem gjennom et dalføre, der dannes af Orfjeldet i syd og og Baimofjeld i nord; Birken er her enerådende, Orvoselven flyder midt i dalen og langs dens græsklædte bred nærmer vi os Orijaure eller Orvandet; dette strekker sig i henved 3 kilometers længde til græselinien mod Sverige; det er ligesom Namsvandet et udmærket fiskevand, hvor retten til at drive fiskeri er forbeholdt lapperne – og hvem andre skulde vel her gjøre dem denne ret stridig?»

Eventuelle faktiske innskrenkninger i reindriftssamenes fiske er imidlertid ikke primært et utslag av mangelfull lovgivning. Det fremgår klart både av reindriftsloven § 26 og av dennes forgjenger i 1978-lovens § 14 at reindriftsutøverne i forbindelse med utøvelse av reindrift har rett til å drive jakt, fangst og fiske på samme vilkår som den fastboende lokalbefolkningen både i statsallmenninger og på annen statsgrunn. Utvalget vil likevel understreke viktigheten av at regelverket praktiseres i samsvar med lovens ordlyd. En vil for øvrig anta at enkelte spørsmål av den her omtalte typen vil kunne finne sin løsning ved behandling i kommisjonen og eventuelt i utmarksdomstolen. Slik behandling vil nettopp åpne for kartlegging og anerkjennelse av fiskerettigheter for reindriftssamene som går ut over reindriftslovens rammer.

62. Rt. 1975 side 920.

63. J. Krag, *Fra Namdalens ukjendte egne*, [i] *Den Norske Turistforenings årbok 1887*, side 42 flg., på side 59.

61. Rt. 1975 side 552 på side 554.



#### 16.2.8.4 Særlig om forholdene i områder som får nye eiere

Reindrifftsloven § 26 regulerer, i motsetning til §§ 19 til 25, kun forholdene på statsgrunn og på grunn som inntil nylig har vært ansett som statsgrunn (Finnmarkseiendommen, og eventuelt Hålogalandsallmenningen). På samme måte som i forhold til reindrifftsutøverens rett til uttak av friskt lauvtrevirke, jf. punkt 16.2.7.2, vil det derfor oppstå enkelte særlige spørsmål dersom det skulle bli innledet prosesser som leder til at områdene får nye grunneiere. Slike prosesser kan i Finnmark bli innledet for de alminnelige domstolene, men det er trolig mer praktisk at det vil skje etter finnmarkslovens kapittel 5. I andre tradisjonelle samiske områder kan prosessene bli innledet for de alminnelige domstolene, og dersom forslaget i utredningens kapittel 12 og 13 blir realisert, for de organene som her er foreslått.

Hva Finnmark angår, har lovgiveren tatt høyde for at det er etablert en ny grunneier, ved å innta en passus i reindrifftsloven § 26 første ledd som innebærer at den retten til jakt, fangst og fiske som reindrifftsutøverne hadde i det tidsrommet Statskog SF var innehaver av grunnbokshjemmel til den tidligere umatrikulerte grunnen i fylket, vil være i behold til tross for at denne grunnen nå ligger til Finnmarkseiendommen. Utvalgets flertall har i punkt 14.10.8.4 foreslått en tilsvarende bestemmelse i forhold til Hålogalandsallmenningen.<sup>64</sup>

Derimot er det ikke inntatt noen bestemmelser i reindrifftsloven som omhandler det forholdet at deler av den grunnen i Finnmark som i dag tilligger Finnmarkseiendommen, blir overført til for eksempel sammenslutninger av lokale rettighetspretendenter og underlagt privat (kollektiv) eiendomsrett. Utgangspunktet hva angår reindrifftsutøvernes rettsstilling vil være at de rettighetene de hadde i et område før dette ble skilt ut og overført til de nye eierne, vil være i behold i den grad det er tale om selvstendige rettigheter med grunnlag i alders tids bruk. Slike rettigheter vil bestå uavhengig av om grunneiendomsretten overføres til andre.

Enten reindrifftsretten i et område har et selvstendig grunnlag eller bare grunnlag i loven, vil dens ulike bestanddeler også være i behold dersom Finnmarkseiendommen eller eventuelt Hålogalandsallmenningen frivillig gir fra seg grunn til andre, for eksempel etter behandlingen i kommi-

sjonen. Situasjonen vil derimot være en annen i tilfeller hvor andre får anerkjent eierrettigheter til grunn som tidligere har vært ansett som statsgrunn, og hvor reindrifftsrettighetene i det aktuelle området kun har sitt grunnlag i reindrifftsloven.

I de delene av det samiske reinbeiteområdet som ligger i Finnmark, er det imidlertid svært liten grunn til å tro at reindrifftsretten ikke har et selvstendig rettsgrunnlag ved siden av lovgivningen. Det samme må være tilfellet med det samiske reinbeiteområdet i Troms og Nordland. Med grunnlag i de prinsippene for bevisvurdering og hensyntagen til den samiske reindriffts kulturelle og bruksmessige særtrekk som ble knesatt i Selbuddommen for så vidt gjelder vurderingene av om utøvd bruk kan gi grunnlag for rettsdannelser, er det videre grunn til å tro at situasjonen bare unntaksvis vil være en annen i det sørsamiske området.

Behovet for å lovregulere disse forholdene, som vil ha sin hovedsaklige betydning for retten til jakt, fangst og fiske, er derfor neppe særlig stort. Som fremholdt i punkt 16.2.7.2, er det imidlertid et viktig prinsipp for utvalget at den rettighetskartleggingen som gjennomføres i henhold til statens folkerettslige forpliktelser, ikke får som konsekvens at reindrifftsutøverne får innskrenket den retten de i dag har etter reindrifftsloven til å drive jakt, fangst og fiske.

For Finnmarks vedkommende vil dette kunne følge av finnmarksloven § 5 annet ledd om at loven ikke gjør inngrep i rettigheter som har grunnlag i særlige rettsforhold eller i reindrifftsloven, jf. også at det i punkt 14.7.2.5 er foreslått inntatt en tilsvarende bestemmelse i § 4 i lovforslaget om Hålogalandsallmenningen. Dessuten vil, på samme måte som ved spørsmålet om betaling for friskt lauvtrevirke, eventuelle nye eiere av grunn som inntil nylig har vært ansett som statsgrunn, tre inn i den tidligere grunneierens rettsposisjon.

Når reindrifftsutøverne etter loven har hatt rett til jakt, fangst og fiske på den tidligere eierens grunn, vil de som fremholdt i punkt 16.2.7.2 ha en berettiget forventning om å beholde denne retten også om grunnen overføres til en ny eier. Samtidig vil den nye eieren neppe ha noen berettiget forventning om at reindrifftsutøverne ikke har rett til jakt, fangst og fiske på denne grunnen. Reguleringen av reindrifftsutøvernes rett til jakt, fangst og fiske har, på samme måte som reguleringen av deres rett til trevirke, sitt utspring i reindrifftsloven av 1933. Det må dessuten antas at reindrifftsutøverne i medhold av reindrifftslovgivningens bestemmelser kan ha drevet jakt, fangst og fiske i et område i et ikke ubetydelig omfang, selv om det

64. Forslaget har subsidiær tilslutning fra det mindretallet som ønsker å beholde Statskog SF som grunneier.

ikke nødvendigvis har vært drevet reindrift i vedkommende område fra gammelt av.

Utvalget har imidlertid for å klargjøre rettssituasjonen på dette punktet foreslått at det inntas en særskilt bestemmelse om at de reindrifftsberettigede under lovlig utøvelse av reindrift i områder hvor de har hatt rett til jakt, fangst og fiske etter reindrifftsloven § 26, vil ha disse rettighetene i behold også dersom området blir overført til nye eiere som følge av rettighetskartleggingen. En slik bestemmelse vil i første rekke være en sikkerhetsventil i forhold til de formodentlig få tilfellene hvor reindrifftsretten i det samiske reinbeiteområdet ikke har et selvstendig rettsgrunnlag. Den kan heller ikke anses som noe inngrep av betydning i de nye eiernes rettsstilling, jf. det som ovenfor er sagt om berettigede forventninger.

### 16.2.9 Forslag til lovendringer

På bakgrunn av de foregående vurderingene har utvalget foreslått endringer i følgende bestemmelser i reindrifftslovens kapittel 3: §§ 19 (endringer i første ledd, annet og tredje ledd oppheves), 21 (endringer i annet og tredje ledd), 22 (endringer i første ledd), 23 (endringer i første ledd), 24 (endringer i første og annet ledd), § 25 (endringer i første til fjerde ledd) og 26 (endringer i første til fjerde ledd, nytt siste ledd).

De foreslåtte bestemmelsene er gjengitt foran i kapittel 1, mens det er gitt nærmere merknader til bestemmelsene nedenfor i punkt 24.4.

## 16.3 Krav til utøvelsen av reindriften

### 16.3.1 Generelle betraktninger

Reindrifftslovens kapittel 4 har i §§ 27 til 31 ulike bestemmelser som stiller krav til utøvelsen av reindriften. Bestemmelsene er i all hovedsak basert på Reindrifftslovutvalgets forslag til §§ 6–1 til 6–5,<sup>65</sup> og erstatter bestemmelser som i 1978-loven var inntatt i §§ 20 til 23 om blant annet reineiers driveplikt og opptreden ved sammenblanding og skilling av rein.<sup>66</sup> De nye bestemmelsene er utformet enklere enn de bestemmelsene de erstatter, og gir et mer dekkende bilde av innholdet i reindriftseierens forpliktelser i forbindelse med utøvelsen av reindriften.

Siden Reindrifftslovutvalgets forslag på dette punktet nylig er fulgt opp ved Stortingets lovvedtak, har ikke Samerettsutvalget foretatt noen bred

vurdering av disse bestemmelsene, som dessuten i det alt vesentlige regulerer forholdet innad i reindrifftsnaeringen. Utvalget deler i all hovedsak de synspunktene som ligger bak de nylig vedtatte lovendringene, men har likevel sett noe nærmere på bestemmelsene om utøvelse av reindrift i § 27 og om tilsyn med rein i § 28 idet disse bestemmelsene i tillegg til sin betydning for interne forhold i reindriften, også vil kunne ha en viss innvirkning på forholdet mellom reindriften og omverdenen.

§ 27 første ledd pålegger reineieren under utøvelse av reindrift å ta hensyn «til andre reineieres reindrift», mens forholdet til andre rettighetshavere og interesser ikke er nevnt. Rent umiddelbart kan dette gi grunnlag for å stille spørsmål ved om bestemmelsen bør endres slik at den klarere angir at kravene til utøvelse av reindriften ikke bare gjelder i forhold til andre reineiere, men også i forhold til grunneiere og andre bruksberettigede i reindrifftsområdene.

Det ligger imidlertid implisitt i bestemmelsen i § 27 annet ledd om at reineieren skal sørge for at reindriften skjer innenfor lovens rammer at reineierne også må ta hensyn til grunneiere og andre rettighetshavere og interesser som gjør seg gjeldende i de områdene hvor reindriften foregår. Utøvelse av reindriften i strid med prinsippene i § 27 og lovens øvrige regler vil blant annet kunne utløse erstatningsansvar etter reglene i §§ 67 flg. Også bestemmelsen om plikt til å holde reinen under tilsyn i § 28 har virkning både i interne og eksterne relasjoner, idet rein som på grunn av mangelfullt tilsyn kommer utenfor sitt lovlige beiteområde, også kan volde skade overfor andre enn reindrifftsutøvere.

Utvalget har således ikke foreslått noen endringer i § 27, og vil i denne forbindelse også vise til at eventuelle motsetninger mellom utøvelsen av reindrifftsretten og annen rettighetsutøvelse i reinbeiteområdene vil måtte løses etter bestemmelsen i lovens § 63. Se også prinsippet i servituttløven § 2, som stiller opp en gjensidig forpliktelse for grunneiere og bruksrettshavere, herunder også reindrifftsberettigede, om at ingen av partene må bruke sin rådighet på en måte som er til urimelig eller unødvendig skade for den andre.

Samerettsutvalget har ellers merket seg at bestemmelsen om reineierens plikt til å sørge for *utdriving* av ulovlig beitende rein, som i 1978-loven var inntatt i § 24 hvoretter reineieren «omgående» skulle sørge for at rein som oppholder seg på ulovlige områder skal fjernes og overføres til lovlig beiteareal, ikke har noe motstykke i den nye loven.

Dette grepet er ikke eksplisitt kommentert i forarbeidene, men Samerettsutvalget vil anta at en

65. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 59.

66. Se Lovspeil inntatt i NOU 2001: 35 side 210.

ikke har sett noe behov for en selvstendig bestemmelse om utdrivingsplikt i reindriftsloven. Kommer reinen først inn på ulovlig område, vil reiene uansett være rettslig forpliktet til å foreta utdriving enten det er gitt særskilte lovregler om dette eller ikke.

Dessuten følger det både av §§ 27 og 28 at reiene må innrette driften slik at ulovlig beitende rein kan drives ut så snart som praktisk mulig etter at reiene er kjent med at han eller hun har rein som oppholder seg på et ulovlig område. Når det i § 27 heter at reiene ikke må utnytte beitene slik at disse forringes for andre reiere eller hindre andre i deres rettmessige utøvelse av reindrift, og i § 28 at reinen skal holdes under slikt tilsyn at den «så vidt mulig hindres fra å volde skade», innebærer dette at reiene vil måtte drive ut ulovlig beitende rein når dette er påkrevd for å etterleve forpliktelsene i §§ 27 og 28.

Også flere andre bestemmelser i reindriftsloven gir en klar oppfordring til reiene om å raskest mulig drive ut ulovlig beitende rein. Blant annet vil slik opptreden i betydelig grad kunne begrense deres erstatningsansvar for den skaden reinen måtte ha påført andre. En egen bestemmelse om utdrivingsplikt i reindriftsloven må etter dette anses som overflødig.

### 16.3.2 Ikke realiserte forslag fremmet av Samerettsutvalget I

Samerettsutvalget I foreslo i NOU 1997: 4 enkelte endringer i reindriftslovens daværende bestemmelser om driveplikt som altså var inntatt i 1978-lovens § 20. Blant annet foreslo et flertall på elleve medlemmer en bestemmelse om at det for å hindre overtredelser av den driveplikten som var regulert i § 20, og som nå er regulert i §§ 27 og 28, i hvert reinbeitedistrikt til enhver tid skulle være tilgjengelig minst en navngitt person som kan varsles dersom rein kommer inn på eller nærmer seg ulovlig område.<sup>67</sup>

Det vil imidlertid uansett være i reienes interesse å innrette reindriften slik at skadepotensialet blir minst mulig. Riktignok er det neppe mulig å forhindre enhver skade, men å innrette driften slik at man lett kan kontaktes dersom rein observeres nær områder hvor den kan komme til å volde skade bør det være mulig å få til, også om det ikke gis spesifikke lovregler om dette. I reindriftsloven § 28 første ledd heter det dessuten at reinen skal holdes under slikt tilsyn at «den så vidt mulig hindres fra å volde skade». Hva som ligger i dette

vil bero på de konkrete omstendighetene, men formuleringen er mer fleksibel og bedre egnet til å dekke reelle behov enn de mer spesifikke bestemmelsene som Samerettsutvalget I foreslo.

Utredningen til Samerettsutvalget I inneholdt også et mindretallsforslag fra fire medlemmer om en bestemmelse som forpliktet reiene til å føre skjerpet tilsyn med rein når denne oppholder seg i nærheten av jordbruksområder og andre områder som er utsatt for ulovlig reinbeite.<sup>68</sup> Bestemmelsen i den nåværende lovens § 28 om at reinen «skal holdes under slikt tilsyn at den så vidt mulig hindres fra å volde skade», vil imidlertid i praksis også fange opp en regel om skjerpet tilsynsplikt av typen som mindretallet i Samerettsutvalget I foreslo. Når reinen oppholder seg nær områder hvor det er stor fare for at den vil volde skade, vil det nettopp kunne være nødvendig å skjerpe tilsynet for å overholde § 28.

Det kan for øvrig også bemerkes at innholdet i bufeeieres gjeteplikt etter beiteloven § 6, som i likhet med reindriftslovens bestemmelser ikke stiller noe krav om at dyrene skal holdes under kontinuerlig tilsyn, i rettspraksis er forstått slik at gjeteplikten skjerpes i «situasjoner hvor det foreligger en særlig risiko for at dyrene kan komme inn på annen manns grunn, og ikke minst hvor det i forbindelse med dette foreligger muligheter for skade».<sup>69</sup>

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget kan etter dette ikke se at det er noe behov for å følge opp de forslagene som ble fremmet i NOU 1997: 4 om reguleringen av utøvelsen av reindriften.

## 16.4 Andres rådighet i og bruk av reinbeiteområdene

### 16.4.1 Innledning

Reindriftsretten er en selvstendig bruksrettighet i utmark som utøves på grunn eid av andre enn de reindriftsberettigede, det være seg staten, private grunneiere eller sammenslutninger eller konstellasjoner av slike. Bruken foregår på utmarksarealer som i ikke liten utstrekning også kan bli benyttet av andre, for eksempel grunneiere, andre bruksberettigede som driver ulike former for næringsbruk, eller allmennheten. Dette innebærer at reindriftsutøverne sjelden vil være enerådende i de områdene hvor reindriften foregår, men at deres bruk og utnyttelse av reindriftsretten vil måtte avpasses i forhold til andres bruk og utnyttelse av

67. NOU 1997: 4 side 332.

68. NOU 1997: 4 side 533–534, jf. side 331–332.

69. Rt. 1986 side 1200 på side 1202.

reindriftsområdene. Minst like viktig er det imidlertid at andres bruk og utnyttelse av disse områdene vil måtte avpasses i forhold til de reindrifftsberettigedes bruk.

Den nye reindrifftsloven har i § 63 en bestemmelse som regulerer forholdet mellom de reindrifftsberettigedes, og grunneierens og andre bruksberettigedes bruk av reinbeiteområdene. Loven har videre i §§ 65 og 66 bestemmelser om ferdsel og bruk av hund i områder hvor rein beiter, og som i tillegg til å forplikte grunneiere og bruksberettigede, også pålegger allmennheten visse forpliktelser og begrensninger i adgangen til å benytte reindriftsområdene.

Samerettsutvalget vil i det følgende vurdere behovet for å endre disse bestemmelsene. Hovedvekten er lagt på § 63, som fordi det lå utenfor Reindrifftslovutvalgets mandat å foreslå endringer i bestemmelsen, er en direkte videreføring av 1978-lovens § 15. Denne er relativt grundig vurdert i punkt 16.4.2, hvor det er foreslått at den utformes på en annen måte, og også med et noe annet innhold enn bestemmelsen har i dag. I bestemmelsene om ferdsel og bruk av hund er det derimot kun foreslått enkelte presiseringer, jf. punkt 16.4.3 og 16.3.4.

Det nevnes for øvrig at de nevnte bestemmelsene ikke uttømmende regulerer hvilken rådighet og bruk andre kan gjøre av områder som i dag er reinbeiteland. Reinbeitearealene har med årene blitt stadig innsnevret av blant annet kommunikasjonsutbygging, tettstedsutvikling, mineralvirksomhet og kraftutbygginger. Det er i dag sikker rett at slike tiltak som får virkninger som overstiger den alminnelige tilpasningsplikten, bare kan iverksettes mot full erstatning til de reindrifftsutøverne som må avstå rettigheter. Like fullt er det grunn til å vurdere om det bør vedtas regler som vil gi de reindrifftsberettigede et sterkere vern mot slike inngrep enn de har etter gjeldende rett. Utvalget har drøftet dette spørsmålet noe nærmere i punkt 16.6, jf. også de mer generelle vurderingene i kapittel 17 til 21 om konsultasjoner og saksbehandling mv. ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder.

## 16.4.2 Grunneieres og bruksrettshaveres rådighet

### 16.4.2.1 Behov for klargjøring

Reindrifftsloven § 63 om grunneiers og andre bruksberettigedes utnyttning av eiendom i reinbeiteområder er ikke endret i den nye reindrifftsloven, men fikk sitt nåværende innhold ved en endring av

1978-lovens § 15 i 1996. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«Grunneier eller bruksberettiget må ikke utnytte sin eiendom i reinbeiteområde på en slik måte at det er til vesentlig skade eller ulempe for reindrifftsutøvelse i samsvar med denne lov. Første punktum er likevel ikke til hinder for vanlig utnyttning av eiendom til jordbruk, skogbruk eller annen utnyttning av utmark til landbruksformål.»

Bestemmelsen setter visse begrensninger på grunneieres og andre bruksberettigedes adgang til å utnytte sine rettigheter i reinbeiteområde. Den synes dermed som et utslag av det alminnelige prinsippet om at utnyttelsen av disse rettighetene er begrenset av de øvrige bruksrettighetene som hviler på eiendommen. Både ordlyden i § 63 og uttalelser i forarbeidene<sup>70</sup> gir imidlertid grunnlag for en viss tvil om hvor langt dette rekker.

Blant annet skaper første ledd første og annet punktum lest i sammenheng, en viss usikkerhet. I annet punktum heter det: «Første punktum er likevel ikke til hinder for vanlig utnyttning av eiendom til jordbruk, skogbruk eller annen utnyttning av utmark til landbruksformål». Ordet «likevel» indikerer at annet punktum er et unntak fra hovedregelen i første punktum, og at hovedregelen ikke gjelder i de tilfellene som er omfattet av annet punktum. Selv om det neppe er ment slik, jf. at det i forarbeidene er fremholdt at vanlig utnyttelse kan komme i konflikt med reindrifftsretten dersom den får et usedvanlig omfang,<sup>71</sup> kan dette derfor gi inntrykk av at vanlig utnyttning til formål som er nevnt i annet punktum, kan finne sted også når dette er til «vesentlig skade» for reindrifften.

Til tross for at det i forarbeidene er uttalt at bestemmelsen er «på linje med» servituttolven § 2,<sup>72</sup> bruker den heller ikke formuleringen fra nevnte § 2 om at grunneieren og andre bruksberettigede ikke må utnytte sin eiendom på en måte som er til «urimelig eller uturvande» skade eller ulempe for de reindrifftsberettigede. I stedet heter det at utnyttelsen ikke må være til «vesentlig» skade eller ulempe. Denne formuleringen er den samme som er benyttet i fjellova § 13 om at grunn disponeringstiltak i statsallmenninger bare kan skje når slike tiltak ikke medfører «vesentleg» skade for de allmenningsberettigede.

Om det ligger noen rettslig realitetsforskjell i dette skal være usagt, men uttrykket «vesentlig»

70. Siden § 63 ikke er endret i den nye loven, er det forarbeidene til endringen av § 15 i 1996 som har interesse.

71. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47.

72. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47.

kan språklig gi inntrykk av at det kreves mer enn at tiltaket medfører «urimelig» skade. Den rettslige beskyttelsen av en allmenningsrett er heller ikke i alle henseender like sterk som den rettslige beskyttelsen av en partiell bruksrett. Ordlyden i § 63 første ledd kan derfor gi et visst inntrykk av at reindriftsretten ikke har den samme rettslige beskyttelsen mot andre rettighetshaveres disposisjoner som en partiell bruksrett. Dette er imidlertid ikke i samsvar med gjeldende rett. Høyesterett har i Selbudommen betegnet reindriftsretten som en selvstendig bruksrett med grunnlag i alders tids bruk,<sup>73</sup> jf. også reindriftsloven § 4 første ledd.

Det ble ved endringen av § 15 i 1996 ikke lagt opp til noen realitetsendringer i forhold til forløperen. Endringen ble gjennomført for å klargjøre skillet mellom tillatt og ikke tillatt bruk fra grunneiere og bruksberettigede.<sup>74</sup> En tok også sikte på at bestemmelsen skulle bli lettere å praktisere enn forløperen som hadde følgende ordlyd:

«Grunneier eller bruksberettiget må ikke på noen måte som ikke er vanlig bruke sin eiendom i reinbeiteområde slik at det vil være til vesentlig skade eller ulempe for en normal reindriftsutøvelse i området i samsvar med denne lovs regler, så fremt bruken framtrer som unødvendig eller urimelig.»

Det kan imidlertid ut fra det overstående spørres om den nye bestemmelsen innebærer noen klargjøring. Som nevnt, kan ordlyden lest isolert gi inntrykk av at all vanlig bruk til landbruksformål er tillatt, også om bruken får et usedvanlig omfang, eller fremtrer som unødvendig eller urimelig eller har vesentlige skadevirkninger for reindriften. Riktignok trekker forarbeidene i retning av at bestemmelsen ikke kan forstås slik, men dette kunne etter Samerettsutvalgets oppfatning vært sagt klarere og mer utvetydig.

Forarbeidene til lovendringen i 1996 er dessuten også uklare i andre henseender. Blant annet er det uttalt at § [63] ikke omfatter tiltak som krever byggetillatelse etter plan- og bygningsloven § 93 eller vedtatt reguleringsplan for å settes i verk, og at den derfor ikke vil omfatte «hyttebygging, etablering av hyttefelt, anlegg av skitrekke og andre turistanlegg».<sup>75</sup> En slik forståelse kan imidlertid ikke leses ut av ordlyden, og harmonerer heller ikke med det som sies i forarbeidene om at bestemmelsen «regulerer det privatrettslige forholdet mellom partene».<sup>76</sup>

Det privatrettslige forholdet mellom partene påvirkes ikke av gitte byggetillatelser eller vedtatte reguleringsplaner. Om bestemmelsen kan tolkes slik at grunneiere og bruksrettslavere kan se bort fra begrensningene i § 63 dersom det er gitt byggetillatelse og foreligger samsvar med reguleringsplan må derfor sies å være tvilsomt. En slik forståelse vil stride både mot bestemmelsens ordlyd og øvrige uttalelser i forarbeidene. Imidlertid underbygger dette forholdet at det rettslige innholdet i reindriftsloven § 63 er uklart, og at man ved lovendringen i 1996 neppe oppnådde den tilstrebede klargjøringen av grensen mellom hvilke tiltak fra grunneiers andre bruksberettigedes side som går klar av reindriftsretten, og hvilke tiltak som ikke gjør det. Dermed fremtrer bestemmelsen heller ikke som noe egnet redskap til å regulere forholdet mellom de ulike gruppene av rettighetshavere.

Det forholdet at rekkevidden av reindriftsloven § 15 er uklar, er også påpekt av Reindriftslovutvalget som dessuten har uttalt følgende om bestemmelsen:<sup>77</sup>

«Når det gjelder jord- og skogbruksinteresser, reguleres forholdet til reindriftnæringen av reindriftsloven § 15 om flerbrukskonflikter. I henhold til denne bestemmelsen kan grunneiers vanlige bruk av eiendommen til jord- og skogbruksformål finne sted uten at dette gir grunnlag for erstatningsplikt overfor reindriften. Dette vil for eksempel kunne gjelde oppdyrking av utmarksareal hvor det hviler reindriftsrett. Om dette sier Kirsti Strøm Bull i boken Studier i reindriftsrett (1997) side 54 at når det er anerkjent at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag basert på sedvane og alders tids bruk [kan] en oppfatning om reindriften manglende ekspropriasjonsrettslige vern overfor jord- og skogbruksinteresser ikke være holdbar, men i strid med allment anerkjente prinsipper i norsk rett.

Jan Fougner har i en artikkel i Lov og Rett 1997 side 112 flg. drøftet konflikten mellom reindriften og annen bruk av eiendom. Han sier her blant annet [på side 123]:

«En gjennomgang av rettskildene skulle lede fram til følgende: På den ene siden har reindriften en tilpasningsplikt. Det må tas hensyn til grunneiers interesser i å utnytte eiendommen på vanlig vis, og det må respekteres at denne utnyttelsen kan endre karakter over tid. På den annen side gir § 15 ikke hjemmel til ekspropriasjonsartede inngrep. Forutsetningen for at et tiltak fra grunneiers side skal være lovlig, må hele tiden være at reindriften fortsatt kan utøves på eiendommen.»

73. Rt. 2001 side 769 på side 788.

74. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47.

75. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 48.

76. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47.

77. NOU 2001: 35 side 78, jf. også side 75 flg.

Reindriftslovutvalget foreslo imidlertid på grunn av begrensningene i sitt mandat ikke noen endringer i § 15. I merknadene til bestemmelsen, som er inntatt i lovutkastets § 10–1, påpeker imidlertid utvalget at den etter ordlyden også omfatter tilfeller der reindriften hviler på alders tids bruk, og at det i disse tilfellene er tale om bruksrettigheter som er beskyttet mot inngrep i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger. Følgelig må bestemmelsen om forholdet mellom reindriften og grunneiers eller bruksberettigedes utnyttelse av eiendom i reinbeiteområde tolkes i lys av dette prinsippet.<sup>78</sup>

Samerettsutvalget er enig i dette. Siden en ikke er bundet av de begrensningene Reindriftslovutvalget var når det gjelder hvilke forslag en kan fremme, har en også foreslått endringer i bestemmelsen. Dette er også forventet av utvalgets oppdragsgiver, som i brev til Landbruksdepartementet 16. juli 2002 har uttalt at man antar at utvalget vil vurdere «i allfall deler av ... de forhold som dekkes av § [63], men ikke nødvendigvis alle detaljer».

#### 16.4.2.2 Samerettsutvalgets nærmere vurderinger

På bakgrunn av redegjørelsen i punkt 16.4.2.1 foreslår utvalget å formulere § 63 første ledd slik at det klart fremgår at selv om en utnyttelse er «vanlig», kan den ikke iverksettes dersom den er til urimelig eller unødvendig skade for reindriften. Dersom nydyrking eller annen jord- og skogbruksrelatert aktivitet i et reindriftsområde, for eksempel stortilt utnyttelse av utmarkseiendom til bufebeite eller slåtteng, har et omfang som medfører urimelig eller unødvendig skade for de reindriftsberettigede, vil dermed virksomheten være omfattet av bestemmelsen. Det samme vil gjelde annen virksomhet som har slike virkninger for reindriften, for eksempel næringsmessig utnyttelse av jakt og fiske i et viktig reindriftsområde.

Dette vil neppe medføre noen realitetsendring. Både forarbeidene til 1978-lovens tilsvarende bestemmelse, utviklingen av synet på reindriften rettslige status i rettspraksis, juridisk teori og reelle hensyn tilsier at bestemmelsen må tolkes på denne måten, jf. ovenfor. Det er imidlertid lite heldig at denne forståelsen ikke fremgår klart av ordlyden i § 63, som tvert i mot kan gi inntrykk av at så lenge utnyttelsen er vanlig, vil den kunne skje uten hensyn til reindriften og også om den vanlige utnyttelsen er til vesentlig skade eller ulempe. Dette er imidlertid ikke i samsvar med dagens syn på reindriften som en selvstendig

bruksrett i de områdene hvor det har vært drevet reindrift fra gammel tid, og som derfor ikke uten videre kan fortrennes av at andre utnytter sine rettigheter i disse områdene.

Når det gjelder den konkrete utformingen, har utvalget tatt utgangspunkt i at det om dagens bestemmelse er uttalt at denne «er på linje med servituttløven § 2»,<sup>79</sup> som lyder slik:

«Korkje rettshavaren eller eigaren må bruka rådveldet sitt over eigedomen såleis at det urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe for den andre.

I avgjerda om noko er urimeleg skal det leggjast vekt på kva som er føremålet med retten, og kva som er i samsvar med tida og tilhøva.»

Servituttløven § 2 begrenser dermed både grunneiers og den bruksberettigedes rådighet. Ved bruken av uttrykkene «urimelig eller uturvande», hvorav særlig det førstnevnte har selvstendig betydning, kommer det slik utvalget ser det, bedre frem enn i reindriften § 63 at også vanlig rådighetsutnyttelse kan være utillatelig, dersom den først får urimelige virkninger for andre rettighetshavere. I motsetning til det som gjelder for reindriften § 63, er også prinsippet servituttløven § 2 i atskillig utstrekning klargjort gjennom rettspraksis.<sup>80</sup>

Bestemmelsen i § 2 slår dessuten fast som et hovedprinsipp at grunneier og bruksrettshavere rettslig sett er likestilte. Begge kan utnytte sine rettigheter, men adgangen til slik utnyttelse er begrenset ut fra hensynet til den annen part, og begrensningen er basert på en forutsetning om gjensidig respekt partene imellom. Grensen i § 2 er formulert som en rettslig standard, hvilket sikrer fleksibilitet. Samtidig bygger det prinsippet bestemmelsen uttrykker, på generelle rettssetninger som det var oppnådd aksept for før servituttløven ble vedtatt.<sup>81</sup>

Utvalget har derfor kommet til at reindriften § 63 første ledd bør endres slik at den får en ordlyd som samsvarer med reguleringen av forholdet mellom grunneier og bruksberettiget i servituttløven § 2, og slik at det fremgår av bestemmelsen at reindriftsberettigede har en like sterk beskyttelse mot grunneierens disposisjoner som andre bruksberettigede. Ved at bestemmelsen bygges på formuleringen i servituttløven § 2 vil den også understreke at det i forholdet mellom grunneier og bruksberettiget/reindriftsberettiget

79. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47.

80. Se for eksempel Rt. 1973 side 229.

81. Se nærmere Ot.prp. nr. 8 (1967–68) side 62, samt Rådsegn 5 (1960) fra Sivillovbokutvalget side 13 flg.

78. NOU 2001: 35 side 180–181.

er tale om en plikt til gjensidig hensyntagen til hverandres rettigheter og interesser.

Siden reindrifftsretten der den har vært utøvd fra gammelt av må anses som en selvstendig bruksrett på linje med andre bruksrettigheter i utmark som har et selvstendig rettsgrunnlag, kan det for øvrig spørres om servituttløven vil få direkte anvendelse på forholdet mellom grunneier og reindrifftsberettigede. Der reindrifftsretten har sitt grunnlag i alders tids bruk eller hevd, vil retten nokså klart måtte anses som en, riktignok noe sær egen, »[særrett] over framand fast eignedom til ein-skilde slag bruk», jf. servituttløven § 1 første ledd. Selv om reindrifftsretten inneholder flere ulike beføyelser, må retten likevel kunne betegnes som «einskilde slag» bruk, i motsetning til en allmenn (generell) bruksrett.

Reindrifftsloven har imidlertid en spesialbestemmelse om forholdet mellom reindrifftsberettigede og grunneier/andre bruksberettigede. Det må derfor antas at denne vil gå foran som den mest spesielle slik at servituttløvens generelle regler om forholdet mellom grunneier og bruksberettigede ikke vil få direkte anvendelse. En annen sak er imidlertid at reglene i servituttløven §§ 5 til 8 om omskiping og avskiping av servitutter, vil kunne få betydning for tolkningen og anvendelsen av reindrifftslovens bestemmelser om forholdet mellom reindrifftsberettigede og grunneier/andre bruksberettigede.

Utvalget vil for øvrig understreke at dersom forholdet mellom de reindrifftsberettigede og andre rettighetshavere ikke kan løses av reindrifftsloven § 63 og det eventuelt er aktuelt at reindrifftsretten må stå tilbake for grunneierens utnyttelse av sin eiendom, vil utgangspunktet være at dette bare kan skje ved ekspropriasjon og full erstatning til de reindrifftsberettigede.

#### 16.4.2.3 Særlig om varsling av planlagte tiltak og vurderingen av disse

Reindrifftsloven § 63 annet og tredje ledd har en del nærmere bestemmelser om forholdet mellom reindrifftsberettigede og grunneier/andre bruksberettigede. De sistnevnte skal etter annet ledd senest tre uker før iverksettelsen varsle reindriffts distriktsstyre før det iverksettes tiltak som kan bli til vesentlig skade eller ulempe for reindrifften. Dersom varsel ikke er gitt, eller det er uenighet om tiltaket medfører vesentlig skade eller ulempe for reindrifften, kan områdestyret forby iverksettelse av tiltaket inntil overenskomst er inngått, eller jordskifteretten har behandlet saken. Tredje ledd har nærmere regler om at vurderingen av hvorvidt et

konkret tiltak har de nevnte virkningene, skjer ved skjønn ved jordskifteretten.

Etter Samerettsutvalgets syn bør det gjøres visse endringer i disse bestemmelsene. For å unngå konflikter knyttet til ny bruk og nye tiltak som kan være til urimelig eller unødvendig skade for reindrifften, bør blant annet reglene om *varsling* endres slik at grunneier og andre bruksrettshavere som planlegger å iverksette tiltak, ikke bare må varsle distriktsstyret, men også den eller de reinbeitesidaene som har bruksrett i det aktuelle området.

Etter dagens lov skal varsel kun gis til distriktsstyret, men dette vil kunne ha for stor avstand til de reindrifftsutøverne tiltaket eventuelt vil berøre. Når den nye reindrifftsloven i §§ 51 flg. har gitt siidaen, det vil si en gruppe av reineiere som utøver reindrifft i fellesskap på bestemte arealer, en sentral plass i loven både som rettighetsbærer og på andre måter, er det nærliggende at også den eller de aktuelle siidaene blir varslet. En slik regel vil være nødvendig for å sikre varsling av den eller de som blir direkte berørt av bruken eller tiltaket, og dessuten innebære at også siidaer som ikke formelt er en del av distriktet, men som likevel har rettigheter der, for eksempel i forbindelse med flytting, vil bli varslet.

Det antas at en slik varslingsplikt relativt enkelt vil kunne overholdes, ettersom det må formodes at reindrifftsadministrasjonen kan bistå med opplysninger om hvilke siidaer som har rettigheter i de ulike områdene, dersom dette er ukjent for grunneieren/bruksrettshaveren.

Ettersom utvalget i punkt 16.4.2.2 har foreslått å erstatte formuleringen «vesentlig skade eller ulempe» i § 63 første ledd med «urimelig eller unødvendig skade eller ulempe», vil annet ledd måtte endres slik at det korresponderer med første ledd. Dagens bestemmelse om varslingsplikt har imidlertid ikke vært vellykket idet grunneiere og andre bruksrettshavere ofte ikke har forutsetninger for å forstå hvilke tiltak som kan medføre vesentlig skade og ulempe for reindrifften. Siden det neppe vil være mye lettere å vurdere hvilke tiltak som kan medføre «urimelige eller unødvendige» skader eller ulemper, er det foreslått at varslingsregelen skal gjelde for alle tiltak som kan være til skade eller ulempe.

For øvrig er utvalget av den oppfatningen at det bør gis en regel om at varsel skal inngis skriftlig, jf. for så vidt at det i dag ikke fremgår av § 63 i hvilke former varsel skal inngis i. Videre bør varslingsfristen utvides fra dagens tre uker, som kan være for kort for reindrifftsutøvere som på grunn av arbeid på fjellet kan være avskåret fra vanlig postgang

over lengre tid og også vil kunne befinne seg utenfor GSM-nettet, til seks uker.

Utvalget går ellers inn for å videreføre dagens bestemmelser om at uenighet om hvorvidt et tiltak har slike virkninger at det rammes av bestemmelsen i § 63 første ledd, skal løses ved *skjønn ved jordskifteretten*. Områdestyret, som er et offentligrettslig organ, vil imidlertid ikke nødvendigvis være et egnet organ til å nedlegge midlertidige forbud mot iverksettelse av planlagt bruk eller planlagte tiltak, slik § 63 annet ledd siste punktum åpner for. Det vil i disse tilfellene være tale om en privatrettslig konflikt hvor spørsmålet primært vil være hvor langt utnyttelsen av en privatrettslig rettighet kan gå før den støter mot en annen privatrettslig rettighet. § 63 annet ledd siste punktum foreslås derfor opphevet.

Det er imidlertid foreslått en regel om at dersom distriktsstyret eller minst en av de berettigede siidaene mener at bruken eller tiltaket vil medføre urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for utøvelsen av reindriften, kan både de reindriftsberettigede ved distriktsstyret eller siidaen og vedkommende tiltakshaver kreve at spørsmålet avgjøres ved *skjønn ved jordskifteretten*. Dette viderefører dagens § 63 tredje ledd tredje punktum, hvoretter den som akter å sette i verk tiltaket og distriktsstyret kan kreve slikt *skjønn*.

Utvalget har videre foreslått en regel om at den nye bruken eller det nye tiltaket kan iverksettes dersom distriktsstyret eller siidaen ikke har protestert mot bruken eller tiltaket innen seks uker etter at de er varslet om dette. Denne regelen har ikke noe motstykke i dagens lov, men vil sikre at bruk og tiltak som det ikke er grunn til å anta at vil stride mot prinsippet i § 63 første ledd, vil kunne iverksettes uten unødvendig langt opphold. Bestemmelsen vil også oppfordre til dialog mellom partene, samtidig som den ikke vil være til hinder for at reindriftsutøverne før seks uker er gått, gir underretning om at de ikke vil inngi protest.

Det kan for øvrig poengteres at selv om et tiltak kan igangsettes, for eksempel fordi det ikke er innlagt protest innen fristen, vil tiltaket likevel kunne ha et omfang som kan utløse erstatning dersom de underliggende erstatningsvilkårene er oppfylt. Undertiden kan det også være påkrevd med planendringer og lignende før tiltakene kan iverksettes.

### 16.4.3 Ferdsl i reinbeiteområder

Reindriftsloven § 65, som i all hovedsak tilsvarende § 28 i 1978-loven, pålegger de som ferdes i områder

hvor rein beiter å vise hensyn og opptre varsomt for å unngå at reinen uroes unødig.

Det skal etter § 65 første ledd tas særlig hensyn i forbindelse med reinens brunsttid, kalving, merking, skilling og slakting. Etter annet ledd kan vedkommende områdestyre etter anmodning fra distriktsstyret eller fra reieneierne i området,<sup>82</sup> stille vilkår for eller nedlegge tidsbegrensede ferdslforbud mot ulike arrangementer innenfor et bestemt angitt område, for eksempel kalvingsområder eller samlings- og skillingsområder.<sup>83</sup> Vedtak som nevnt i annet ledd forutsetter at grunneier og kommunen har fått uttale seg. Dersom vedtaket gjelder et konkret arrangement, skal også arrangøren høres før vedtaket treffes.

Samerettsutvalget har ikke foreslått noen materielle endringer i § 65, men det er foreslått enkelte presiseringer og klargjøringer. Reindriftslovutvalget foreslo ingen materielle endringer i bestemmelsen fordi dette lå utenfor dets mandat. En påpekte imidlertid at bestemmelsen også gjelder for grunneiere og andre bruksberettigedes ferdsl i forbindelse med bruk av eiendom der det drives reindrift, men at det er en utbredt oppfatning at dette ikke er tilfellet.<sup>84</sup> Samerettsutvalget har således foreslått at loven presiseres på dette punktet, slik at den oppfatningen som Reindriftslovutvalget viser til, ikke får festne seg.

Samerettsutvalgets syn er videre at § 65 annet ledd om at områdestyret kan stille vilkår for eller nedlegge tidsbegrenset forbud mot «større arrangement, idrettsstevne, jakthundprøve eller liknende virksomhet som kan være til særlig skade for reindriften» bør presiseres slik at det fremgår klarere at det er virksomhetens skadevirkninger for reindriften som er avgjørende for om hjemmelen kan få anvendelse, og ikke hvordan virksomheten kan karakteriseres.

Uttrykket «liknende virksomhet» foreslås derfor erstattet av «annen virksomhet eller andre tiltak». Dette vil tydeliggjøre at myndigheten også omfatter virksomhet og tiltak som ikke nødvendigvis kan anses som et «arrangement» i snever forstand, men som ikke desto mindre kan være skadelig for reindriften. En slik endring vil klargjøre at § 65 annet ledd for eksempel også kan gi grunnlag for midlertidige stengninger av scooterløyper i perioder hvor bruk av slike løyper vil være særlig skadelig for reindriften, typisk dersom vær- og snø-

82. Henvissningen til reieneierne i § 65 annet ledd er ny i forhold til bestemmelsen i 1978-lovens § 28.

83. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 52.

84. NOU 2001: 35 side 181–182.



forhold innebærer at rein under flytting trekker lenger ned mot scooterløypene enn vanlig.<sup>85</sup>

Ettersom reindriftsloven nå også opererer med siidaen som et sentral enhet, jf. §§ 51 flg., bør videre § 65 annet ledd endres slik at anmodning til områdestyret om å stille vilkår eller nedlegge ferdselsforbud også kan fremsettes av vedkommende siidastyre. Dette vil ikke endre myndighetsforholdene, men det kan etter omstendighetene være mer rasjonalt og gi en hurtigere avklaring at anmodning om bruk av § 65 annet ledd kan fremsettes direkte av siidaen overfor områdestyret, uten at denne først må gå veien om distriktsstyret.

Samerettsutvalget vil for øvrig bemerke at overtredelser av plikten til hensynsfull opptreden etter § 65 kan sanksjoneres med straff etter den generelle straffebestemmelsen i lovens § 80,<sup>86</sup> og etter omstendighetene også ved bruk av strengere straffebestemmelser, se blant annet straffeloven § 354 nr. 2 om rettsstridig hissing, turring eller skremming av dyr.

§ 65 gir ellers ingen uttømmende regulering av plikten til hensynsfull opptreden i områder hvor rein beiter. I avgjørelsen inntatt i Rt. 1996 side 1122 ble forsvaret ilagt erstatningsansvar etter at reinsdyr under flytting fra sommerbeite ble overfløyet av flere jagerfly med den følge at flere dyr brøt ut av innhengningen og gikk tapt. Grunnlaget for dette ansvaret var ikke reindriftslovens bestemmelse om hensynsfull opptreden under ferdsel i reinbeiteområder, men de på skadetidspunktet (1989) gjeldende bestemmelsene om objektivt tredjemannsansvar i luftfartsloven 16. desember 1960 nr. 1 § 153, jf. § 220.<sup>87</sup>

#### 16.4.4 Bruk av hund i reinbeiteområder

Reindriftsloven § 66 viderefører 1978-lovens § 29. Etter første ledd gjelder bestemmelsene i hundeloven 4. juli 2003 nr. 74 om sikring av hund, opptak av løs hund, avliving og reaksjoner mot hundeholderen i form av erstatning eller straff også i reinbeiteområde. Hundeholderen er etter hundeloven § 7 også forpliktet til å sørge for at hunden ikke unødige uroer eller skremmer rein, både når hunden er bundet og ellers. Etter § 66 annet ledd har eier og besitter av hund et objektivt solidaransvar for skade som hunden påfører rein og ulemper som reineieren påføres ved at hunden urettmessig

jager eller skremmer rein under «lovlig opphold eller flytting».

Reindriftslovutvalget foreslo å erstatte uttrykket «tamrein» i 1978-lovens §§ 28 og 29 med «rein», idet «tamrein» er en relativt ukjent betegnelse innen samisk reindrift.<sup>88</sup> Forslaget er imidlertid bare delvis gjennomført i den nye reindriftsloven. I 1978-loven var uttrykket «tamrein» benyttet i overskriften til § 28 og i annet ledd, og i § 29 annet ledd. Dette er i 2007-loven erstattet i overskriften til § 65 og dennes annet ledd, mens § 66 fortsatt bruker uttrykket «tamrein» i annet ledd. Etter Samerettsutvalgets syn tilsier hensynet til konsekvens i lovverket at uttrykket «tamrein» erstattes av uttrykket «rein» også i denne bestemmelsen.<sup>89</sup>

Videre er det etter utvalgets syn noe misvisende at § 66 annet ledd etter ordlyden omhandler hund som jager eller skremmer rein under «lovlig opphold eller flytting». Bruken av uttrykket «lovlig opphold» i § 66 synes å være et utslag av at 1978-lovens § 10 første ledd nr. 1 hadde en egen bestemmelse om «retten til opphold med rein». Denne bestemmelsen er imidlertid ikke videreført i den nye loven, trolig ut fra en betraktning om at retten til opphold med rein vil ligge implisitt i retten til reinbeite. Utvalget har derfor foreslått at uttrykket «lovlig opphold» i § 66 erstattes av «lovlig beite». Dette harmonerer bedre med de øvrige bestemmelsene i reindriftsloven, og samsvarer også bedre med ordlyden i hundeloven § 7.

En vil for øvrig poengtere at erstatningsbestemmelsen i reindriftsloven § 66 annet ledd ikke bare gjelder skade forvoldt av løse hunder, men også skade forvoldt av hunder som er bundet og som skremmer rein, for eksempel gjennom intens bjefing eller vedvarende hyling. Se også hundeloven § 7 om at hundeholderen i områder hvor tamrein lovlig beiter skal «se til at hunden ikke unødige uroer eller skremmer rein, selv om den er under kontroll eller bundet».

#### 16.4.5 Forslag til lovendringer

Utvalget har på bakgrunn av de ovenstående vurderingene foreslått endringer i følgende bestemmelser i reindriftslovens kapittel 8 om forholdet til annen bruk: § 63 (nytt første ledd, endringer i annet og tredje ledd), § 65 (endringer i første og annet ledd) og § 66 (endringer i annet ledd). Bestemmelsene er inntatt foran i kapittel 1, og det

85. Se for eksempel <http://www.fylkesmannen.no/liste.aspx?m=1928&amid=1389242>

86. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 70.

87. Gjeldende luftfartslov 11. juni 1993 nr. 100 har en tilsvarende bestemmelse i § 11-1 første ledd.

88. NOU 2001: 35 side 181.

89. Hundeloven § 7 om sikring av hund i reinbeiteområder som bruker uttrykket «tamrein» i overskriften, i første ledd første punktum og annet ledd, og «rein» i første ledd første punktum og første ledd annet punktum.

er gitt merknader til endringsforslagene nedenfor i punkt 24.4.

## 16.5 Reindriftsutøvernes erstatningsansvar

### 16.5.1 Innledning

Reindriftslovens bestemmelser om reindriftsutøvernes ansvar for skade er inntatt i §§ 67 til 70, og er en direkte videreføring av 1978-lovens §§ 25 til 27, med unntak av at det er gjort enkelte lovtekniske justeringer. I sine merknader til bestemmelsene i §§ 67 til 70, fremholder Landbruks- og matdepartementet at det lå utenfor Reindriftslovutvalgets mandat å vurdere bestemmelsene om erstatningsansvar, men at utvalget påpekte at det er tale om et strengt og omfattende ansvar, og at det er behov for lovendringer.<sup>90</sup> Departementet viser dessuten både i merknadene til §§ 67 til 70 og i sine generelle vurderinger til at en har tatt opp spørsmålet om en utredning av reindriftslovens erstatningsbestemmelser opp med Samerettsutvalget.<sup>91</sup>

«Landbruks- og matdepartementet har ved brev til Samerettsutvalget konkret tatt opp spørsmålet om reindriftslovens bestemmelser om ansvar for skade kan bli gjenstand for nærmere vurdering i tilknytning til Samerettsutvalgets arbeid. Det dreier seg her om et forholdsvis omfattende erstatningsansvar som det kan være hensiktsmessig å se på i lys av den generelle erstatningsmessige utvikling. NRL og Sametinget har under konsultasjonene påpekt behovet for en snarlig endring i disse bestemmelsene.»

Det har derfor vært en viktig oppgave for Samerettsutvalget å vurdere behovet for endringer i reindriftslovens erstatningsregler, jf. også at Justisdepartementet i det forannevnte brevet til Landbruksdepartementet 16. juli 2002, antar at utvalget foruten endringer i § [63], vil vurdere «iallfall deler av reindriftslovens erstatningsregler ..., men ikke nødvendigvis alle detaljer».

Utvalget vil i punkt 16.5.2 kort omtale hovedtrekkene i reglene om reineiernes erstatningsansvar, jf. også foran i punkt 10.3.4 og anføre noen mer generelle betraktninger om behovet for lovendringer. I punkt 16.5.3 har en gått nærmere inn på spørsmålet om dagens hovedregel om objektivt solidaransvar for alle distriktets reieiere bør opptrykkes. Spørsmålet om det bør lovfestes at de gene-

relle reglene om reduksjon av erstatningens omfang ved skadelidtes medvirkning og lemping av skadevolders ansvar dersom dette blir urimelig tyngende i skadeserstatningsloven §§ 5–1 og 5–2, er behandlet i punkt 16.5.4. En har videre i punkt 16.5.5 tatt opp visse særskilte spørsmål i forbindelse med gjerdehold.

Det er et samlet utvalg som står bak de vurderingene som er gjort og de forslagene som er fremmet i det følgende. Utvalgets medlem *Røssvoll*, som er oppnevnt etter forslag fra Norges Bondelag, har imidlertid utformet følgende særmerknad som begrunnelse for sitt syn:

*«Reindriftens erstatningsansvar for beiteskader på nye dyrkingsfelt i utmark*

Etter Selbuddommen i Høyesterett i 2001 har reindriftsutøvere nå sitt rettsgrunnlag til beite ut fra prinsippet om sedvane og alders tids bruk, altså ikke bare en rett som er hjemlet og innrømmet samene som en uskyldig nyttesrett i reindriftsloven. Dette er nå også fastslått i reindriftslovens § 4.

For å vurdere rimeligheten i reieiers erstatningsansvar, kan en altså erstatte reieier med bufeholder og spørre; hvorledes bør regelverket da være?

Dette innebærer at en fra landbrukets side nå må akseptere at regelverket for reieiers erstatningsansvar etter reindriftsloven og bufeholders erstatningsansvar etter beiteloven/grannegjerdeloven nå samordnes, dvs. at reindriftens rettsstilling nå vil bli vurdert etter tilsvarende regler som gjelder for bufeholders objektive erstatningsansvar for skade på annen manns innmark.

Både Landbruks- og Justisdepartementet har bedt Samerettsutvalget å vurdere erstatningsreglene i lys av ovennevnte.

I tidsskriftet «Lov og Rett» nr. 3/2007 har stipendiat Øyvind Ravna gått gjennom de to regelverk, og konkludert med at reindriften har et strengere erstatningsansvar overfor skadelidt grunneier enn husdyrholder har i en tilsvarende situasjon.

En samordning av de to regelverk vil kunne innebære at prinsippene om ansvarsnedsettelse eller ansvarsbortfall i beitelovens medvirkningsbestemmelse i § 7 kommer til anvendelse, dvs. at skadelidte «har medverka til skade med å vanhelda gjerdeskyldnaden sin eller på annan måte.»

Også landbrukskomiteens formann i Innst. O. nr. 98 (1976–77) § 26, første ledd, (fotnote 22 i Ravnas artikkel) foreslo følgende:

«Erstatningsansvar uten skyld gjelder ikke for frittliggende nydyrkingsområder eller kulturbeiter som ikke er omgitt av gjerder som freder effektivt for rein.»

90. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 70.

91. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 29.

Dette ble imidlertid uteglemt fra departementets side da proposisjonen ble fremmet på ny.

At det nå foreslås unntak for reineiers objektive ansvar ved nydyrking eller lignende tiltak i utmarka hvor reindrifta har beiterett, er derfor forståelig.»

### 16.5.2 Generelt om behovet for lovendringer

Hovedregelen om reineiernes erstatningsansvar i § 67 er basert på prinsippet om objektivt solidaransvar for reineierne i det reinbeitedistriktet hvor den skadegjørende reinen er hjemmehørende, jf. § 67 første og annet ledd. De senere års sammenlåing av slike distrikter til større enheter har bidratt til at kretsen av solidarisk ansvarlige reineiere har blitt betydelig utvidet mange steder, og innebærer at lovens regler om erstatningsansvaret i utgangspunktet også vil omfatte reineiere hvis dyr ikke har vært i nærheten av det stedet skaden har skjedd.<sup>92</sup>

Videre er § 68, hvis forgjenger i 1978-lovens § 26 hadde overskriften»[l]empninger i ansvaret», ingen lempingsregel i erstatningsrettslig forstand, sml. skadeserstatningsloven § 5–2, men en bestemmelse som angir enkelte unntak fra hovedregelen om objektivt solidaransvar. I den nye loven har en tatt konsekvensen av dette ved å bruke overskriften»[u]nntak fra det objektive ansvaret». I motsetning til det som gjelder ellers i erstatningsretten, jf. skadeserstatningsloven § 5–1, og også for skade utløst av andre beitedyr enn rein, jf. beiteloven 16. juni 1961 nr. 12 § 7 annet ledd, har reindriftsloven heller ikke noen bestemmelser som begrenser skadelidtes rett til erstatning dersom vedkommende har opptrådt slik at det kan anses som medvirkning til skaden, for eksempel ved at gjerde ikke er satt opp.

Reindriftslovens regler om reineiernes erstatningsansvar er dermed klart strengere enn for eksempel husdyreieres erstatningsansvar for skader påført av andre beitedyr. Foruten ikke å ha noen bestemmelse om skadelidtes medvirkning tilsvarende beitelovens § 7 annet ledd, skiller reindriftslovens erstatningsregler seg ut fra beitelovens erstatningsregler ved at sistnevnte lov ikke har bestemmelser om solidarisk ansvar for husdyreiere som for eksempel har dyr på fellesbeite i utmark. For skader voldt av andre beitedyr gjelder også reglene om lemping i skadeserstatningsloven § 5–2, som i motsetning til reindriftsloven § 68 også åpner for mer generelle begrensninger av

ansvaret i tilfeller hvor dette vil virke urimelig tyngende.

Størrelsen på de erstatningsbeløpene som reinerne/reinbeitedistriktet blir idømt, vil riktignok ikke alltid være så store. I en sak som Frostating lagmannsrett behandlet 10. desember 2002 (sak 02–127 A), ble for eksempel Vestre Namdal reinbeitedistrikt idømt å betale i overkant av kr 25 000 for skader som to grunneiere var påført. Selv om det i enkeltsaker kan være tale om beløp som isolert sett ikke kan anses som urimelig tyngende, vil imidlertid som lagmannsretten påpeker i denne saken, situasjonen kunne være slik at de erstatningsbeløpene som reinerne i distriktet over en viss tidsperiode blir idømt å betale, samlet sett kan komme opp i beløp som blir urimelig tyngende.

Dette vil ikke minst kunne gjelde dersom beitesituasjonen er slik at det er vanskelig for reinerne å forhindre at skader oppstår. Tyngden av ansvaret forsterkes dessuten ytterligere ved at det er tale om et objektivt ansvar hvor reineiernes skyld eller mangel på skyld i forhold til de oppståtte skadene ikke har betydning for ansvarsspørsmålet og ofte heller ikke for den konkrete erstatningsutmålingen. Etter det Samerettsutvalget har fått opplyst, finnes det blant annet eksempler på at ett og samme reinbeitedistrikt har blitt pålagt å utbetale om lag kr 700 000 i erstatninger i løpet av relativt få år.

Det er derfor etter Samerettsutvalgets mening et klart behov for å endre reglene om reineiernes erstatningsansvar og rekkevidden av dette i reindriftsloven §§ 67 og 68. Blant annet bør reglene om objektivt solidaransvar justeres slik at lovens hovedregel blir at ansvaret i utgangspunktet påligger eieren av skadegjørende rein, og at reglene om solidaransvar først får anvendelse dersom eierforholdet ikke lar seg bringe på det rene. Videre bør reglene om erstatningsansvar bringes mer på linje med alminnelige erstatningsregler, som også gjelder for skader forvoldt av andre beitedyr, blant annet når det gjelder medvirkning og lemping.

Utvalget kan derimot ikke se at det er noe behov å endre reglene om erstatningsskjønn i lovens § 70. Dette er bestemmelser av teknisk art om den konkrete erstatningsutmålingen, hvilket ikke har betydning for de underliggende reglene om ansvarsgrunnlag og rekkevidden av erstatningsansvaret i konkrete tilfeller. For så vidt gjelder bestemmelsen om gjerdeskjønn, som tidligere var inntatt i § 26 tredje ledd, har en imidlertid vurdert om det bør foreslås visse særlige regler om gjerdehold ved nydyrking og lignende, jf. nedenfor i punkt 16.5.5.

92. Se for eksempel NOU 2001: 35 side 183.

### 16.5.3 Ansvarsgrunnlaget

#### 16.5.3.1 Generelle utgangspunkter

Hovedregelen om reineiernes erstatningsansvar er gitt i § 67 første ledd og slår fast at «[m]ed de unntak som er fastsatt i denne lov, er eier av rein ansvarlig for skade som reinen volder uten hensyn til skyld». Ansvar er dermed objektivt, på samme måte som for eier eller innehaver av husdyr som volder skader «på avling eller annen eignedom» dersom dyrene kommer inn på områder hvor de ikke har lovlig tilhold, jf. beiteloven § 7 første ledd.

I motsetning til hva som gjelder for eiere av andre dyr som beiter i samme område, er det imidlertid ved skade voldt av rein tale om et solidarisk ansvar for alle reieneierne i distriktet, jf. § 67 annet ledd hvoretter «samtlige reieneiere som utøver reindrift i distriktet er ansvarlige en for alle og alle for en». Som fremholdt i punkt 16.5.2, har etter hvert mange reinbeitedistrikter blitt slått sammen til større enheter slik at kretsen av solidarisk ansvarlige reieneiere i dag ofte er langt større enn tidligere. Dette kan medføre at omfanget av den enkeltes ansvar innsnevres. Når kretsen av erstatningspliktige blir større, kan ansvaret fordeles mellom flere. Ordningen kan imidlertid gi urimelige utslag ved at ansvaret etter § 67 annet ledd i utgangspunktet også vil omfatte reieneiere som ikke har hatt rein der skaden skjedde.

Riktignok åpner § 67 femte ledd for at de reieneiere i distriktet som kan «godtgjøre» at deres rein ikke har medvirket til skaden, kan unngå ansvar, men dette synes kun å gjelde innad i fordelingen av erstatningen reieneiere imellom. Etter femte ledd skal det ansvaret som distriktet pålegges etter annet ledd, utlignes mellom distriktets reieneiere etter hvor mange rein de har. I denne interne regressomgangen kan reieneiere gå klar dersom de kan føre bevis for at deres rein ikke har del i skaden. Utad vil de imidlertid være ansvarlige på linje med distriktets øvrige reieneiere. Denne lovforståelsen følger dels av oppbygningen av § 67 der annet ledd om solidarisk ansvar gjelder utad i forhold til skadelidte og femte ledd den interne fordelingen av erstatningen mellom reieneiere, og dels av bestemmelsens forhistorie.<sup>93</sup>

Reindriftslovutvalget har påpekt at distriktsinndelingene har fått utilsiktede følger for erstatningsansvaret, slik at en endring av erstatningsreglene er påkrevd, men har på grunn av begrensningene i sitt mandat ikke foreslått slike endringer.<sup>94</sup> Same-

rettsutvalget er derimot, som påpekt foran, ikke underlagt slike begrensninger og har ved vurderingen av om prinsippet om objektivt solidarisk ansvar for distriktets reieneiere bør endres, tatt utgangspunkt i at reglene om erstatning er viktige for forholdet mellom reindriftsutøverne og den øvrige befolkningen.

Da reindriftslovgivningens regler om erstatning for skade påført av rein i sin tid ble utformet, var hovedmotivet å styrke den jorddyrkende befolkningens vern mot reinskader. Reglene om objektivt ansvar ble innført ved felleslappeloven av 1883, for å trygge de fastboendes interesser og for å «bilægge Stridighederne og forebygge de voldsomme Optrin mellom den fastboende Befolkning og Lapperne». Disse stridighetene skyldtes blant annet at det ofte var vanskelig å finne ut hvem som var eier av skadegjørende rein.<sup>95</sup>

Det ansvaret som ble innført ved felleslappeloven, var imidlertid et proratarisk ansvar. Etter 1883-lovens § 9 nr. 3 var den enkelte reieneieren, med mindre han kunne godtgjøre at hans rein ikke hadde forårsaket skade, ansvarlig i forhold til sitt reinantall, og slik at den enkeltes ansvar måtte fastsettes i forhold til de øvrige reieneiere før den skadelidte kunne kreve erstatning av reieneieren. I 1933-loven § 42, jf. § 46 ble denne bestemmelsen erstattet av en regel hvoretter erstatningskrav kunne rettes mot distriktsformannen som representant for distriktets reieneiere, men den enkelte reieneieren kunne gå klar av ansvar overfor skadelidte dersom vedkommende før skadeomfanget var avklart gjennom takstforretning eller dom kunne godtgjøre at hans rein ikke hadde forårsaket. De øvrige reieneiere i distriktet var solidarisk ansvarlige, og innad ble erstatningen utlignet i forhold til den enkeltes reintall.

Denne ordningen ble videreført til 1978-loven § 25, men da slik at reieneiere som kan godtgjøre at deres rein ikke har forårsaket skaden, ikke lenger synes å kunne bli ansvarsfri i forhold til skadelidte, men bare i den interne regressomgangen reieneiere imellom, jf. annet ledd, sammenholdt med femte ledd. Denne bestemmelsen er videreført uten endringer til dagens § 67. I forarbeidene til 1978-lovens § 25, som også er forarbeider til § 67 siden denne viderefører 1978-lovens bestemmelser, heter det blant annet at det er påkrevd med et objektivt og solidarisk ansvar for reinskade for at erstatningsplikten skal «ha noen rimelig realitet».<sup>96</sup>

93. Se nærmere Kirsti Strøm Bull, *Studier i reindriftsrett*, 1997 side 106–108.

94. NOU 2001: 35 side 183.

95. Oth. Prp. No. 2 (1882) side 27. Se også Kirsti Strøm Bull, *Studier i reindriftsrett*, 1997, side 107 (note 155).

96. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 62.

Dagens virkelighet er imidlertid ikke den samme som på 1970-tallet. Blant annet er forholdet mellom reindriftsnæringen og jordbruksnæringen neppe like motsetningsfylt som før. Riktignok må det fortsatt gis regler som kan styre håndteringen av konfliktsituasjoner, og i dette bildet vil regler om erstatning for skade påført av rein ha en naturlig plass. I dag er det imidlertid andre forhold enn reindrift som skaper vanskeligheter for landbruket. De to næringene har også på ulike områder funnet en felles plattform, blant annet når det gjelder overdreven hyttebygging og tilstedeværelsen av rovdyr i viktige beiteområder.

Videre har utviklingen i rettspraksis medført at synet om at reindrifftsretten er en uskyldig nyttesrett er forlatt. Det er ikke unaturlig at dette gis innvirkning på utformingen av reindrifftslovens bestemmelser om erstatning for reinskade. Disse ble utformet i en tid hvor lovgiveren så på reindrifftsretten som en rettighet som ikke hadde den samme rettsbeskyttelse som andre bruksrettigheter i utmark. Den nye reindrifftsloven bygger riktignok ikke på et slikt syn, men en del av de bestemmelsene i dagens lov som er videreført fra 1978-loven, bærer likevel preg av at reindrifftsretten er ansett som en rettighet som må vike i konflikt med andre interesser. Dette synes i noen grad også å gjelde erstatningsreglene i §§ 67 og 68.

Når det må legges til grunn at reindrifftsretten er en selvstendig bruksrett i utmark, er det også vanskelig å forsvare at det skal gjelde vesentlig annerledes regler om ansvar for beiteskader påført av bufe enn for beiteskader påført av rein. Som fremholdt i punkt 16.5.2 foreskriver beiteloven § 7 et objektivt erstatningsansvar også for beiteskader påført av bufe, men dette ansvaret er ikke solidarisk for alle bufeeiere som har dyr på beite i et område.

### 16.5.3.2 Nærmere om mulige endringer i regelen om objektivt solidaransvar

En kan tenke seg ulike måter å myke opp dagens erstatningsregler på, fra en full oppheving av det objektive solidaransvaret og innføring av regler om skyldansvar som hovedregel for reinskade, til ulike varianter som innebærer en mer beskjeden oppmyking, for eksempel slik at det objektive solidaransvaret fortsatt gjelder som en hovedregel, men at det gis bestemmelser om unntak og lempinger som gjør ansvaret mindre omfattende enn i dag.

Slik Samerettsutvalget ser det, er det neppe realistisk å få gjennomslag for skyldansvar som den prinsipale ansvarsformen for reinskade. Det kan også vises til at ansvaret for skade som er

påført av andre beitedyr enn rein og hvor beitebruket har grunnlag i en rettighet, er objektivt. Riktignok fremgår ikke dette av ordlyden i beiteloven § 7, men det er i forarbeidene fremholdt at det er fullt objektivt ansvar for skade som dyr gjør på avling eller annen eiendom innenfor det området der eieren eller innehaveren ikke har rett til å la dyrene være.<sup>97</sup> Det kan da hevdes at det vil være urimelig å stille reieneierne bedre enn eiere av andre beitedyr. Motsatt kan det hevdes at reieneiernes ansvar ikke bør være strengere enn hva det er for disse.

Det synes etter dette særlig å være grunn til å vurdere om bestemmelsen om *solidarisk ansvar* for distriktets reieneiere bør justeres slik at erstatningsansvaret får et innhold som er mer på linje med alminnelige prinsipper, men som samtidig har så stor realitet at de som lider tap på grunn av skade påført av rein, ikke blir urimelig dårlig stilt som følge av en slik endring.

En nærliggende mulighet synes å være en bestemmelse som prinsipalt legger ansvaret på eieren av skadegjørende rein på objektivt grunnlag, og slik at solidaransvaret bare inntre dersom det ikke lykkes å bringe på det rene hvem som er eier av denne reien. Dette ble foreslått av Reindrifftslovkomiteen som avga sin innstilling 23. november 1966. Under forberedelsen av 1978-loven ble imidlertid ikke dette fulgt opp av departementet som fryktet at en slik bestemmelse ikke ville gjøre reieneiernes erstatningsansvar tilstrekkelig reelt.<sup>98</sup>

Samerettsutvalget kan for sin del ikke se at en bestemmelse som den komiteen foreslo vil frata erstatningsansvaret dets realitet. Det er også vanskelig å se at en slik regel ville ha slike «uoverkommelige, ja endog katastrofale» følger for småbrukere og bønder, som enkelte av de høringsinstansene som uttalte seg om forslaget fra Reindrifftslovkomiteen ga uttrykk for.<sup>99</sup> Skadelidtes rett til erstatning vil være sikret ved regelen om at solidaransvaret vil inntre dersom det ikke lykkes med å identifisere reieneieren eller den driftsenheten reien tilhører.

Det kan i sammenhengen også bemerkes at dagens regler om solidaransvar for samtlige reieneiere i reinbeitedistriktet kan ha en pulveriseringseffekt, ved at den vil fordele ansvaret på mange reieneiere slik at den enkelte eier ikke blir så hardt rammet av ansvaret som det vedkommende ville ha blitt om han eller hun alene, eller eventuelt en min-

97. Ot.prp. nr. 19 (1959) side 3.

98. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 62.

99. Ifølge fremstillingen i Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 62.

dre enhet innenfor distriktet, måtte ha dekket erstatningen. En uheldig sideeffekt av dette kan være at den enkelte reineieren vil ha mindre oppfordring til å innrette driften slik at risikoen for skade blir liten, og kunne være lite gunstig ut fra et prevensjonshensyn. Samtidig er det ikke til å komme utenom at regler om solidarisk ansvar for en stor gruppe reineiere vil virke urettferdig for de reineierne som ikke er skyld i eller har noen tilknytning til skaden ut over at de mer eller mindre tilfeldig tilhører samme reinbeitedistrikt som den skadegjørende reinen.

En mulig innvending mot en bestemmelse som prinsipielt plasserer ansvaret på eieren av den skadegjørende reinen, kan være at dette kan føre til at erstatningsoppgjøret vil trekke ut i påvente av en sikker identifikasjon av den skadegjørende reinen. I områder hvor det er få driftsenheter og hvor disse ikke er blandet sammen med andre enheter, vil imidlertid dette neppe være noe stort problem. Dessuten vil regler om at det solidariske ansvaret inntre dersom man ikke innen rimelig tid lykkes med å identifisere reinen, motvirke at oppgjøret drar ut. Så lenge dagens ordning er at erstatningsoppgjøret skjer ved skjønn ved jordskifteretten, og ikke etter rettergangslovgivningens regler om tvistemål slik Reindriftslovkomiteen foreslo, vil oppgjørene trolig ikke bli uforholdsmessig tidkrevende og kostbare, eller ineffektive.

Samerettsutvalget vil også understreke at statens folkerettslige forpliktelser tilsier at reglene om erstatningsansvar for skade påført av rein bør utformes mest mulig likt reglene om erstatningsansvar for skade påført av bufe. Et bærende prinsipp i ILO-konvensjonen nr. 169 er at urfolkets bruk skal gis samme rettslige anerkjennelse og rettsbeskyttelse som tilsvarende bruk utøvd av majoritetsbefolkningen. Dette er hva angår anerkjennelse av utøvd bruk som rettsdannende, uttrykt i artikkel 14 om anerkjennelse og identifisering av rettigheter, hvor det også er fastslått at statene skal «sikre» urfolkets bruk og et «effektivt vern» av deres rettigheter.

Et regelverk som uten at det kan anføres gode reelle grunner for det, opprettholder et skille mellom det erstatningsansvaret som kan utløses av at reineiere utnytter sine rettigheter, og det ansvaret som kan utløses av at eiere av andre beitedyr utnytter sine rettigheter, samsvarer dårlig med disse prinsippene. Bestemmelsene om reineierens erstatningsansvar bør derfor endres slik at ansvaret i utgangspunktet påhviler eieren av den skadegjørende reinen, og at det solidariske ansvaret kommer inn dersom det ikke kan godtgjøres hvem dette er.

### 16.5.3.3 Nærmere om utformingen av regelen om erstatningsansvar

Det ovenfor anførte likhetshensynet tilsier at bestemmelsene om hvilke skadetilfeller reineierens objektive erstatningsansvar dekker, bør utformes på en mest mulig likeartet måte som det objektive ansvaret for eiere av andre beitedyr. Når det sistnevnte ansvaret etter beite-loven § 7 gjelder skade voldt «på «avling eller annen eige-dom» i tilfeller der beitedyrene kommer «inn på område der eigaren eller innehavaren av dyret ikkje har rett til å la det halda til», er det nærliggende at regelen om reineieres erstatningsansvar utformes på samme måte.

Det forholdet at det objektive ansvaret dermed vil gjelde for skade på avling og eiendom, men ikke for personskade, vil gi en reell likestilling med eierens/innehaverens objektive ansvar for skade voldt av andre beitedyr. Heller ikke dette ansvaret omfatter personskade.<sup>100</sup> Imidlertid kan både reineiere og andre dyreeiere bli ansvarlige for den personskade deres beitedyr volder på grunnlag av de alminnelige reglene om skyldansvar.

Videre vil det ikke medføre noen endring i reineierens objektive ansvar om det, i motsetning til det som er tilfellet i dag hvor det objektive ansvaret etter reindriftsloven § 67 etter ordlyden omfatter all skade voldt av rein, inntas en formulering om at ansvaret begrenses til de tilfellene hvor reinen kommer inn på området der reineieren «ikkje har rett til å [la reinen] halda til». Det vil blant annet si i reinbeitedistrikter hvor reineieren i det aktuelle tidsrommet ikke har rett til å la reinen beite, utenfor reinbeitedistrikt og på dyrket mark.

Dette er regelen også i dag, idet reindriftsloven § 68 gjør unntak fra det objektive ansvaret for skade som «voldes under lovlig flytting, opphold eller beiting», med mindre skaden i vesentlig grad overstiger det som er en påregnelig følge av en rasjonell og forsvarlig reindrift, og for skade som under «ellers lovlig opphold» voldes på avskåren avling som ikke på forsvarlig måte er beskyttet mot rein. Det objektive ansvaret gjelder dermed kun for skader som gjøres av rein på områder hvor reineieren ikke har rett til å la den beite. For skader voldt i «lovlige» områder kan imidlertid reinens eier, på samme måte som eiere/innehavere av andre beitedyr, bli ansvarlige etter de alminnelige ulovfestede reglene om skyldansvar.

Unntaket fra unntaket i § 68 første ledd som innebærer at det objektive ansvaret likevel får anvendelse for skade voldt av rein under lovlig flyt-

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 19 (1959) side 3.

ting eller beite som «i vesentlig grad overstiger det som må anses som en påregnelig følge av en rasjonell og forsvarlig drift», har for sin del liten selvstendig betydning ved siden av reglene om skyldansvar. Er først det nevnte vilkåret oppfylt, skal det mye til for at det ikke er utvist skyld. Samtidig vil det i disse tilfellene som regel også være relativt enkelt å avklare hvem den ansvarlige reineieren er.

Utvalgets syn er således at bestemmelsen om reineiernes objektive ansvar bør utformes etter mønster av beiteloven § 7, slik at det fremgår at ansvaret gjelder i de tilfellene hvor reinen gjør skade i områder hvor eieren ikke har rett til å la reinen beite og for skade på avling eller annen eiendom. Som det vil bli nærmere redegjort for i punkt 16.5.4.3, vil dette for øvrig også innebære at unntaksbestemmelsen i gjeldende § 68 vil bli overflødig.

I motsetning til det som gjelder for beiteloven § 7, bør det imidlertid fremgå av lovens ordlyd at det er tale om et objektivt ansvar. Det vil trolig også være klargjørende om det her fremgår at i de tilfellene hvor det objektive ansvaret ikke får anvendelse, kan reineierne bli ansvarlig på grunnlag av de ulovfestede reglene om skyldansvar. En slik regel vil ikke være noen realitetsendring eller etablere en annen ordning enn den som gjelder for andre dyreeiere.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke enheter som skal være subjekt for det solidariske ansvaret, har utvalget fordi reindriftsloven har etablert siidaen som en viktig rettighetsbærer i reindriftsloven, vurdert om siidaen bør erstatte reinbeitedistriktet. § 51 første ledd definerer en siida som «en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer», og det er i §§ 52 flg. gitt regler om (sommer)siidastyre, årsmøte, siidakasse og siidafond.

En regel om at siidaen, dersom det ikke innen rimelig tid kan godtgjøres hvem som eier den skadegjørende reien, har et solidaransvar, vil motvirke de uheldige virkningene som sammenslåing av reinbeitedistriktene har medført i forhold til rekkevidden av reglene om solidaransvar for samtlige reineiere i distriktet. Samerettsutvalget vil også anta at siidaen vil være en enhet med tilstrekkelig fasthet til at den er et egnet subjekt i forhold til en bestemmelse om solidaransvar. I alle fall må dette gjelde i den utstrekning det er valgt styre for siidaen etter lovens § 52, opprettet siidakasse etter § 55 og etablert siidafond etter § 56.

Utvalget har således kommet til at siidaen i utgangspunktet bør erstatte reinbeitedistriktene som subjekt for det solidariske erstatningsansvaret. Dette vil innebære at for det tilfellet at det ikke

innen rimelig tid kan godtgjøres hvem som er eier av den skadegjørende reinen, er samtlige reineiere som etter reindriftsloven §§ 10 og 11 har siidaandel i den siidaen reinen tilhører, solidarisk ansvarlige for skaden, og slik at ansvaret dekkes av midler i siidakassen, jf. lovens § 55. Ut fra de vurderingene det ellers er redegjort for i det foregående, er det også foreslått en tydeliggjøring av at reineiere som godtgjør at deres rein ikke har medvirket til skaden, heller ikke utad er ansvarlig for skaden.

Til tross for at siidaen nå har en sentral plass i reindriftsloven og det også er gitt en rekke nærmere regler om siidaens struktur og rolle i ulike sammenhenger, vil det imidlertid ikke alltid være tale om helt enhetlige eller faste strukturer.<sup>101</sup> For også å fange opp disse tilfellene og også de formodentlig relativt få tilfellene hvor det ikke kan godtgjøres hvilken siida den skadegjørende reinen tilhører, har utvalget imidlertid også foreslått en regel som åpner for at solidaransvaret kan få anvendelse i forhold til reinbeitedistriktet, som etter reglene i reindriftsloven §§ 42 til 50 fortsatt er en sentral enhet innen reindriften.

I tillegg til regelen om at dersom det ikke innen rimelig tid kan godtgjøres hvem som er eier av den skadegjørende reinen, er andelsinnehaverne i den siidaen som den skadegjørende reinen tilhørte solidarisk ansvarlige, er det etter dette foreslått en regel om at dersom heller ikke dette kan fastslås, er samtlige reineiere i distriktet solidarisk ansvarlige. I disse tilfellene bør erstatningen dekkes av midlene i distriktskassen, jf. reindriftsloven § 46, men slik at reineiere som kan godtgjøres at deres rein ikke har medvirket, går klar av ansvaret.

Samerettsutvalget vil for øvrig bemerke at i de tilfellene hvor skaden er voldt av svensk rein som beiter i Norge, vil skaden måtte erstattes etter til enhver tid gjeldende norsk erstatningsrett, jf. lov 9. juni 1972 nr. 31 om svensk reinbeiting i Norge § 44. Blir utvalgets forslag realisert, vil dermed fremtidige erstatningskrav måtte rettes mot disse reineierne, og dersom det ikke kan bringes på det rene hvem de er, mot de respektive samebyene.

Norske reindriftsutøvere kan imidlertid ikke gjøres ansvarlige for skade påført av svensk rein i Norge, på samme måte som reineierne i et norsk reinbeitedistrikt ikke kan bli gjort ansvarlige for skader som er påført av rein som tilhører et annet distrikt. Utvalget vil for øvrig anta at det sjelden vil oppstå bevismessige problemer omkring disse spørsmålene. I den grad norsk og svensk rein bruker de samme beiteområdene skjer dette i all hovedsak til ulike tider. Det vil normalt også være

101. Se nærmere Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 36–38.

kjent i lokalmiljøene når svensk rein beiter i området.

#### 16.5.3.4 Særlig om skader voldt utenfor reinbeitedistrikt

Det som er sagt ovenfor gjelder skader påført av rein i reinbeitedistrikt, det vil si innenfor de områdene som etter reindriftslovens § 6, jf. § 5 er inndelt i samiske reinbeitedistrikter.<sup>102</sup> § 67 annet ledd annet og tredje punktum har imidlertid også bestemmelser om skade voldt utenfor slikt distrikt av rein «som må antas å tilhøre reineiere som utøver reindrift i nærliggende distrikt». For slike skader er de reineiere som utøver reindrift i det nærliggende distriktet på samme måte som ellers objektivt ansvarlige på solidarisk grunnlag overfor skadelidte.

Regelen ble innført ved 1978-loven. Den innskjerpet reineiernes ansvar i forhold til 1933-lovens § 80, hvoretter skade voldt utenfor reinbeitedistrikt ble erstattet i samsvar med «i almindelighet gjeldende» erstatningsregler, og hvor bare «renens eier» var ansvarlig. Lovendringen ble antatt å gi «en rimeligere ordning overfor den som er påført skade».<sup>103</sup>

Samerettsutvalget kan ikke se at de hensynene som kan begrunne en regel om objektivt solidaransvar for reinskader påført innenfor reinbeitedistrikten, har like sterkt gjennomslag i forhold til reinskader påført utenfor reinbeitedistrikt. Innenfor distriktene vil det ofte operere relativt mange reineiere slik at det ikke alltid umiddelbart kan fastslås hvem som er eier av den skadegjørende reinen, mens situasjonen ikke nødvendigvis vil være den samme utenfor reinbeitedistrikt. I disse tilfellene vil det dreie seg om rein som i utgangspunktet oppholder seg på områder hvor den ikke har lovlig opphold, og det må da antas at det ofte vil være lettere å avklare hvem som er eier av den skadegjørende reinen.

Utvalget er således av den oppfatning at man på dette punktet kan gå tilbake til 1933-

lovens regel om individuelt erstatningsansvar, men slik at det i likhet med skader forvoldt av andre beitedyr, er tale om et objektivt skadeansvar. Videre bør det for de, formodentlig få, tilfellene hvor det ikke kan avklares hvem som eier den skadegjørende reinen, på samme måte som ved skade påført av rein innenfor reinbeitedistrikt, i første

hånd gjelde en regel om solidaransvar for andels-haverne i den siidaen reinen tilhører, og i annen hånd for distriktets reineiere, med mindre disse kan godtgjøre at deres rein ikke har medvirket til skaden.

#### 16.5.3.5 Hvem erstatningskrav rettes mot

Bestemmelsene om hvem erstatningskrav for skade påført av rein må rettes mot er nå inntatt i reindriftsloven § 67 fjerde til sjette ledd, jf. 1978-lovens § 25 fjerde til sjette ledd.

Samerettsutvalget har, med unntak av de endringene som er en naturlig følge av at en har foreslått at erstatningskrav i tilfeller hvor det ikke innen rimelig tid lar seg bringe på det rene hvem som er eier av den reinen som gjorde skaden, i første hånd kan rettes mot siidaen og i annen hånd mot distriktet dersom det ikke avklares hvilken siida reinen tilhører, ikke foreslått noen innholdsmessige endringer i disse bestemmelsene. Som følge av de endringene som er foreslått i § 67 om forholdet mellom reineieres personlige erstatningsansvar og ansvaret for innehaverne av siidaandel eller eventuelt for samtlige reineiere i distriktet, er det imidlertid foreslått en motsvarende endring i bestemmelsen i § 67 fjerde ledd om hvem kravet skal rettes mot. Når det ikke lenger legges opp til objektivt solidaransvar for distriktets reineiere som den prinsipale ordningen, men personlig objektivt ansvar for den enkelte reineieren, vil regelen måtte endres slik at den ikke lenger først nevner at kravet kan rettes mot distriktet og der- nest mot reineieren/reineierne, men nevner disse i motsatt rekkefølge.

For å unngå at bestemmelsen i § 67 skal bli for omfattende og uoversiktlig, har en også foreslått at denne deles i to, slik at de nærmere reglene om ansvarsgrunnlag og hvem som er ansvarlig, som i dag er inntatt i første til tredje ledd, inntas i én paragraf (§ 67), og reglene om hvem erstatningskrav rettes mot, jf. § 67 fjerde til sjette ledd, inntas i en annen (ny § 68).

### 16.5.4 Lemping og medvirkning

#### 16.5.4.1 Generelle utgangspunkter

Reindriftsloven § 68 gjør visse unntak fra reineiernes objektive erstatningsansvar. Bestemmelsen viderefører 1978-lovens § 26 første og annet ledd, bortsett fra at overskriften er endret fra «[I]lempinger i ansvaret etter § 25» til «[u]nntak fra det objektive ansvaret». Med dette har bestemmelsen fått en mer dekkende overskrift. Som fremholdt i punkt 16.5.2 er § 68 ingen erstatningsrettslig lempingsre-

102. Bestemmelsene i reindriftsloven § 6, jf. § 5, viderefører bestemmelsene fra 1978-lovens § 2 annet ledd, jf. første ledd første punktum, jf. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53. 103. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 63.



gel, men en unntaksregel med begrenset rekkevidde.

Første ledd slår fast at reglene om objektivt erstatningsansvar ikke gjelder skade som voldes under «lovlig flytting, opphold eller beiting på flyttelei eller i beiteområde» som nevnt i lovens § 19, med mindre skaden «i vesentlig grad overstiger det som må anses som en påregnelig følge av en rasjonell og forsvarlig drift». Videre gjør annet ledd unntak for skade som rein «under ellers lovlig opphold volder på avskåren avling» dersom ikke avlingen er beskyttet med gjerde eller på annen forsvarlig måte. Unntakene i § 68 har imidlertid liten praktisk betydning. De omfatter ikke det dominerende skadetilfellet, at rein gjør skade på dyrket mark, og gjør bare unntak fra det objektive ansvaret, slik at det uansett kan være aktuelt med erstatningsansvar (på individuelt grunnlag) ut fra reglene om skyldansvar.

De ansvarsbegrensningene § 26 stiller opp har dermed en så beskjedne rekkevidde at bestemmelsen, som fremholdt ovenfor, mer må anses som en relativt snever unntaksregel enn som en lempingsregel i erstatningsrettslig forstand. Til sammenlikning lyder den generelle regelen om lemping av skadevolders erstatningsansvar i skadeserstatningsloven § 5–2 slik:

«Erstatningsansvaret kan lempes når retten under hensyn til skadens størrelse, den ansvarliges økonomiske bæreevne, foreliggende forsikringer og forsikringsmuligheter, skyldforhold og forholdene ellers finner at ansvaret virker urimelig tyngende for den ansvarlige. Det samme gjelder når det i særlige tilfelle er rimelig at den skadelidte helt eller delvis bærer skaden.»

§ 68 har heller ingen regler om at ansvaret kan settes ned eller falle bort dersom skadelidte har medvirket til skaden. Dette i motsetning til skadeserstatningsloven § 5–1 der det heter:

«1. Dersom den direkte skadelidte eller erstatningssøkeren har medvirket til skaden ved egen skyld, kan erstatningen settes ned eller falle bort for så vidt det er rimelig når en tar hensyn til atferden, og dens betydning for at skaden skjedde, omfanget av skaden og forholdene ellers. Dette gjelder likevel ikke dersom skadelidte på skadetiden ikke hadde fylt 10 år.

2. Som medvirkning reknes det også når den direkte skadelidte eller erstatningssøkeren har latt være i rimelig utstrekning å fjerne eller minske risikoen for skade eller etter evne å begrense skaden.

3. Reglene i nr. 1 og 2 gjelder tilsvarende ved medvirkning av andre personer eller for-

hold som den direkte skadelidte eller erstatningssøkeren i denne sammenheng hefter for.»

Reindrifftslovutvalget har således påpekt at det er behov for å endre unntaksregelen i § [68], blant annet slik at den ses «i relasjon til de alminnelige erstatningsrettslige reglene om skadelidtes medvirkning og lemping» i skadeserstatningsloven §§ 5–1 og 5–2.<sup>104</sup> Grunnet utvalgets begrensede mandat fremmet en imidlertid ikke selv noe forslag om dette.

Samerettsutvalget vil for sin del bemerke at § 68 ikke bare avviker fra det som generelt gjelder i erstatningsretten. Den er heller ikke på linje med det som gjelder for skade voldt av beitende bufe. Beiteloven § 7 slår i første ledd fast at eieren eller innehaveren av husdyr som kommer inn på områder der vedkommende ikke har rett til å la dyret oppholde seg, er (objektivt) ansvarlig for den skaden dyret volder på avling og annen eiendom. Dette modifiseres imidlertid av bestemmelsen i annet ledd der det heter:

«Har skadelidne sjølv medverka til skaden med å vanhalda gjerdeskyldnaden sin eller på annan måte, kan skadebota setjast ned eller falla heilt bort alt etter kor stor skuld han har.»

Det er dermed åpnet for at erstatningsansvaret for eiere og innehaver av bufe kan settes ned eller falle helt bort dersom den skadelidte har medvirket til skaden, for eksempel ved å ikke overholde sin gjerdeplikt etter grannegjerdeloven 5. mai 1961. Riktignok er det ingen automatikk i at dette vil skje, idet spørsmålet om erstatningen skal reduseres eller falle bort, vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet. Selv om det dermed er misforstått å hevde, slik Reindrifftslovkomiteen gjorde i sitt forslag til ny reindrifftslov,<sup>105</sup> at bufeeiere på generelt grunnlag er fritatt for erstatningsansvar for beiteskade dersom skadelidte ikke har gjerdet inn sin eiendom, er det liten tvil om at beiteloven § 7 annet ledd gir eiere og innehavere av skadevoldende bufe atskillig bedre muligheter for å få nedsatt erstatningen som følge av skadelidtes medvirkning enn hva reindrifftsloven § 68 gir reineiere.

#### 16.5.4.2 Samerettsutvalgets nærmere vurderinger

Samerettsutvalget har på bakgrunn av det som er fremholdt ovenfor, og ut fra hensynet til at reineiere og eiere av andre beitedyr rettslig sett bør være

104. NOU 2001: 35 side 183.

105. Se omtalen av dette i Ot.prp. nr. 9 (1976–77), blant annet på side 62.

mest mulig likestilt, jf. blant annet det som i punkt 16.5.3.2 er anført om forholdet til ILO-konvensjon nr. 169 i denne relasjonen, vurdert om det for skader voldt av rein bør gis regler om lemping og skadelidtes medvirkning av samme art som skadeserstatningsloven §§ 5-1 og 5-2, jf. også beiteloven § 7 annet ledd.

Bestemmelsene i skadeserstatningsloven §§ 5-1 og 5-2 kan trolig også i dag anvendes i reindriftsforhold. Riktignok følger det av lovens § 5-5 at de alminnelige reglene i §§ 5-1 og 5-2 må vike for spesialregler om medvirkning og lemping i annen lovgivning. Reindriftsloven § 68 er imidlertid som påpekt foran, ingen spesialregel om lemping, men en *unntaksregel* som slår fast at visse særskilt nevnte skadetilfeller ikke er omfattet av hovedregelen i § 67. Det er derfor neppe noe i veien for at § 5-2 kan få anvendelse i reindriftsforhold. § 5-2 gjelder alle slags skadeforvoldelser, og uansett hva som er «grunnlaget for ansvar, og uansett skadens eller tapets art, kan ansvaret lempes».<sup>106</sup> Frostating lagmannsrett holdt da også i den i punkt 16.5.2 omtalte saken som ble avgjort 10. desember 2002,<sup>107</sup> muligheten åpen for at lemping kan være aktuelt dersom reieneierne blir pålagt et urimelig tyngende erstatningsansvar.

Siden verken § 68 eller andre bestemmelser i reindriftsloven har regler om medvirkning, må det også antas at § 5-1 om skadelidtes medvirkning kan få anvendelse ved skader påført av rein. Høyesteretts kjæremålsutvalg sluttet seg riktignok i Rt. 1967 side 1265 til Lyngen herredsretts synspunkt om at grunneiere i Troms etter §§ 39 og 40 i reindriftsloven av 1933 ikke hadde «noen alminnelig plikt» til å holde gjerde for å beskytte seg mot skade ved rein. Følgelig var det etter kjæremålsutvalgets syn ikke uriktig rettsanvendelse at herredsretten la til grunn at medvirkningsbestemmelsen i straffelovens ikrafttredelseslov 22. mai 1902 nr. 11 § 25, som senere er avløst av skadeserstatningsloven § 5-1, ikke kunne få anvendelse.

Kjæremålsutvalgets vurderinger gjaldt imidlertid kun herredsrettens lovanvendelse i den konkrete saken, jf. for så vidt at utvalget viser til at en etter 1933-lovens § 57 første ledd var avskåret fra å prøve herredsrettens bevisbedømmelse. Fordi spørsmålet om de generelle bestemmelsene om nedsettelse av erstatningsansvar på grunn av skadelidtes medvirkning vil inneholde et betydelig element av bevisbedømmelse, kan kjennelsen ikke tas til inntekt for at medvirkningsbestemmelsene

aldri vil være anvendelige i saker om skader påført av rein.

Det har dessuten vært en utvikling i retning av å anvende skadeserstatningsloven § 5-1 på slike skader. I den ovenfor nevnte saken fra Frostating lagmannsrett anførte reieneierne at en rekke forhold på skadelidtes side (manglende gjerdehold, bygging av skogsbilvei, såing på ettersommeren) måtte anses som medvirkning som måtte få betydning for omfanget av deres erstatningsansvar. I stedet for å avvise anførselene med henvisning til prinsippene om skadelidtes medvirkning ikke er anvendelige ved skader påført av rein, foretok retten en konkret vurdering av hver enkelt anførsel før de ble avvist med den begrunnelse at de påberopte forholdene ikke kunne anses som medvirkning i erstatningsrettslig forstand. Avgjørelsen kan dermed like gjerne tas til inntakt for at de alminnelige bestemmelsene om skadelidtes medvirkning i prinsippet er anvendelige ved reinskader, som at de ikke er det.

Videre har Sør-Trøndelag jordskifterett i 2005 i en sak om erstatningsskjønn ved skade påført av rein anvendt skadeserstatningsloven § 5-1.<sup>108</sup> Retten viser blant annet til at skadelidte hadde forsømt seg i forhold til å varsle reieneierne om at det var rein på hans eiendom og til at han hadde foretatt disposisjoner som ikke var «i den hensikt å unngå eller redusere tapet».<sup>109</sup> Skadelidtes erstatningskrav, som også omfattet en del tapsposter som lå utenfor reieneierens ansvar, og som dermed heller ikke var omfattet av § 5-1, og enkelte udokumenterte tap, ble således redusert fra kr 180 000 til kr 10 900. Frostating jordskifteoverrett stadfestet avgjørelsen 20. november 2006.<sup>110</sup>

Det er dermed en utvikling i retning av å gi de alminnelige reglene om medvirkning og lemping anvendelse også i saker som gjelder skader påført av rein. Denne utviklingen har imidlertid neppe festnet seg, og for å unngå at jordskifterettene i fremtidige saker om utmåling av erstatning ved reinskader anvender strengere regler enn de alminnelige, bør det fremgå av reindriftsloven at reieneierne har krav på å bli vurdert etter reglene i skadeserstatningsloven. Utvalget har derfor foreslått en bestemmelse som åpner for at reieneierens erstatningsansvar etter en konkret vurdering kan settes ned eller falle bort etter prinsippene om medvirkning i skadeserstatningsloven § 5-1, eller

106. Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, 5. utg. (2005) side 323.

107. Frostating Lagmannsrett, sak 02-127 A.

108. Sør-Trøndelag jordskifterett, sak 27/2005, påbegynt 30. juni 2005, avsluttet 21. desember 2005.

109. Rettsbokens side 13.

110. Frostating jordskifteoverrett, sak 2600-2006-0003 Sjøvol-den gård. Avgjørelsen er nå rettskraftig.

lempes etter § 5–2 dersom ansvaret blir urimelig tyngende.

En slik regel vil neppe forverre rettsstillingen for de som utsettes for skader påført av rein, jf. utviklingen i rettspraksis. En lovfesting av at prinsippene om medvirkning får anvendelse i slike skader, vil heller ikke ramme skadelidte urimelig. § 5–1 om medvirkning får bare anvendelse dersom skadelidte selv har utvist skyld, mens det ikke er noen forutsetning for erstatningsansvar at skadevolderen har utvist skyld. § 5–2 om lemping er for sin del ingen vidtrekkende unntaksregel, men en sikkerhetsventil som beskytter skadevolderen mot å bli pålagt et urimelig tyngende ansvar, som kan påføre ham økonomisk ruin. Det vil heller ikke i seg selv være et argument for lemping at det er tale om objektivt ansvar.<sup>111</sup>

#### 16.5.4.3 Forholdet til unntaksregelen i reindriftsloven § 68

Spørsmålet om forholdet mellom en bestemmelse som inneholder en generell henvisning til at skadeserstatningslovens regler om medvirkning og lemping får anvendelse også i saker som gjelder skade forvoldt av rein og unntaksregelen i § 68, reiser visse særskilte spørsmål.

Regelen om medvirkning åpner, som fremholdt foran, for at erstatningsbeløpet kan settes ned eller falle helt bort ut fra en samlet vurdering av partenes atferd, skadens omfang og forholdene ellers, samtidig som det også skal regnes som medvirkning når skadelidte i rimelig utstrekning har unnlatt å fjerne eller minske risikoen for skade, eller etter evne å begrense skaden. Lemplingsregelen åpner for sin del for at erstatningsansvaret kan settes ned dersom dette etter en samlet vurdering vil fremstå som urimelig tyngende, og eventuelt falle helt bort «når det i særlige tilfelle» er rimelig at skadelidte bærer hele skaden selv.

Det kan ut fra dette være nærliggende å anta at disse bestemmelsene langt på vei vil fange opp unntakene fra det objektive ansvaret i § 68. Ved skade som rein volder på avskåren avling som ikke er beskyttet mot beitende rein, jf. § 68 annet ledd, er det for eksempel grunn til å tro at bestemmelsen om medvirkning vil lede til at erstatningen vil falle bort.

Imidlertid vil det være en viktig forskjell at bestemmelsen i § 68 gjør *unntak* fra det objektive ansvaret slik at det i disse tilfellene ikke vil bli gjennomført noe erstatningsoppgjør overhodet, med

mindre det er aktuelt å anvende reglene om skyldansvar. Bestemmelsene om medvirkning og lemping vil derimot ikke innebære noe unntak fra reglene om det objektive ansvaret, men åpne for at det under erstatningsoppgjøret kan bli aktuelt å nedsette skadelidtes ansvar, for eksempel fordi skadelidte må anses som medskyldig i at skaden har oppstått eller ansvaret blir urimelig tyngende. Det kan derfor neppe utelukkes at unntakene i § 68 kan ha en viss selvstendig betydning ved siden av generelle regler om medvirkning og lemping.

Som fremholdt i punkt 16.5.3.3 gjelder imidlertid unntakene i § 68 kun for visse skader som er voldt under «lovlig» flytting, opphold eller beite. Samerettsutvalget har foreslått å endre bestemmelsen om reineiernes objektive erstatningsansvar i § 67 første ledd slik at det fremgår at dette ansvaret gjelder for skade voldt av rein i områder hvor eieren av reinen «ikke har rett» til å la reinen oppholde seg, mens øvrige skader, herunder skader voldt under «lovlig» flytting eller beite ikke vil være omfattet av det objektive erstatningsansvaret, men av de ulovfestede reglene om skyldansvar. Som følge av dette vil unntakene i § 68 ikke lenger ha noen praktisk betydning, men bli konsumert av den foreslåtte endringen i § 67 første ledd.

Samerettsutvalget kan etter dette ikke se at det er noe reelt rettslig behov for å videreføre § 68. Selv om en oppheving av unntaksbestemmelsen på kort sikt muligens kan gi inntrykk av at utvalget har foreslått å utvide reineiernes erstatningsansvar, er det lite trolig at et slikt inntrykk vil feste seg etter hvert som innholdet i lovforslaget blir kommunisert. Utvalget foreslår derfor å oppheve unntaksbestemmelsen i § 68 som overflødig.

#### 16.5.5 Særlig om gjerdehold og skadelidtes medvirkning mv.

Anvendelsen av reglene om skadelidtes medvirkning reiser en del særlige spørsmål i situasjoner hvor den skadelidte har hatt en oppfordring til å begrense skaden ved å gjerde inn sin eiendom, men ikke har gjort dette. Utvalget har derfor vurdert dette særskilt.

Som fremholdt ovenfor, har beiteloven § 7 annet ledd en medvirkningsbestemmelse der det heter at dersom skadelidte har «medverka til skaden med å vanhalda gjerdeskyldnaden sin eller på annan måte», kan erstatningsansvaret settes ned eller falle bort. Noen tilsvarende bestemmelse gjelder ikke i reindriftsforhold, og reieierne har heller ikke selv noen rett til å sette opp gjerde for å forhindre at reinen volder skade og at de pådrar seg erstatningsansvar for dette, ettersom oppføring av

111. Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, 5. utg. (2005) side 326–327.

gjerde krever samtykke fra grunneier. Gir ikke grunneieren samtykke, må reineieren eller distriktsstyret få avgjort gjerdespørsmålet ved jordskifteskjønn. Se reindriftsloven § 69, som i 1978-loven var inntatt i § 26 tredje ledd:

«I reinbeitedistrikt kan så vel distriktsstyret som den enkelte reineier i mangel av minnelig overenskomst få avgjort ved skjønn ved jordskifteretten om reineieren skal ha adgang til å føre opp gjerde til støtte for sin driveplikt og sikring mot erstatningsansvar. Jordskifteretten skal i tilfelle bestemme hvor gjerdet skal plasseres og hvordan det skal utføres. Jordskifteretten kan også pålegge vedkommende grunneier å bære en rimelig del av kostnadene med oppføring av gjerdet og fremtidig vedlikehold i forhold til den nytte grunneieren for sin del vil ha av tiltaket.»

I de tilfeller hvor reineieren ikke ved skjønn har tillatelse til å sette opp gjerde, skal det mye til for at det vil føre til begrensninger i dennes erstatningsansvar at grunneieren har nektet å sette opp gjerde. Se for eksempel den i punkt 16.5.4.2 nevnte kjennelsen i Rt. 1967 side 1265 hvor kjæremålsutvalget fant at fordi grunneiere i Troms etter reindriftsloven ikke hadde noen alminnelig gjerdeplikt for å beskytte seg mot skade fra rein, var det ikke uriktig lovanvendelse at Lyngen herredsrett fant at alminnelige erstatningsregler om skadelidtes medvirkning ikke fikk anvendelse. Kjæremålsutvalgets premisser lyder (i sin helhet) slik:<sup>112</sup>

«Skaden er så vidt man forstår voldt på slåtteleiland som «år om annet har vært og brukes til slåtteleiland», jfr. reindriftslovens § 39 c. Utvalget er enig med herredsretten i at bestemmelsene i reindriftslovens § 39, jfr. også § 40, må forstås slik at grunneiere i Troms ikke har noen alminnelig plikt til å holde gjerde for å beskytte seg mot skade ved rein. Man kan da ikke se at det er uriktig rettsanvendelse når herredsretten har lagt til grunn for avgjørelsen at ankemotpartenes avslag på tilbudet fra staten i 1965 ikke var et forhold som etter strl. ikrl. §25, annet ledd, kunne føre til at reineiernes erstatningsplikt falt bort eller at erstatningen for skaden kunne nedsettes. Tilbudet gikk som nevnt av herredsretten ut på at staten skulle stille til disposisjon stolper og tråd mot at ankemotpartene satte opp gjerdet og påtok seg å vedlikeholde det.

Kjæremålsutvalgets kompetanse er i saker av denne art begrenset, jfr. reindriftslovens § 57, første ledd, og Utvalget kan ikke prøve herredsrettens bevisbedømmelse.»

Kjæremålsutvalget foretar her ingen egentlig tolkning eller generell vurdering av rekkevidden av medvirkningsbestemmelsen. Avgjørelsen er derfor neppe noe tungt rettskildemessig bidrag til slutninger om at grunneierens manglende gjerdehold heller ikke i andre saker vil kunne bli ansett som medvirkning som kan åpne for nedsatt erstatningsansvar. Selv om grunneierne ikke har noen *alminnelig gjerdeplikt* etter reindriftsloven, kan det neppe utelukkes at forholdene i andre saker kan ligge slik an at manglende gjerdehold kan sidestilles med et skadelidte «i rimelig utstrekning [har latt være] å fjerne eller minske risikoen for skade», og dermed vil være dekket av ordlyden i skadeserstatningsloven § 5–1 annet ledd. For å ta stilling til dette i enkeltsaker må det imidlertid foretas en konkret bevisbedømmelse av både skadelidtes og skadevolders atferd. I den nevnte saken lå det imidlertid utenfor Kjæremålsutvalget kompetanse å overprøve herredsrettens bevisvurdering.

Det kan følgelig synes som om Frostating lagmannsrett i den foran nevnte avgjørelsen 10. desember 2002,<sup>113</sup> legger noe overdreven vekt på kjennelsen i Rt. 1967 side 1265 når det anses som korrekt lovanvendelse at jordskifteoverretten med henvisning til denne avgjørelsen synes å anse det som en generell rettsregel at det fordi grunneierne ikke har gjerdeplikt etter reindriftsloven, ikke er «erstatningsreducerende medvirkning å unnlate å sette opp gjerde».

I kjennelsen inntatt i Rt. 1975 side 796, der reineierne anførte at reindriftslovens objektive erstatningsregler måtte tolkes innskrenkende ved skade på et større nydyrket og ikke inngjerdet område, uttaler kjæremålsutvalget at det må en lovendring til for at skade «voldt på område som ikke er innhegnet med gjerde som freder mot rein, skal være unntatt fra lovens regler».<sup>114</sup> Siden spørsmålet i denne saken var om det var konkret grunnlag for å tolke reindriftslovens objektive erstatningsregler innskrenkende, sier avgjørelsen dermed lite om rekkevidden av de generelle erstatningsrettslige bestemmelsene om medvirkning i saker som gjelder skade påført av rein.

Det nydyrkede området lå imidlertid i en flyttlei som brorparten av distriktets dyr passerte på vei fra sommerbeite til vinterbeite, og hvor grunneieren ikke hadde villet sette opp større gjerde enn det som vernet mot hans egen buskap.<sup>115</sup> Avgjørelsen viser derfor at anvendelsen av dagens regler

113. Frostating Lagmannsrett, sak 02-127 A.

114. Rt. 1975 side 796 på side 797.

115. Se nærmere Kirsti Strøm Bull, Studier i reindriftsrett, 1997 side 111–112.

112. Rt. 1967 side 1265–1266.

om erstatning ved reinskade kan gi lite rimelige utslag.

Reineiernes beitearealer kan bli innskrenket ved nydyrking uten at det ytes erstatning til reineierne, og de kan bli objektivt ansvarlige for de skadene reinen i ettertid volder ved å beite på de områdene som inntil nylig var lovlig beiteareal. Dette gjelder også dersom eieren av disse arealene ikke iverksetter gjerdehold eller andre tiltak for å begrense skadene. Samtidig har det inntil nå vært vanskelig for reineierne å få gehør for anførsler om at manglende gjerdehold kan anses som erstatningsreducerende medvirkning.

Dette fremtrer etter Samerettsutvalgets syn som urimelig. Det synes heller ikke å samsvare med de prinsippene som gjelder for skade påført av andre beitedyr.<sup>116</sup> Se for eksempel RG 1981 side 592 (Frostating) hvor As mangelfulle vedlikehold av gjerde mellom egen innmark og egen utmark, medførte at Bs sauer kom inn på innmarka, og hvor A ved gjerdeskjønn ble pålagt vedlikehold av gjerdet. Herredsretten opphevdde skjønnet med henvisning til at grannegjerdelovens regler ikke fikk anvendelse fordi eiendommene, når A var eier av både innmark og utmark, ikke kunne anses som naboeiendommer i lovens forstand. Lagmannsretten avviste imidlertid dette, og la til grunn at grannegjerdeloven § 11 også omfatter tilfeller hvor eiendomsrett og bruksrett ikke er på samme hånd. Følgelig måtte bruksrettsområde i denne relasjonen likestiltes med naboeiendommer.

Foruten å være i disharmoni med det som gjelder for andre beitedyr og de generelle prinsippene om medvirkning og lemping slik de er uttrykt i skadeserstatningsloven §§ 5-1 og 5-2, synes dagens situasjon hvor manglende gjerdehold ikke fører til begrensninger i reineiernes objektive ansvar, heller ikke å harmonere med erstatningsrettens prinsipper om aksept av risiko. I sin lærebok i erstatningsrett uttaler professor Nils Nygaard:<sup>117</sup>

«Det er i første rekkje det som er uventa sett frå skadelidnes plass i situasjonen han treng vern mot. Det som er uventa og upårekneleg eller overraskande, er det ofte ikkje rimeleg at han må tola. Men det som frå hans side sett er pårekneleg eller ventande, kan han innrette seg etter, og dermed er det ofte rimeleg at han må tola det. Dette er ein sentral del av vurderingsmønsteret for fastlegging av tolegrensa for vedkommande typetilfelle.

...

116. Se nærmere Øyvind Ravna, Ansvar for skade forårsaket av rein, [i] Lov og rett 2007, side 171 flg.

117. Nils Nygaard, Skade og ansvar, 6. utg. (2007) side 266–267 og 306.

«Dei legislative omsyn som talar for å verna skadelidne vil på ein måte bli oppheva når skadelidne med full kunnskap om den konkrete risikoen har valt å ikkje innretta seg for å unngå skade.»

Det skal en del til for å anvende prinsippene om aksept av risiko som grunnlag for å sette ned skadeserstatningen i konkrete tilfeller. Dette forutsetter at skadelidte er kjent med risikoen, anser skaden som påregnelig og likevel oppsøker faren uten å ta forholdsregler for å unngå eller begrense faren for skade. Slik utvalget ser det, er det ikke urimelig at disse prinsippene også gis anvendelse for reindriftssamenes erstatningsansvar i tilfeller hvor den skadelidte har opptrådt slik at vedkommende oppfyller disse kriteriene. Dette kan for eksempel gjelde for den som foretar nydyrking i et reinbeiteområde uten å varsle reineierne og uten å sørge for at de nydyrkede områdene beskyttes gjennom inngjerding eller på annen forsvarlig måte.

Etter skadeserstatningsloven § 5-1 er et av kriteriene i vurderingen av om skadelidtes medvirkning skal lede til nedsettelse eller bortfall av erstatningsansvaret, skadelidtes atferd og dennes betydning for at skaden skjedde. I en slik vurdering kan prinsippene om aksept av risiko ha stor betydning, og det kan i alle fall ikke utelukkes at manglende gjerdehold etter forholdene kan anses som en form for aksept av risiko som kan gi grunnlag for å anvende bestemmelsene om medvirkning også i saker som gjelder skade påført av rein.

Videre følger det av § 5-2 at lemping av ansvaret kan skje når det «i særlige tilfelle» er rimelig at skadelidte helt eller delvis selv bærer skaden. Også i denne relasjonen kan skadelidtes manglende gjerdehold være et moment i vurderingen, selv om det trolig skal en del til for at dette får avgjørende betydning, jf. at det må være tale om «særlige tilfelle».

Utvalget har i forlengelsen av de her anførte momentene vurdert om det bør gis en generell unntaksregel i reindriftslovens erstatningsbestemmelser, hvoretter det gjøres unntak for tilfeller der skadelidtes manglende inngjerding må anses som en aksept av den risikoen vedkommende løper ved ikke å ta slike forholdsregler. En slik bestemmelse vil trolig i første rekke ha betydning i tilfeller hvor områder som inntil nylig har vært lovlig reinbeite, har blitt dyrket opp eller er gjort til kulturbeite, er plassert slik i terrenget at det er vanskelig for reineierne å holde reinen unna områdene, og hvor grunneieren/nydyrkeren/beitebrukeren dermed har en særlig oppfordring til å sørge for forsvarlig gjerdehold.

Som påvist ovenfor, kan grunneieren/nydyrkeren/beitebrukeren i slike tilfeller bli pålagt ansvar for gjerdehold etter grannegjerdelovens regler. Samtidig vil det som fremholdt i punkt 16.5.3.2 ut fra prinsippene i ILO-konvensjonens artikkel 14 om at samisk bruk og rettigheter skal «sikres» og gis et «effektivt vern» være vanskelig å opprettholde et grunnleggende skille mellom reineiere og eiere/innehavere av andre beitedyr. Utvalget har derfor foreslått en regel om at reineiernes objektive ansvar ikke får anvendelse ved nydyrking og liknende tiltak i utmark hvor rein har hatt beiterett, dersom gjerde ikke er satt opp.

En slik bestemmelse fremstår alle forhold tatt i betraktning som en rimelig løsning. Fordi de alminnelige reglene om skyldansvar vil kunne få anvendelse også i disse tilfellene, vil ikke tiltakshaveren være uten erstatningsrettslig vern, og samtidig vil bestemmelsen kunne tjene som en oppfordring til denne om å sørge for forsvarlig gjerdehold.

Det kan her også vises til at 1978-lovens erstatningsregler som altså er videreført til dagens lov, for Finnmarks vedkommende medførte en betydelig innstramming i forhold til 1933-lovens regler.<sup>118</sup> Her het det for eksempel i § 41 første ledd bokstav a) at »[f]lyttlappene er pliktige til å erstatte den skade som deres rein volder ... på ... aker og eng, når disse er inngjerdet således, at gjerdet freder for rein». Frem til 1978-lovens ikrafttredelse var følgende rettsstillingen i den delen av det samiske reinbeiteområdet som de senere årene kanskje har vært mest preget av konflikter forårsaket av at rein har tatt seg inn på dyrket mark, at det gjaldt en generell gjerdeplikt for eier eller innehaver av jordbrukseiendom.

Samerettsutvalget vil for øvrig understreke at selv om regler om gjerdehold kan ha stor betydning i forhold til å regulere konfliktsituasjoner mellom jordbrukere og reineiere, kan konflikter også løses på andre måter enn gjennom lovregler. Blant annet kan tilskuddsordninger og bruk av midlertidige gjerder virke konfliktdepende.

### 16.5.6 Forslag til lovendringer

Utvalget har på bakgrunn av de vurderingene det er redegjort for i det foregående foreslått følgende endringer i reindrifftslovens kapittel 9: § 67 (ny overskrift, samt nytt første, annet og siste ledd, endringer i tredje (tidligere annet) ledd), ny § 68 (tilsvarer tidligere § 67 fjerde til sjette med visse

endringer) og § 69 (justeringer i første ledd, nytt annet ledd). Gjeldende § 68 om unntak fra det objektive ansvaret foreslås opphevet. Dette er en følge av forslaget om at hovedregelen om reineiernes erstatningsansvar i § 67 første ledd utformes slik at den ikke lenger omfatter de tilfellene som i dag er omfattet av unntaket i § 68.

Ordlyden i de ulike endringsforslagene er inn tatt foran i kapittel 1, mens det er gitt nærmere merknader til dem i punkt 24.4 nedenfor.

## 16.6 Forholdet til folkeretten og vern av reindrifftsarealene

### 16.6.1 Innledning

Folkerettens bestemmelser om urfolk og minoriteter stiller nærmere krav om vern av samiske bruksområder og om samisk deltakelse i beslutningsprosesser i saker som får direkte betydning for samiske forhold, jf. nedenfor i punkt 17.2 flg. og 18.3 flg., samt foran i kapittel 5. Utvalget har i kapittel 17 til 21 foreslått en rekke nærmere lovregler med sikte på å gjennomføre disse forpliktelsene i intern rett, dels for å styrke samiske rettighetshaveres rett til å bli konsultert og til å delta i beslutningsprosesser i saker som særskilt angår dem, og dels for å styrke vernet av de tradisjonelle samiske områdene i Norge.

Blir disse reglene vedtatt, vil dette ikke minst komme reindrifftsinteressene til gode.

Dette er imidlertid ikke til hinder for at det også i reindrifftsloven kan gis regler som styrker vernet av reindrifftsarealene. Dagens lov har én slik bestemmelse, jf. § 22 annet ledd, hvoretter reindrifftsens flyttleier som hovedregel ikke kan stenges. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at det kan gjøres inngrep i flyttleiene dersom de alminnelige vilkårene for ekspropriasjon, dvs. at tiltaket må anses å være til mer nytte enn skade, er oppfylt.<sup>119</sup>

I tilfeller hvor det er aktuelt å ekspropriere reindrifftsens flyttleier eller andre reinbeitearealer, nyter disse arealene også et erstatningsrettslig vern etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger, jf. reindrifftsloven § 4 tredje ledd. Dette vernet er imidlertid ikke til hinder for at det iverksettes tiltak som innsnevrer reinbeiteområdene, ettersom det bare innebærer at de berørte reineierne har krav på erstatning i samsvar med prinsippene i Grunnloven § 105, jf. også EMK 1. tilleggsprotokoll artikkel 1.

<sup>118</sup> En nærmere redegjørelse for dette er gitt i Kirsti Strøm Bull, Studier i reindrifftsrett, 1997 side 116–124.

<sup>119</sup> Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 57.

Utvalget har således i punkt 16.6.2 vurdert om bestemmelsen i reindriftsloven § 3 om forholdet til folkeretten bør suppleres med en henvisning til ILO-konvensjon nr. 169. Videre har en i punkt 16.6.3 vurdert om det bør foreslås visse særskilte regler i reindriftsloven som styrker vernet av de viktigste reindriftsarealene ut over det som i dag kan utledes av gjeldende rett, og ut over det som eventuelt vil være tilfellet dersom det som er foreslått i kapitlene 17 til 21 blir vedtatt i samsvar med forslaget. I punkt 16.6.4 har en gått noe nærmere inn på rekkevidden av erstatningsvernet i forhold til nydyrkingstiltak mv.

I punkt 16.6.5 har utvalget vurdert om det bør gjøres presiseringer eller endringer i reindriftslovens bestemmelse om ekspropriasjon til fordel for reindriften. Denne hjemmelen som nå er inntatt i reindriftsloven § 7, har riktignok et noe annet utgangspunkt enn de bestemmelsene som ellers er vurdert i punkt 16.6, og hvis formål er å beskytte reindriftsarealene og reindriftsretten mot inngrep som innsnevrer omfanget av arealene og rettighetene. Imidlertid har også § 7 som sitt primære formål å beskytte reindriften. Dette fremgår blant annet av at bestemmelsens overskrift taler om ekspropriasjon for å «sikre reinbeiteareal». Derfor hører en vurdering av bestemmelsen hjemme i dette underpunktet.

## 16.6.2 Forholdet til folkeretten

### 16.6.2.1 Utgangspunkt

Den nye reindriftsloven har i § 3 en bestemmelse om forholdet til folkeretten som lyder slik:

«Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.»

Bestemmelsen erstatter henvisningen til folkeretten i 1978-lovens formålsparagraf (§ 1 første ledd annet punktum), der det het at reindriften «skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur, i samsvar med Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urbefolkninger og minoriteter». Mens denne formuleringen var relativt uforpliktende, i alle fall rettslig sett, indikerer ordlyden i den nye § 3 at det er tale om en mer forpliktende bestemmelse. Dette bekreftes av at departementet i merknadene til bestemmelsen fremholder:<sup>120</sup>

«Det rettsvernet som reindriften har [etter folkeretten], verken kan eller skal settes til side av reindriftsloven. Nasjonal rett skal være i samsvar med dette rettsvernet. På reindriftslovens område innebærer dette at loven må anvendes

i samsvar med folkeretten, herunder ILO-konvensjon nr. 169.»

Det er etter dette nærliggende å anse § 3 som et uttrykk for at det på dette rettsfeltet hersker en form for sektormonisme. Riktignok er bestemmelsen ved bruken av uttrykket «loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler», formulert annerledes enn de sektormonistiske bestemmelsene i straffeloven § 1 annet ledd (jf. § 2 i ny straffelov), straffeprosessloven § 4 og tvistemålsloven § 36 (jf. § 1–2 i ny tvistelov) som bruker uttrykket «loven gjelder med de begrensninger som følger av ... folkeretten». Det ligger imidlertid neppe noen realitetsforskjell i dette. Utlendingsloven § 4 bruker det samme uttrykket som reindriftsloven § 3, og er i likhet med de bestemmelsene som bruker formuleringen «de begrensninger som følger av», ansett som en inkorporasjonsbestemmelse som innebærer at den folkeretten som er relevant på rettsområdet, skal ha «umiddelbar internrettslig virkning».<sup>121</sup>

Riktignok er ikke dette like klart uttrykt i forarbeidene til reindriftsloven, men § 3 fremtrer likevel som en inkorporering av folkerettens regler om urfolk og minoriteter, men da begrenset til tolkningen og anvendelsen av reindriftslovens bestemmelser. Dette understøttes også av at departementet uttaler at ved siden av SP artikkel 27, som etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 skal gjelde som norsk lov og ha forrang ved motstrid, vil særlig ILO-konvensjon nr. 169 «sette begrensninger for hvilke inngrep og tiltak som kan foretas ovenfor reindriften».<sup>122</sup>

### 16.6.2.2 Samerettsutvalgets vurderinger

Selv om reindriftsloven § 3 ikke konkret nevner ILO-konvensjonen, må det ut fra det ovenstående være klart at konvensjonen ikke bare er omfattet av henvisningen til «folkerettens regler om urfolk og minoriteter» i § 3, men også inkorporert i den forstand at konvensjonen vil kunne sette begrensninger ved den konkrete anvendelsen av reindriftslovens bestemmelser.

Samerettsutvalget har likevel vurdert om bestemmelsen bør suppleres med en konkret henvisning til ILO-konvensjon nr. 169. Bakgrunnen for dette er blant annet at både Sametinget og NRL under konsultasjonene om reindriftsloven fremsatte ønske om at reindriftsloven § 3 måtte formuleres på samme måte som finnmarksloven § 3, som

121. Ot.prp. nr. 46 (1986–87) side 189–190 (departementets merknader til § 4).

122. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 14.

120. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53.

foruten å vise generelt til folkerettens regler om urfolk og minoriteter, også slår fast at loven «gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169». Sametinget viste blant annet til at dersom ikke reindriftsloven får samme formulering om folkeretten som finnmarksloven, «vil det rettsvernet reindriften har gjennom internasjonale forpliktelser undergraves». Dette synet fikk man imidlertid ikke gehør for, noe som i merknadene til § 3 er begrunnet slik:<sup>123</sup>

«Departementet har ... kommet til at en slik formulering ikke bør tas inn [i] reindriftsloven idet dette blant annet kan reise spørsmål om rekkevidden av reindriftslovens bestemmelser.»

Samerettsutvalget kan for sin del ikke se at en konkret henvisning til ILO-konvensjon nr. 169 i reindriftsloven § 3 vil reise spørsmål om rekkevidden av lovens bestemmelser ut over det som alt følger av at § 3 slår fast at loven skal «anvendes i samsvar med» folkeretten, og dette, for å bruke departementets egne ord, nettopp innebærer at reindriftsloven «må anvendes i samsvar med folkeretten, herunder ILO-konvensjon nr. 169». Folkeretten er en dynamisk rettsdisiplin, og enhver internrettslig bestemmelse som viser til folkeretten generelt eller til mer spesielle folkerettslige instrumenter, vil kunne reise spørsmål om rekkevidden av internrettslige bestemmelser. Når reindriftsloven § 3 først inneholder en generell henvisning til folkeretten som også omfatter ILO-konvensjon nr. 169, kan utvalget derfor ikke se at det vil medføre noen rettslige eller praktiske forskjeller om § 3 viser til ILO-konvensjonen eller ikke.

Som del av begrunnelsen for ikke å gi reindriftslovens bestemmelse om forholdet til folkeretten tilsvarende ordlyd som finnmarksloven § 3, anfører departementet også at årsaken til at finnmarksloven viser til ILO-konvensjonen nr. 169 var «behovet for avklaring av andre rettsforhold» enn de som gjelder reindriften.<sup>124</sup> I Justiskomiteens merknader til § 3 sies det imidlertid ikke noe om behovet for avklaring av rettsforhold. Derimot fremholdes det at «en henvisning til ILO-konvensjon nr. 169 i lovs form er viktig for Sametinget», og at en slik henvisning vil «synliggjøre lovens folkerettslige bakgrunn på en god måte».<sup>125</sup>

Samerettsutvalget vil ellers anta at departementet med «andre rettsforhold» blant annet sikter til behovet for kartlegging av rettigheter og avklaring av rettighetskrav, jf. reglene i finnmarkslovens

kapittel 5 som i likhet med endringene i lovens § 3, ble tatt inn i loven som følge av konsultasjonene mellom Sametinget og Justiskomiteen. Denne kartleggingen og avklaringen kan utvilsomt få særlig betydning for fastboende samer og andre. Den kan imidlertid også få betydning for reindriftssamene, dels ved at de kan få kartlagt og anerkjent rettigheter som går ut over de som er regulert i reindriftsloven, og dels ved at kartleggingen og anerkjennelsen av rettigheter for andre vil kunne påvirke reindriftssamenes situasjon.

Samerettsutvalget kan uansett ikke se at forskjellen mellom finnmarksloven og reindriftsloven i denne relasjonen er så stor at forskjellen kan anses som noen avgjørende innvending mot også i reindriftsloven § 3 å innta en henvisning til ILO-konvensjonen.

Ytterligere et argumentet som departementet anfører for at det i reindriftsloven § 3 er tilstrekkelig med en generell henvisning til folkeretten, er at reindriften rettsvern og vernet av reindriftsarealene ikke blir «svekket ved at loven henviser til relevant folkerett som helhet».<sup>126</sup>

Sett i et isolert rettslig perspektiv kan dette utvilsomt være riktig. Reindriften rettsvern etter folkeretten vil dels bero på innholdet av folkeretten til enhver tid, og dels på folkerettens status i intern norsk rett. Når reindriftsloven § 3 fastslår at loven skal anvendes «i samsvar med folkeretten» og det i merknadene til bestemmelsen heter at loven skal anvendes i samsvar med ILO-konvensjonen, og det ellers i proposisjonen er poengtert at konvensjonen setter begrensninger i forhold til hvilke tiltak som kan iverksettes i forhold til reindriften, er det vanskelig å anse dette som noen undergraving av reindriften rettsvern etter folkeretten.

En annen sak er imidlertid at den manglende henvisningen til konvensjonen i reindriftsloven § 3 kan bli oppfattet som en svekkelse av konvensjonens betydning ved anvendelsen av denne loven, i forhold til dens betydning ved anvendelsen av finnmarksloven. Samerettsutvalget har således kommet til at reindriftsloven § 3 bør formuleres på samme måte som finnmarksloven § 3. En slik endring vil neppe ha noen rettslig betydning. Henvisningen til folkeretten i reindriftsloven § 3 må som fremholdt i punkt 16.6.2.1, anses som en begrenset inkorporasjon av den relevante folkeretten, hvor ILO-konvensjonen står sentralt. Samtidig må det understrekes at en konkret henvisning til konvensjonen i reindriftsloven også vil ha begrenset betydning i den forstand at den ikke vil gjelde generelt, men kun ved tolkningen og anvendelsen

123. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53.

124. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53.

125. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 33.

126. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53.



av reindrifftslovens bestemmelser. Den vil heller ikke åpne for at domstolene eller andre rettsanvendere kan bruke ILO-konvensjonen for å bygge ut reindrifftsloven.<sup>127</sup>

Samerettsutvalget vil likevel anta at tilføyelsen kan være en nyttig påminnelse for de organene som har myndighet etter reindrifftsloven om at de vil måtte konsultere med de reindrifftsutøverne, siidaene og distriktene som organenes vedtak og beslutninger etter loven kan få direkte betydning for. ILO har ved en rekke anledninger fremholdt at bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse er hjørnesteinen i konvensjon nr. 169, og samtidig er reindrifften en viktig bruker av de tradisjonelle samiske områdene i Norge.

ILO-konvensjonens bestemmelser om kartlegging og anerkjennelse av landrettigheter vil for sin del ha mindre praktisk betydning for reindrifftsforvaltningen, ettersom dette er oppgaver som vil tillegge andre organer. Når det gjelder konvensjonens bestemmelser om sikring av reindrifftsrettigheter og arealer mot inngrep og liknende tiltak som kan være en trussel mot fortsatt reindrifft, vil disse trolig ha begrenset selvstendig betydning ved siden av SP artikkel 27, som gjennom menneskerettsloven §§ 2 og 3 ikke bare er inkorporert i norsk rett, men også gitt forrang i motstrid med annen intern rett, herunder reindrifftsloven.

### 16.6.3 Regler om arealvern i reindrifftsloven

Som bemerket innledningsvis, har gjeldende reindrifftslov kun ett arealdisponeringsforbud, jf. § 22 annet ledd, hvoretter reindrifftsens flyttleier «må ikke stenges». Selv om bestemmelsen ikke gir noe beskyttelse mot tiltak som kan gjennomføres dersom vilkårene for ekspropriasjon foreligger, innebærer den likevel at verken grunneiere eller andre uten videre har adgang til å iverksette tiltak i reinbeiteområder som innebærer at reindrifftsens flyttleier blir stengt og ikke lenger kan benyttes til reinflyttinger. Bestemmelsen må også antas å være til hinder for at grunneierens eller andre bruksretts-haveres «vanlige» tiltak i landbruksnæring som etter ordlyden i reindrifftsloven § 63 kan iverksettes uhindret av reindrifftsretten, jf. ovenfor i punkt 16.4.2.1, kan iverksettes på en slik måte at de stenger reindrifftsens flyttleier.

Årsaken til at flyttleiene har denne særskilte statusen er at reindriffts næringens egenart gjør det særlig viktig for reindrifftsutøverne å ha tilgang til flyttleier. Uten slik tilgang ville reindrifften ikke

kunne utøves, i alle fall ikke i den formen vi kjenner i dag. Flyttleiene er imidlertid ikke de eneste områdene som er viktige for reindrifftsutøverne. Også tilgang på områder som kan benyttes til slakting, samling, skilling og kalving og lignende, kan ha stor betydning for reindrifftsutøvernes faktiske mulighet til å drive reindrifft på en rasjonell måte. Derfor kan gode grunner tale for at også slike arealer gis et særlig vern i loven.

En måte å etablere et slikt vern på, kan være å gi lovbestemmelser av samme art som § 22 annet ledd, og som uttrykker at områder som benyttes til ulike angitte reindrifftsformål ikke må innsnevres. Slike bestemmelser vil like lite som dagens § 22 annet ledd om vernet av flyttleiene gi de reindrifftsarealene de omhandler et absolutt vern mot inngrep, men det kan synliggjøre viktigheten av områdene at det gis særskilte lovregler om dette.

En annen mulighet kan være å gi regler som gir reindrifftsmyndighetene adgang til å avgrense områder av særskilt verdi for reindrifften og hvor det etter at en slik avgrensning er foretatt ikke kan iverksettes tiltak som på en urimelig måte er forstyrrende for reindrifften i området. Landbruksdepartementet utarbeidet i 1983 et proposisjonsutkast der det var foreslått en bestemmelse av den sistnevnte typen. Forslaget var tenkt å erstatte den daværende § 15 i reindrifftsloven med en regel om «vern av arealer med særlig reindrifftsverdi» og lød slik:

«Innenfor reinbeiteområdene opprettet i medhold av § 2 kan områdestyret peke ut arealer som er av særlig verdi for reindrifften, og angi nøyaktige grenser for disse arealer. Områdestyrets vedtak skal forelegges for Reindrifftsstyret og må stadfestes av Landbruksdepartementet.

Tiltak som kan føre til vesentlig skader eller ulemper for en normal reindrifftsutøvelse innenfor arealer som nevnt i første ledd må ikke iverksettes. Områdestyret avgjør om et tiltak kan være til vesentlig skade eller ulempe, og kan i særlige tilfelle gi dispensasjon dersom det etter en samlet vurdering av forholdene finner at reindrifftsinteressene bør vike. Områdestyret kan fastsette vilkår for gjennomføring av tiltaket, herunder endringer av dets omfang og plassering, og kan kreve å få seg forelagt alternative løsninger.»

Forslaget ble imidlertid aldri fremmet. Det møtte sterk motstand fra reindrifftsens konkurrerende interesser, og også reindrifften selv uttrykte skepsis i form av frykt for at en slik regel ville gjøre det lettere å gjennomføre inngrep i områder som ikke var gitt særverdistatus.

127. Se nærmere Justiskomiteens merknader til finnmarksloven § 3, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 33–34.

Samerettsutvalget vil for sin del anta at den ordningen forslaget la opp til ved at områdestyrets vedtak om å etablere et særverdiområde, skulle forelegges for Reindrifststyret og stadfestes av Landbruksdepartementet, ville sikre andre mot at deres rettmessige interesser i reinbeiteområdene blir urimelig rammet som følge av at det opprettes særverdiområder. Det vil dessuten i første rekke være områder av særlig betydning for reindriften, så som områder for kalving, slakting og skilling, som vil være aktuelle som særverdiområder. Her vil grunneiere, andre bruksretthavere og andre interesser, uansett ikke gjøre seg særlig sterkt gjeldene. Disse interessene vil dermed neppe bli spesielt hardt rammet av at området gjøres til et særverdiområde med den virkning at det ikke lenger ville være adgang til å iverksette tiltak som etter områdestyrets mening kan ha vesentlige skader eller ulemper for reindriften.

I praksis vil det trolig også være mulig å utforme regler som åpner for at etablering av særverdiområder for reindriften ikke samtidig vil få den utilsiktede effekten at vernet av de øvrige reindriftsarealene svekkes. Det kan for eksempel innføres en passus i bestemmelsen hvor det uttrykkelig fremgår at (også) reindriftsarealer som ikke har særverdistatus, er vernet mot inngrep i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger.

Det kan også nevnes at regler hvor ulike sektormyndigheter kan disponere over arealer for å beskytte disse til fordel for bestemte næringer, ikke er ukjent i norsk rett. Etter jordloven 12. mai 1995 nr. 23 § 8 annet ledd kan for eksempel kommunen eller fylkesmannen nedlegge forbud tiltak mot tiltak som kan føre til at dyrket jord ikke blir holdt i hevd.

Samerettsutvalget har imidlertid ansett det mer hensiktsmessig å styrke vernet av reindriftsarealene på andre måter enn ved å gjenoppta forslaget om adgang for områdestyrene til å etablere særverdiområder. For det første har en foreslått inntatt som § 10 i forslaget til lov om saksbehandling og konsultasjoner en regel om at tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk, herunder områder som har vesentlig betydning for utøvelse av reindrift, bare kan iverksettes dersom tungtveiende samfunnshensyn tilsier det, jf. nedenfor i punkt 18.4.8.

For det andre har en i punkt 19.4.6.2 tiltrådt Planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14 om å endre reglene om kommuneplanens arealdel, blant annet slik at det skal kunne etableres hensynssoner for å tilgodese reindriften og løse arealkonflikter med andre næringer.<sup>128</sup>

For det tredje vil de foreslåtte reglene om konsultasjoner og annen saksbehandling i kapittel 17 til 21 styrke de reindriftsberettigedes rett til deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem. Det må antas at den økte deltakelsen som vil følge av disse reglene også vil ha en indirekte effekt i form av større hensyntagen til reindriften arealbruksinteresser i konkrete saker, slik at reglene også vil styrke vernet av reindriftsarealene.

#### 16.6.4 Særlig om erstatning ved innsnevring av reinbeiteland

Reindriftsloven § 4 tredje ledd slår fast at det ved inngrep i reindriftsretten skal ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger. Bestemmelsen kodifiserer tidligere uskrevne regler,<sup>129</sup> og stadfester at det ved inngrep i reindriftsretten skal ytes full erstatning etter prinsippene i Grunnloven § 105, både ved tap i form av innsnevring av reinbeiteland, tap i utnyttelse av fiske og andre aksessoriske reindriftsrettigheter, og tap i form av økt vokting og annet merarbeid forårsaket av fare for potensielt større erstatningsansvar.

Et spørsmål som kan reises i forbindelse med denne generelle regelen, er imidlertid i hvilken grad den også omfatter innsnevring av reindriftsutøvernes beiterett som følge av at områder som tidligere har vært utmark og dermed gjenstand for reinbeiterett etter reindriftsloven § 19 omgjøres til innmark, for eksempel ved nydyrking eller industriutvikling.

Vurderingen av dette spørsmålet vil være relativt tett knyttet opp til hva som kan anses som utmark og innmark i reindriftslovens forstand, jf. ovenfor i punkt 16.2.2.2. Det forhold at områder som tradisjonelt har vært og fortsatt er innmark, ikke er gjenstand for reinbeiterett, reiser få problemer i denne relasjonen. Situasjonen kan derimot stille seg annerledes når det er aktuelt å omdanne områder som i dag er utmark og hvor det gjelder reinbeiterett, til innmark.

Man vil da stå ovenfor en situasjon hvor en rettighet som i utgangspunktet har et erstatningsrettslig vern på linje med andre bruksrettigheter, blir begrenset ved at det geografiske området hvor rettighetene kan utøves blir innsnevret. Dersom slike inngrep har et omfang som overstiger reinei-

128. Se Samerettsutvalgets forslag til endringer i plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 2, jf. annet til femte ledd og sjette ledd bokstav c) til e).

129. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53, jf. også NOU 2001: 35 side 77–78 og NOU 1997: 4 side 337.

ernes alminnelige tilpasningsplikt, kan inngrepene med mindre partene kommer til enighet og inngår avtaler, etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper bare gjennomføres etter ekspropriasjon og mot full erstatning etter Grunnloven § 105 til de reindriftsutøverne som må avstå sine reinbeiterettigheter i det aktuelle området.

I forarbeidene til § 11 i 1978-loven, som er videreført i 2007-lovens § 19, er det imidlertid uttalt at reindriften ikke har krav på erstatning for tapt beiteland ved nydyrking.<sup>130</sup>

«Reindriften rettigheter har aldri vært av en slik art at eierens normale bruk av sin eiendom f.eks. gjennom oppdyrking, slått, bufebeiting og skogkultur har måttet vike. Departementet finner ikke å kunne ta opp Reindriftslovkomiteens forslag om å forby alle tiltak som vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften eller den enkelte reineier, dersom det ikke gjelder tiltak med ekspropriasjonsrett.»

Dette synet på reindriftsrettens karakter er ikke lenger i samsvar med gjeldende rett. Det kom klart til uttrykk i Selbuddommen at reindriftsutøvernes bruksrettigheter i de områdene hvor det har vært drevet reindrift fra gammel tid, er selvstendige rettigheter med grunnlag i alders tids bruk.<sup>131</sup> Dette er nå også erkjent av lovgiver gjennom bestemmelsen i reindriftsloven § 4.

Denne erkjennelsen har imidlertid ikke gjort seg utslag i at § 4 er formulert slik at det fremgår klart at erstatningsvernet også kan få anvendelse i de ovennevnte tilfellene. Sammenholdt med den ovenfor siterte uttalelse fra forarbeidene til 1978-lovens § 11 og utformingen av 2007-lovens § 63 om forholdet mellom reindriftsretten og grunneierretten, kan dette gi grunnlag for oppfatninger om at det skal lite til for at reindriftsretten må vike for grunneierens interesser. Dette samsvarer imidlertid ikke med den rettslige realiteten at retten til reindrift er en bruksrettighet som er beskyttet etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger, og at det derfor er grenser for hvor omfattende begrensninger av retten som kan finne sted uten at dette utløser rett til erstatning etter Grunnloven § 105.

Riktignok vil langt fra ethvert tilfelle av nydyrking eller andre tiltak som innebærer at områder hvor det gjelder reinbeiterett får et snevrere geografisk omfang enn tidligere, være gjenstand for erstatning. Reindriftsutøverne vil i likhet med andre rettighetshavere ha en alminnelig tilpasningsplikt, og etter at et tiltak er gjennomført måtte

innrette driften slik at de tapene en blir påført ikke blir større enn nødvendig. Dersom en reineier for eksempel ved omfattende nydyrking mister beiteland som har en særskilt verdi for vedkommendes reindrift slik at tiltaket overstiger vedkommendes tilpasningsplikt, må det imidlertid antas at tiltaket vil kunne utløse erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper.<sup>132</sup> Gjenstand for erstatning i slike tilfeller vil dessuten ikke bare være det isolerte tapet av beiteland, men også tap i form av merutgifter til merarbeid som økt vokting og lignende.<sup>133</sup>

Er reineierens tilpasningsplikt først overskredet, vil det for øvrig, med mindre det oppnås en minnelig ordning mellom partene, også for grunneiere være nødvendig med ekspropriasjon av reindriftsretten for å iverksette nydyrking eller annen omdanning til innmark. Riktignok åpner § 63 for at en del tiltak kan gjennomføres i medhold av grunneierrådigheten, men denne gir heller ikke i dag hjemmel for å iverksette tiltak som må sidestilles med ekspropriasjon.<sup>134</sup>

Selv om det som er fremholdt i det foregående følger av alminnelige rettsprinsipper, kan det imidlertid virke som om oppfatningen om at reindriftsretten må vike for jordbrukets interesser fortsatt står sterkt. Et forhold som illustrerer dette er at til tross for at reindriftsloven § 15 ble utformet i 1996 på et tidspunkt da departementet hadde erkjent at reindriftsretten er en selvstendig bruksrett, likevel har en ordlyd som kan gi inntrykk av at reindriften må vike for vanlig utnyttning av utmark til landbruksformål, herunder nydyrking, også dersom dette medfører «vesentlig» skade eller ulempe for reindriften. Riktignok er det ikke sikkert at det er slik bestemmelsen er ment, men som fremholdt foran i punkt 16.4.2, er det et klart behov for å presisere denne bestemmelsen, som i den nye loven er inntatt i § 63.

Det kan i forlengelsen av dette også spørres om det i bestemmelsen om reindriftsrettens erstatningsrettslige vern i § 4 tredje ledd bør inntas en presisering om at reindriftsretten i prinsippet også nyter et erstatningsrettslig vern i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger mot nydyrking og andre tiltak i jordbruket som er så omfattende at virkningene overstiger den alminnelige tilpasningsplikten.

Det kan i sammenhengen bemerkes at utmark kan omdannes til innmark også ved andre tiltak

130. Se Ot.prp. nr. 9 (1976–77) s. 43.

131. Rt. 2001 side 769 på side 788.

132. Se for eksempel Kirsti Strøm Bull, Studier i reindriftsrett, 1997 side 58 flg.

133. Se for eksempel Rt. 2000 side 1579.

134. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47–48.

enn ved nydyrking, jf. at det av friluftsløven § 1 a blant annet fremgår at områder for industrielle formål hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre, må anses som innmark. Reindriftsutøvernes rettigheter vil dermed også kunne bli innskrenket som følge av tettsteds- og industriutvikling mv. Ettersom vernet mot begrensninger av beitearealene som følge av en slik utvikling er anerkjent i rettspraksis, er det imidlertid i denne relasjonen neppe noe tilsvarende behov for å synliggjøre de rettslige realitetene som i forhold til den situasjon at utmark gjøres til gjenstand for oppdyrking mv.

Skal det først presiseres i lovs form at reindriftsutøverne i prinsippet har et erstatningsrettslig vern mot at utmark som er gjenstand for reindriftsrett omdannes til innmark, bør dette imidlertid ikke begrenses til den situasjon at utmark omdannes til innmark ved oppdyrking, men gjelde generelt for alle tilfeller hvor utmark omdannes til innmark.

Som fremholdt ovenfor, er prinsippet om at reindriftsretten er ekspropriasjonsrettslig vernet også mot nydyrkingstiltak og andre tiltak som medfører at utmark omdannes til innmark, gitt at tiltakene har et slikt omfang at de etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger er gjenstand for erstatning, allerede gjeldende rett. Selv om dette kan tilsi at det ikke er nødvendig å presisere § 4 tredje ledd om reindriftsrettens erstatningsvern på en måte som antydnet i det foregående, har utvalget likevel foreslått en slik presisering, blant annet ut fra en antakelse om at dette vil virke klargjørende.

### 16.6.5 Ekspropriasjon til fordel for reindriften

#### 16.6.5.1 Bakgrunnen for og virkeområdet for dagens ekspropriasjonshjemmel

Etter reindriftsloven § 7 første ledd kan Kongen for å sikre reinbeiteareal, «kreve avstått til staten grunn og rettigheter, herunder rettigheter som nevnt i [reindriftsloven] kapittel 3, når dette finnes nødvendig av hensyn til reindriften i det samiske reinbeiteområdet, og det må regnes med at inngrepet utvilsomt vil være til mer gagn enn skade».

Bestemmelsen viderefører 1978-lovens § 31, som slik den opprinnelig var utformet var likende med § 7 første ledd med unntak av at henvisningen til «rettigheter som nevnt i kapittel 3» ble tilføyd i 1996. I departementets merknader til den opprinnelige utformingen av § 31 er det fremholdt at rettigheter som kan tenkes ekspropriet «forutsetningsvis [vil] være slike som ikke følger av bestemmelsene i kapittel III».<sup>135</sup> Tilføyelsen av

ordene «herunder rettigheter som følger av kapittel III» i § 31, ble ved lovrevisjonen i 1996 ansett som en «nødvendig [utviding] ... , da forarbeidene [til 1978-loven] klart forutsetter at rettigheter som følger av reindriftslovens kapittel III ikke kan eksproprieres».<sup>136</sup>

I departementets merknader til § 31 i bestemmelsens opprinnelige utforming, er imidlertid avståelse av arealer til «anbringelse av visse anlegg», nevnt som et eksempel på et formål som kan gi grunnlag for bruk av bestemmelsen.<sup>137</sup> Samtidig hadde lovens § 12 første ledd en regel om rett til anbringelse av «andre anlegg som er nødvendige for reindriften». Når § 12 dermed regulerte en generell rett til «nødvendige» anlegg, og forarbeidene nevner «anbringelse av visse anlegg» som et eksempel på et formål som kan gi grunnlag for ekspropriasjon, er det vanskelig se at det var «klart» forutsatt i de opprinnelige forarbeidene at § 31 bare var anvendelig i forhold til rettigheter som *ikke* er regulert i loven.

Tvert imot kan det være vel så nærliggende å forstå forarbeidene, sammenholdt med ordlyden, slik at § 31 i prinsippet også ville hjemle ekspropriasjoner av rettigheter som er regulert i reindriftsloven, men da primært av slike rettigheter som *går lenger* enn det som følger av reindriftslovens bestemmelser. Det ville naturlig nok ikke være behov for ekspropriasjon av rettigheter som alt er dekket av disse bestemmelsene.

Uansett hvordan man leser forarbeidene til 1978-loven, er det imidlertid på det rene at § 31 i alle fall etter lovendringen i 1996 også omfattet rettigheter som (nå) er regulert i reindriftsloven kapittel 3. Om bakgrunnen for denne endringen uttaler departementet:<sup>138</sup>

«Ved en slik endring vil staten ha adgang til å ekspropriere rett til reindrift for eventuelle arealer innenfor samisk reinbeiteområde, hvor domstolene måtte komme til at reindriftsretten ikke gjelder.»

Henvisningen til «arealer innenfor samisk reinbeiteområde, hvor domstolene måtte komme til at reindriftsretten ikke gjelder», må ses i lys av Høyesteretts avgjørelse i Korssjøfjellsaken.<sup>139</sup> Reindriftsloven hadde inntil denne avgjørelsen i 1988 vært anvendt ut fra «den forutsetning og lovforståelse at den samiske rett til reindrift som alminnelig utgangspunkt gjelder overalt i fjell og utmark

135. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 64.

136. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 53–54.

137. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 64.

138. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 53.

139. Rt. 1988 side 1217.

innenfor de eksisterende forvaltningsområder som er opprettet i medhold av reindrifftslovgivningen». <sup>140</sup> Høyesterett tok imidlertid avstand fra denne rettsoppfatningen og la til grunn at reindrifftsrettens geografiske utstrekning i det enkelte tilfellet måtte fastlegges etter en konkret bevisbedømmelse. Utfallet av denne bevisbedømmelsen i Korssjøfjellsaken ble at grunneierne fikk medhold i at reineierne i Riasst/Hylling reinbeitedistrikt ikke gjennom lang tids bruk hadde ervervet reindrifftsrett på deres utmarksgrunn, selv om utmarka lå innenfor distriktsgrensene.

Hensikten med endringen av § 31 i 1996 var følgelig at bestemmelsen skulle gi en klar hjemmel for ekspropriasjon av reindrifftsrett i tilfeller hvor det på arealer innenfor de områdene som etter 1978-lovens § 2 første ledd «skal være åpne for reindrift», skulle bli rettslig fastslått at det ikke var etablert reindrifftsrett gjennom bruk i aldres tid. <sup>141</sup>

Om bestemmelsens *geografiske virkeområde* er begrenset til å gjelde innenfor disse områdene, eller om den har et videre anvendelsesområde og for eksempel gir hjemmel for ekspropriasjoner i forbindelse med justeringer av yttergrensene for reinbeiteområdene <sup>142</sup>, fremgår ikke klart av ordlyden i dagens § 7, og heller ikke av forløperen i 1978-lovens § 31. I forarbeidene til lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal er det imidlertid antatt at bestemmelsen i § 31 ikke ville gi hjemmel for å ekspropriere reindrifftsrett på privat utmarksgrunn i Trollheimen. <sup>143</sup> Det ble derfor antatt at det, for det tilfellet at det ikke ville la seg gjøre å komme frem til minnelige ordninger mellom grunneierne og reindrifftsutøverne, ville være påkrevd med en særskilt ekspropriasjonshjemmel i denne loven for å sikre et rettsgrunnlag for den samiske reindrifften i Trollheimen. En slik hjemmel er inntatt i lovens § 3.

De områdene som her er gjenstand for samisk reindrift grenser imidlertid ikke til de samiske reinbeiteområdene, slik at disse uttalelsene ikke uten videre kan tas til inntakt for at ekspropriasjonshjemmelen i § 31 bare gjelder innenfor reinbeiteområdene, og ikke også i forbindelse med justering av disses yttergrenser. I St.meld. nr. 28

(1991–92) er det således uttalt dette om behovet for endringer i § 31: <sup>144</sup>

«En endret ekspropriasjonsbestemmelse i reindrifftsloven bør også gi adgang til justeringer av distrikts- og beitegrenser, der disse i dag er uhensiktsmessig avgrenset. Den nåværende bestemmelse er ikke klar på dette punkt, noe som er uheldig fordi det samfunnsmessig er et behov for å kunne ta i bruk et slikt virkemiddel i enkelte tilfeller for å løse lokale konflikter.»

En anså det altså uklart om reindrifftsloven § 31 ga hjemmel for ekspropriasjon i forbindelse med justeringer av distrikts- og beitegrensene, og Regjeringens intensjon var i 1992 å endre bestemmelsen for å *klargjøre* at den også kunne anvendes i forbindelse med nødvendige justeringer – det vil i praksis si utvidelser – av det samiske reinbeiteområdet.

I den proposisjonen som ble fremmet i kjølvannet av stortingsmeldingen, ble det imidlertid ikke foreslått å endre ordlyden for å klargjøre at § 31 også ville hjemle slike ekspropriasjoner. Spørsmålet er heller ikke kommentert i spesialmerknadene til de foreslåtte endringene i § 31. <sup>145</sup> Derimot fremholder departementet i sine alminnelige merknader følgende om ekspropriasjonshjemmelen: <sup>146</sup>

«[En slik lovhjemmel] må også kunne tas i bruk til å foreta utvidende justering av lovlig distrikts- og beitegrense, der disse i dag er uhensiktsmessig avgrenset.»

Selv om det, i motsetning til de signalene som ble gitt i stortingsmeldingen i 1992, ikke ble foreslått endringer i ordlyden for å klargjøre det nevnte forholdet, la følgelig Regjeringen ved fremleggelsen av lovforslaget i februar 1995 til grunn at virkeområdet for reindrifftsloven § 31 ikke var begrenset til å gjelde innenfor de administrativt fastsatte distrikts- og beitegrensene. I innstillingen fra Stortingets Næringskomité heter det imidlertid: <sup>147</sup>

«Komitéfleirtallet, ..., viser til at heimelen for ekspropriasjon berre gjeld i samiske reinbeiteområde.»

Dette ble også fremhevet under debatten om lovforslaget i Odelstinget i desember 1995, hvor blant annet saksordfører Lars Gunnar Lie (KrF) uttalte: «eg vil presisera: Denne heimelen er avgrensa til dei samiske reinbeiteområda». <sup>148</sup> Videre uttalte Ulf Guttormsen (A): <sup>149</sup>

140. St.meld. nr. 28 (1991–92) side 84

141. Se også departementets generelle merknader i Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 31.

142. Se kartillustrasjon (figur 16.1) som viser yttergrensene for de reinbeiteområdene som er avgrenset i medhold til reindrifftsloven. Reinbeiteområdet i Trollheimen vises ikke på kartet.

143. Ot.prp. nr. 12 (1984–85) side 2, jf. Innst. O. nr. 17 (1984–85) side 1.

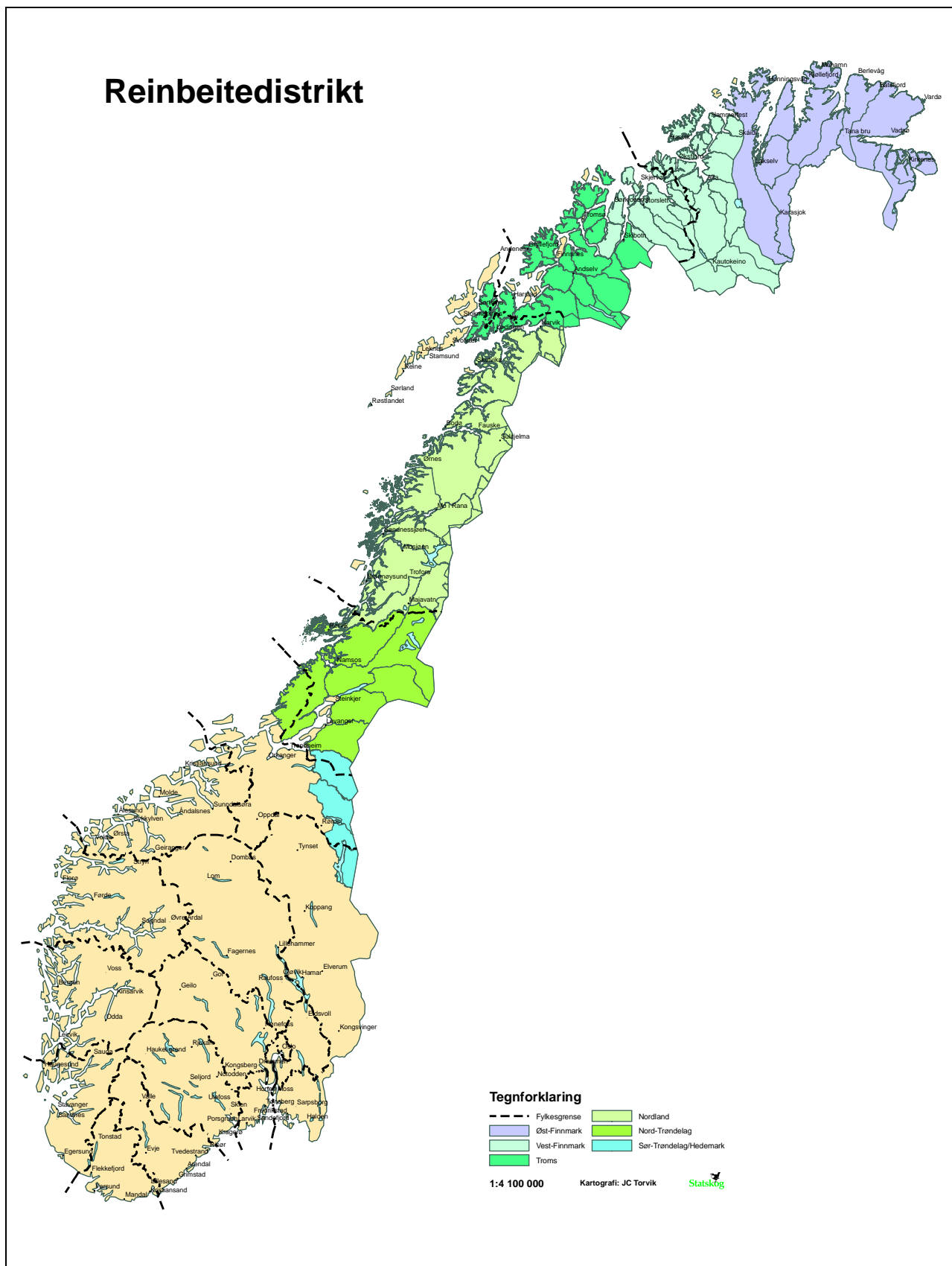
144. St.meld. nr. 28 (1991–92) side 85.

145. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 53–54.

146. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 31.

147. Innst. O. nr. 8 (1995–96) side 18.

148. Forhandl. i Odelst. for 1995–96 side 89.



Figur 16.1 Reinbeitedistrikt

«La meg få understreke at når flertallet åpner for statens ekspropriasjonsrett innenfor forvaltningsgrensene, mener flertallet at også hjemmelen for ekspropriasjon til reinbeite er avgrenset på samme måte. Enkeltes påstand om at ekspropriasjonsretten åpner adgang til å utvide dagens reinbeiteområde, skulle herved være tilbakevist.»

Også Syver Berge (Sp) understreket at § 31 bare kan anvendes innenfor samiske reinbeiteområder.<sup>150</sup> Det samme gjorde flere representanter under Lagtingets behandling.<sup>151</sup>

#### 16.6.5.2 Samerettsutvalgets vurderinger – generelt

Den situasjonen det ovenfor er redegjort for, hvor det i odelstingsproposisjonen er lagt til grunn én lovforståelse, mens det under den senere lovbehandlingen legges til grunn en annen lovforståelse, reiser interessante rettskildemessige problemstillinger. Det er for så vidt et alminnelig utgangspunkt at uttalelser avgitt i lovforarbeider har større vekt jo nærmere det endelige lovvedtaket de er avgitt.<sup>152</sup> Dette er imidlertid undergitt en rekke modifikasjoner.<sup>153</sup>

Blant annet har uttalelser under en stortingsdebatt om hva enkeltrepresentanter legger i den vedtatte lovteksten, som regel begrenset rettskildemessig vekt. I dette tilfellet går imidlertid alle uttalelsene i samme retning, og også komitéinnstillingen, som gjennomgående tillegges større vekt, er entydig. Uttalelsen fra komiteen er imidlertid ikke begrunnet, verken i merknadene til § 31 eller i komiteens generelle merknader.<sup>154</sup> Når det gjelder de tidligere forarbeidene, ga regjeringen i St.meld. nr. 28 (1991–92) uttrykk for et ønske om å endre/presisere bestemmelsen slik at den også kunne anvendes i forbindelse med utvidelser av reinbeiteområdenes yttergrenser. Dette ble ikke fulgt opp gjennom konkrete endringsforslag i Ot.prp. nr. 28 (1994–95). I proposisjonen er det imidlertid klart uttrykt at § 31 også ville gi hjemmel for ekspropriasjoner i forbindelse med «utvidende justering» av yttergrensene.

Forarbeidene til § 31, som nå altså er videreført til § 7, er altså motstridende, samtidig som det er lite i ordlyden som tilsier at den *ikke* også skulle være anvendelig i forbindelse med ekspropriasjoner i forbindelse med utvidelser av reinbeiteområdenes yttergrenser. Siden Stortingets behandling av lovforslaget i Ot.prp. nr. 28 (1994–95) ikke ledet til endringer i ordlyden, kan det også hevdes at den ikke begrunnede merknaden fra komiteen og uttalelsene de ulike enkeltrepresentantene, i rettskildemessig sammenheng har en del til felles med såkalte etterarbeider, hvilket ytterligere vil redusere deres vekt.<sup>155</sup>

I merknadene til § 7 i den nye reindriftsloven legger imidlertid departementet, med henvisning til Stortingets behandling i 1996, til grunn at «bestemmelsen bare er ment å få anvendelse ... innenfor fastsatte områdegrenser».<sup>156</sup> Selv om rettskildebildet i dag er så vidt uklart at det trolig vil kreve en avgjørelse i Høyesterett for å få avklart spørsmålet, kan det ut fra det overstående ikke utelukkes at departementets lovforståelse er korrekt.

Det vil i så fall si at ekspropriasjonshjemmelen i første rekke vil være anvendelig dersom det gjennom rettsavgjørelser skapes «bufferpersoner» innenfor de administrativt avgrensede reinbeiteområdenes yttergrenser hvor det ikke er etablert reindriftsrett på et selvstendig grunnlag, og de områdene hvor det er på det rene at reindriftsretten har et slikt grunnlag. I tillegg vil hjemmelen kunne åpne for ekspropriasjoner av andre rettigheter enn, eller eventuelt rettigheter som går ut over, de rettighetene som er regulert i reindriftsloven.

Etter det Samerettsutvalget erfarer har det imidlertid etter vedtaket av 2007-loven vært stilt spørsmål ved om virkeområdet for § 7 har blitt innnevret til det arealet som etter denne loven er definert som «det samiske reinbeiteområdet». Det vil si der reindriftsamene «fra gammelt av har utøvet reindrifft» og hvor de har en slik rett «på grunnlag av alders tids bruk», jf. § 4 første ledd. Dette er et mindre område enn det området som etter 1978-lovens § 2 første ledd skulle være «åpne for» samisk reindrifft, og som det under stortingsbehandlingen i 1996 ble lagt til grunn at skulle danne yttergrensen for anvendelsen av ekspropriasjonshjemmelen.

Samerettsutvalget kan imidlertid ikke se at det er grunnlag for å tolke § 7 slik at den bare hjemler ekspropriasjon av arealer som ligger innenfor det

149. Forhandl. i Odelst. for 1995–96 side 91, jf. også Forhandl. i Odelst. for 1995–96 side 180.

150. Forhandl. i Odelst. for 1995–96 side 92.

151. Blant annet gjelder dette Einar Olav Skogholt (A), Dag C. Weberg (H) og Peter Angelsen (Sp), jf. Forhandl. i Lagt. for 1995–96 side 14, 16 og 17.

152. Se for eksempel Knut Bergo, Høyesteretts forarbeidsbruk, 2000, side 131.

153. Se nærmere Thorstein Eckhoff, Rettskildelære, 5. utg. (2001) v/Jan Helgesen, side 74–76.

154. Innst. O. nr. 8 (1995–96) side 18, jf. side 8-10.

155. Se nærmere Thorstein Eckhoff, Rettskildelære, 5. utg. (2001) v/Jan Helgesen, side 95 flg.

156. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 54.

som kan anses som «det samiske reinbeiteområdet» etter 2007-lovens § 4.

Det tales i § 7 første ledd om ekspropriasjon av grunn og rettigheter «når dette finnes nødvendig av hensyn til reindriften i det samiske reinbeiteområdet». Den mest nærliggende forståelsen av henvisningen til «det samiske reinbeiteområdet» er at den ikke gjelder det området hvor det kan eksproprieres, men den interessen det kan eksproprieres til fordel for (reindriften i det samiske reindriftsområdet).

Videre følger det av § 4 annet ledd at det i det samiske reinbeiteområdet skal legges til grunn at det foreligger rett til reinbeite innenfor lovens rammer. Det vil si den delen av Norge hvor reindrifts-samene fra gammelt av har utøvet reindrift og hvor retten har grunnlag i alders tids bruk, jf. første ledd, med mindre annet følger av «særlige rettsforhold». Det er med andre ord tale om en rettighet som i hovedsak alt tilligger reindriftsutøverne i det aktuelle området. Følgelig er det ikke primært i dette området at det er behov for en ekspropriasjonshjemmel til fordel for reindriften, men der det tidligere har blitt eller blir rettslig fastslått at det ikke er etablert reindriftsrett med grunnlag i alders tids bruk.

Departementet fremholder dessuten i merkna-dene til § 7 at bestemmelsen vil få anvendelse «innenfor fastsatte områdegrenser»,<sup>157</sup> og dermed ikke bare i områder hvor det er godtgjort at reindriftsretten har grunnlag i alders tids bruk. Dessuten taler lovens § 5 fortsatt om administrativ innde-ling i reinbeiteområder som skal være «åpne for reindrift». At ekspropriasjonshjemmelen ville få anvendelse innenfor disse områdene, var som påvist ovenfor, også sterkt fremme under Stortingets behandling av forløperen til § 7 i 1996. Det er ingenting i forarbeidene som tyder på at en endring av denne rettsstilstanden har vært ønsket.

I sammenhengen er det også et poeng at 1978-lovens § 31 av forvaltningen har vært forstått slik at den også gjelder arealer innenfor reinbeiteområdene hvor det ikke er ervervet reindriftsrett med grunnlag i alders tids bruk. Blant annet har departementet i kjølvannet av Høyesteretts avgjørelse i Aursundsaken,<sup>158</sup> tatt skritt for å innlede en prosess for å ekspropriere reindriftsrett til en del av de arealene hvor det ifølge avgjørelsen ikke forelå reindriftsrett på et slikt grunnlag.<sup>159</sup> Disse arealene kan klarligvis ikke anses som en del av «det samiske reinbeiteområdet» slik dette er definert i 2007-lovens § 4. Når departementet har vurdert å

bruke den tidligere § 31 for å ekspropriere reindriftsrett i disse områdene, og dagens § 7 viderefører § 31, kan § 7 ikke være begrenset til det samiske reinbeiteområdet slik dette nå er definert i § 4. Tvert imot må den gjelde på hele det arealet som er omfattet av de administrativt avgrensede samiske reinbeiteområdene og som etter 1978-lovens 2 første ledd var «åpne for» reindrift, jf. også 2007-lovens § 5.

Det må etter dette være klart at reindriftsloven § 7 hjemler ekspropriasjon av reindriftsrett også på grunn som ligger utenfor det samiske reinbeiteområdet slik dette er angitt i lovens § 4, forutsatt at grunnen ligger innenfor de reinbeiteområdene som var avgrenset i medhold av tidligere reindriftslovgivning. Etter Samerettsutvalgets syn følger dette relativt klart av ordlyden i § 7, jf. det som er sagt ovenfor om at uttrykket «av hensyn til reindriften i det samiske reinbeiteområdet» må anses som en henvisning til den interessen det kan eksproprieres til fordel for, og ikke til det området hvor ekspropriasjonsvedtak kan gjøres gjeldende. Følgelig er det neppe *nødvendig* med en lovendring på dette punktet.

#### 16.6.5.3 Samerettsutvalgets vurderinger – geografisk virkeområde

Et annet spørsmål er om ordlyden i § 7 bør endres slik at den signaliserer at bestemmelsen også gir hjemmel for ekspropriasjon av reindriftsrett i områder som ligger *utenfor de administrative grensene* for de samiske reinbeiteområdene slik disse er fastsatt etter reindriftslovgivningen.

Det er ingenting i ordlyden og forarbeidene til 1978-lovens § 31 i dennes opprinnelige utforming som klart tilsier at bestemmelsen *utelukkende* hjemlet ekspropriasjoner innenfor de områdene som etter denne lovens § 2 var «åpne for» samisk reindrift, og at den dermed ikke kunne brukes for eksempel i forbindelse med ekspropriasjon av grunn og rettigheter som ledd i justeringer av reinbeiteområdenes yttergrenser. Ordlyden var helt generelt formulert, og ut fra alminnelige tolkningsprinsipper er det vanskelig å se at bestemmelsen ikke skulle kunne anvendes også i slike tilfeller,

157. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 54.

158. Rt. 1997 side 1608.

159. Se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 34 hvor det vises til det «pågående arbeidet som er satt i gang for oppfølging av ekspropriasjonssøknadene for Aursunden og Korssjøfjellet». Se også brev 11. september 2007 fra Landbruks- og matdepartementet ved statsråden til Stortinget, Spm nr 1341 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Tord Lien – spørsmål om ekspropriasjon av grunn fra grunneier i Rørosregionen til fordel for reindriften (200701670-/MFL-2).



gitt at vilkåret om utvilsom interesseovervekt var oppfylt.<sup>160</sup>

Som fremholdt i punkt 16.6.5.1, ble det imidlertid under Stortingets behandling av § 31 i forbindelse med lovendringen i 1996 fremholdt både i Næringskomiteens innstilling og av flere representanter i Odelstinget og Lagtinget at bestemmelsen kun gjaldt innenfor de administrativt avgrensede reinbeiteområdene. Det kan derfor ikke utelukkes at domstolene vil tolke § 7 i sin nåværende utforming slik at den er undergitt en slik begrensning. Samerettsutvalget kan imidlertid ikke se noen avgjørende innvendinger mot å endre bestemmelsen på dette punktet, slik at dens virkeområde eventuelt utvides.

Vilkåret om at ekspropriasjon bare kan skje dersom dette «utvilsomt vil være til mer gagn enn skade», vil innebære at ekspropriasjoner ikke kan gjennomføres i utrensmål. Det vil også ligge en begrensning i at ekspropriasjon må skje av hensyn til den samiske reindriften. Dette vilkåret kan typisk være oppfylt ved ekspropriasjon i tilgrensende områder, og kanskje særlig områder som tidligere har vært gjenstand for reinbeite, men som av ulike grunner har blitt unntatt fra reinbeiteområdet ved endringer av område- og distriktsgrensene. Derimot er det vanskelig å tenke seg at vilkåret kan være oppfylt i områder som ligger langt unna det samiske reinbeiteområdet, i områder som historisk sett aldri har vært gjenstand for samisk reindrift, eller i de delene av landet som er naturlig leveområde for villrein.

Når det først er åpnet for ekspropriasjon innenfor de administrativt avgrensede reinbeiteområdene hvor det blir rettslig fastslått at det *ikke* gjelder reindriftsrett, kan det heller ikke ses at disse områdene står i en vesentlig annerledes stilling enn områder utenfor reinbeiteområdene. Grunneiere og andre ekspropriater vil neppe bli rammet hardere av en ekspropriasjon av reindriftsrett som skjer utenfor de administrativt fastsatte områdegrensene enn av en ekspropriasjon som skjer på arealer innenfor disse grensene hvor det er rettslig fastslått at det ikke er etablert reindriftsrett gjennom bruk i alders tid. Den som må avstå rettigheter dersom grunnvilkåret om utvilsom interesseovervekt er oppfylt, vil dessuten i begge tilfeller ha krav på full erstatning etter Grunnloven § 105.

Samerettsutvalget vil også anta at en ekspropriasjonshjemmel som gir adgang til justeringer av uhensiktsmessig avgrensede distrikts- og beitegrenser, kan ha en reell funksjon.<sup>161</sup> En har således foreslått en endring i § 7 der det fremgår at bestemmelsen åpner for ekspropriasjon til reindriftsformål når dette finnes nødvendig «av hensyn til den samiske reindriften», enten ekspropriasjonen skjer utenfor eller innenfor de administrativt fastsatte områdegrensene.

I likhet med det som gjelder både for ekspropriasjonshjemmelen i reindriftsloven og andre ekspropriasjonshjemler, forutsettes det imidlertid at det først tas sikte på å oppnå løsninger gjennom avtaler, og at hjemmelen bare vil være aktuell å benytte dersom dette ikke lar seg gjennomføre, og vilkårene om utvilsom interesseovervekt og at ekspropriasjonen må være «nødvendig» av hensyn til «reindriften i det samiske reinbeiteområdet» er oppfylt.

#### 16.6.5.4 Samerettsutvalgets vurderinger – innholdet i ekspropriasjonshjemmelen

Samerettsutvalget har også foretatt visse vurderinger når det gjelder det nærmere innholdet i ekspropriasjonshjemmelen. I forarbeidene til endringsloven i 1996 heter det at bestemmelsen etter endringen vil fremstå «som en vanlig, fullstendig ekspropriasjonshjemmel, med de ordinære avveiningstema om at inngrepet skal være til mer gagn enn skade».<sup>162</sup> I forarbeidene til 2007-loven uttaler imidlertid departementet, etter å ha vist til at § 7 viderefører 1978-lovens § 31, at bestemmelsen bare er ment «å få anvendelse i særlig vanskelige tilfeller».<sup>163</sup> Dette er begrunnet med en henvisning til Stortingets behandling av lovforslaget i Ot.prp. nr. 28 (1994–95), og særlig Næringskomiteens innstilling og den etterfølgende stortingsdebatten.

Det er ikke klart hva som menes med «særlig vanskelige tilfeller», men uttrykket kan gi inntrykk av at det vil gjelde strengere krav til interesseovervekt enn det som følger av ordlyden, der det er stilt krav om at «det må regnes med at inngrepet utvilsomt vil være til mer gagn enn skade». Stortingsdebatten gir imidlertid ikke et slikt inntrykk. Riktignok uttaler saksordfører Lars Gunnar Lie at «både departementet og fleirtallet i komiteen strekar under at det er berre når *særlige* omsyn tilsier det,

160. Jon Gauslaa antar i Norsk lovkommentar, 5. utg. (2005) bind I side 1273 note 129 at § 31 åpner for ekspropriasjon i forbindelse med justeringer av yttergrensene. Synspunktet er ikke rettskildemessig underbygget, men bygger trolig på en ordlydsfortolkning sammenholdt med uttalelsen i Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 31.

161. Se det som er anført om dette i St.meld. nr. 28 (1991–92) side 85, jf. også Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 31.

162. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 53.

163. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 54.

at slik heimel skal brukast»,<sup>164</sup> men den ansvarlige fagstatsråden Gunnhild Øyangen (A) fremholdt at »[a]lminnelige ekspropriasjonsrettslige vurderinger i form av en grundig interesseavveining vil her være avgjørende».<sup>165</sup>

Hun tilføyde riktignok at i tilfeller hvor det kan være aktuelt å benytte hjemmelen, først vil måtte forsøkes «å få i stand minnelige avtaler» og at ekspropriasjon «bør være siste utvei i særlig vanskelige tilfeller».<sup>166</sup> At det først søkes å inngå minnelige avtaler gjelder imidlertid ikke bare i reindriftssaker, men i de fleste saker hvor det kan være aktuelt å kreve avståelse av grunn og rettigheter. Dette understreket for øvrig også Lars Gunnar Lie da reindriftsloven for annen gang ble behandlet i odelstinget i januar 1996, da han fremholdt at forslaget til § 31 var utformet etter mønster fra skjønnslovutvalgets utkast til ny § 54 i skjønnsloven, «og har som målsetjing ... å få til minnelige ordninger/avtaler».<sup>167</sup>

Dette ble også understreket av Einar Olav Skogholt (A) under debatten i Lagtinget hvor han fremholder at paragrafens annet ledd «er slik utformet at partene i en konflikt oppfordres til å komme til enighet uten å gå om rettsapparatet» og at hjemmelen bare skal brukes «når særlige hensyn krever det»,<sup>168</sup> det vil si når partene ikke kommer til enighet.

Er først vilkårene for ekspropriasjon oppfylt og det ikke lykkes å inngå avtaler, kan det imidlertid fattes ekspropriasjonsvedtak. Det er derfor noe misvisende at departementet i Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) uttaler at ekspropriasjonshjemmelen «bare er ment å få anvendelse i særlige vanskelige tilfeller», når det som ble understreket ved Stortingets behandling var at man i størst mulig grad skal søke å oppnå minnelige avtaler fremfor å benytte hjemmelen. Som sådan vil imidlertid hjemmelen i prinsippet kunne få anvendelse i enhver sak hvor vilkåret om at tiltaket utvilsomt må være til mer gagn enn skade er oppfylt, enten sakene er lette eller vanskelige. En annen sak er imidlertid at dersom det i disse tilfellene blir inngått minnelige avtaler, vil det ikke være nødvendig å benytte hjemmelen.

### 16.6.6 Forslag til lovendringer

Utvalget har på bakgrunn av de vurderingene det er redegjort for ovenfor, foreslått endringer i rein-

driftsloven §§ 3 (nytt første punktum), 4 (endringer i annet og tredje ledd) og 7 (endringer første ledd). Ordlyden i endringsforslagene er inntatt foran i kapittel 1. De er kommentert nærmere i punkt 24.4 nedenfor.

## 16.7 Kort om den grenseoverskridende reindriften

Samerettsutvalget har verken i dette kapitlet eller andre steder i utredningen foreslått noen direkte endringer i de rettighetsforholdene for de samene som i utvalgets mandatområde driver grenseoverskridende reindrift fra svensk side. Som det er redegjort for i kapittel 10.4, har disse spørsmålene siden inngåelsen av lappkodusillen i 1751, som var et tillegg til grensetraktaten mellom Norge og Sverige, vært regulert i konvensjoner mellom de to land som blant annet har inneholdt regler om i hvilke områder denne reindriften skal foregå.

Etter at den sist gjeldende konvensjonen, som ble inngått i 1972, trådte ut av kraft 30. april 2005, uten å ha blitt erstattet av noen ny konvensjon, er den grenseoverskridende reindriften igjen regulert av lappkodusillen. Denne slår i artikkel 10 fast at reindriftssamenes flyttinger i henhold til gammel sedvane skal fortsette uhindret av riksgrensen, men gir ingen nærmere regulering av hvor reindriften skal foregå. Man har derfor på norsk side, i påvente av at en ny konvensjon skal komme på plass, valgt å videreføre 1972-konvensjonens regler om svensk reindrift i Norge i forskrifts form, jf. reinbeiteloven 9. juni 1972 nr. 31, og forskrift 21. juni 2005 nr. 717 om beiteområder for svensk rein i Norge. Samtidig har spørsmålet om den fremtidige reguleringen av den grenseoverskridende reindriften vært – og er fortsatt – gjenstand for forhandlinger mellom de to statene, med deltakelse fra de berørte samene.

Selv om den grenseoverskridende reindriften har vært,<sup>169</sup> og fortsatt er, en viktig del av den samiske bruken av Samerettsutvalgets mandatområde, har utvalget følgelig ikke funnet det riktig å gå konkret inn i spørsmålet om i hvilke områder på norsk side denne reindriften har gitt grunnlag til etablering av rettigheter med grunnlag i alders tids bruk, og hvilket innhold disse rettighetene har. En annen sak er imidlertid at det utvilsomt eksisterer slike rettigheter, jf. for så vidt at den grunnleg-

164. Forhandl. i Odelstinget for 1995–96 side 89.

165. Forhandl. i Odelstinget for 1995–96 side 101.

166. Forhandl. i Odelstinget for 1995–96 side 101.

167. Forhandl. i Odelstinget for 1995–96 side 180. Se også Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 53.

168. Forhandl. i Lagtinget for 1995–96 side 14.

169. Se blant annet Nils Johan Pävio, Gränsöverskridande renskötsel. Historisk belysning, i NOU 2007: 14 Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms Del XVI.

gende dommen om reindrifftsrettens erstatningsrettslige vern i norsk rett, Rt. 1968 side 429, gjaldt en gruppe svenske reindriftssamer som fikk erstatning for tap av beiteland og tap i fiske som følge av neddemmingen av Altevannet i Troms.

Samerettsutvalgets valg på dette punktet, betyr dessuten ikke at de foreslagene utvalget har fremmet vil være uten betydning for den grenseoverskridende reindriften på norsk side. Forslagene i kapittel 12 og 13 om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter kan også gi grunnlag for anerkjennelse av rettigheter som disse samene kan ha ervervet gjennom lang tids bruk dersom de underliggende vilkårene for slike rettsdannelser er oppfylt.

Også de foreslåtte reglene om konsultasjoner og saksbehandling mv. i kapittel 17 til 21 vil komme de samene som driver grenseoverskridende reindrift til gode. I saker som direkte berører dem, vil de ha rett til konsultasjoner og deltakelse i saksbehandlingen, på linje med andre berørte rettighetshavere og interesser. I den grad disse reglene hever tersklene for å gjennomføre tiltak som kan være til skade for reindriften og derved gir et styrket vern av reindrifftsarealene, vil dette også gjelde arealer hvor det drives grenseoverskridende reindrift.

Forslagene i kapittel 14 og 15 vil kanskje ikke ha like stor direkte innvirkning på den grenseoverskridende reindriffts situasjon. Imidlertid er det i Nordland og Troms foreslått langt sterkere begrensninger av grunneierorganets rådighet når

det gjelder adgangen til å avhende grunn og iverksette grunnDisponeringer av hensyn til de som ellers har rettigheter på denne grunnen, enn det som gjelder i dag. Dette vil også være til fordel for den grenseoverskridende reindriften. Videre legges det både her og i den statseide delen av de tradisjonelle samiske områdene i Sør-Norge opp til en styrking av de reindrifftsberettigedes deltakelse i forvaltningen av utmarksressursene. Dersom forholdene tilsier det, kan også utøvere av grenseoverskridende reindrift oppnevnes til de aktuelle organene slik at svenske reindriftssamer med reindrifftsrettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn kan være representert i utmarksstyrene.

Også de endringene som foran i kapittel 16 er foreslått i reindrifftsloven for å sikre og styrke rettsstillingen for norske reindrifftsutøvere, vil tilgodese samer som driver grenseoverskridende reindrift. Et bærende prinsipp for den grenseoverskridende reindriften er at svenske samer når de driver reindrift i Norge, skal ha rett til å gjøre dette på de samme vilkårene som gjelder for norske reindrifftsutøvere og vice versa. Når det foran blant annet er foreslått en oppmykning i reglene om norske reinieiers objektive solidaransvar, vil dette således også komme de svenske reinieierne til gode. Se reinbeiteloven § 44 hvoretter skade som voldes ved utøvelse av svensk reindrift i Norge som hovedregel skal erstattes etter «norsk erstatningsrett». Det vil si etter reindrifftslovens til enhver tid gjeldende regler.

## Kapittel 17

# Konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder

### 17.1 Innledning

#### 17.1.1 Generelle betraktninger

Statenes plikt til å konsultere de urfolksgruppene som har tilhold på deres territorier når det vurderes å iverksette tiltak som kan få direkte betydning for disse, er i dag en meget viktig del av statenes urfolksrettslige forpliktelser. Som det vil bli redegjort for i punkt 17.2.6 flg., er et viktig element i FNs Menneskerettighetskomités vurdering av om statenes forpliktelser etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 er overholdt, om urfolksgruppen har blitt konsultert og kunnet delta aktivt i beslutningsprosessene frem mot iverksettelsen av et tiltak som kan påvirke gruppens muligheter til å dyrke sin kultur.

Ved siden av den mer indirekte konsultasjonsplikten som kan utledes av SP artikkel 27, har ILO-konvensjon nr. 169 flere bestemmelser som mer direkte pålegger statene en slik plikt. Se blant annet artikkel 6 som inneholder en generell regulering av plikten, artikkel 7 som gir urfolk rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som angår dem og artikkel 15 som har regler om urfolks rett til å delta i bruk og forvaltning av naturressursene og til å bli konsultert i forbindelse med planer om å utnytte naturressursene i deres tradisjonelle områder.

I tillegg til de folkerettslige kildenes tradisjonelle aspekter om vern mot inngrep i kulturutøvelsen (det «negative» aspektet) og om iverksettelse av positive særtiltak og anerkjennelse av rettigheter (det «positive» aspektet), kan det derfor i dag også utledes et *prosessuelt aspekt* av disse kildene. Dette aspektet gir urfolk rett til konsultasjoner og aktiv deltakelse i beslutningsprosesser som kan få direkte betydning for urfolket.

Betegnende for det økte fokuset på dette aspektet, er at ILOs overvåkningsorganer i observasjonsuttalelse fra 2003 til Paraguays rapport om overholdelsen av konvensjonen uttaler at «the spirit of consultation and participation constitutes the cornerstone of Convention No. 169 on which all of its pro-

visions are based». <sup>1</sup> En likelydende formulering har også vært anvendt i andre sammenhenger, blant i uttalelsen i *klagesaken CEOSL, Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres mot Ecuador* (heretter Ecuador-saken). <sup>2</sup> Det kan også nevnes at ILOs manual om konvensjon nr. 169 fra 2003 betegnet konsultasjoner som «a fundamental principle of the Convention.» <sup>3</sup>

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. <sup>4</sup>

Det prosessuelle aspektet har ikke bare gjort seg gjeldende internasjonalt. Prinsippene om konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser har for Norges del også gjort seg utslag i at Stortingets justiskomiteé i forkant av vedtaket av finnmarksloven 17. juni 2005 nr. 85 gjennomførte fire konsultasjonsmøter med Sametinget og Finnmark fylkesting. Videre er det inngått avtaler mellom Regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, <sup>5</sup> og mellom Miljøverndepartementet og Sametinget om verneplanarbeid i samiske områder. <sup>6</sup>

1. Ilolex: 062003PRY169 para. 4.

2. Ilolex: 162000ECU169 para. 31.

3. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 15.

4. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 16.

5. Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, jf. kgl. res. 1. juli 2005.

6. Avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder, inngått 31. januar 2007.

Det har også vært inngått samarbeidsavtaler mellom Sametinget og fylkeskommunene i de tradisjonelle samiske områdene fra Hedmark og nordover. Disse avtalene er ikke direkte knyttet til statens konsultasjonsplikt etter folkeretten, men de er like fullt et uttrykk for at også regionale myndigheter har erkjent behovet for å samrå seg med samiske interesser når det er aktuelt å iverksette tiltak som kan få betydning for disse interessene. For helhetens skyld kan det også nevnes at Statskog SF som er en betydelig grunneier i de tradisjonelle samiske områdene i Norge, har inngått samarbeidsavtale med Norske reindriftssamers landsforbund.

Norske myndigheter og andre institusjoner har således i økende grad erkjent viktigheten av å konsultere samiske interesser. Dette har også gitt seg en rekke konkrete utslag. Slik Samerettsutvalget ser det, er det likevel grunn til å la myndighetenes forpliktelser til å konsultere samiske interesser når det overveies å iverksette tiltak som kan få direkte betydning for disse, få et mer håndfast uttrykk i intern rett enn hva som hittil har vært tilfellet. En har derfor i dette kapitlet foreslått en nærmere lovregulering av konsultasjonsinstituttet.

### 17.1.2 Forholdet mellom forslagene i kapittel 17 og kapittel 18 til 21

Konsultasjoner vil ofte være et nødvendig, men ikke alltid et tilstrekkelig virkemiddel for å overholde statens folkerettslige forpliktelser om vern av samisk materiell kulturutøvelse og av de områdene hvor denne utøvelsen foregår. I sin observasjonsuttalelse til Canadas femte periodiske rapport om implementeringen av SP uttaler FNs Menneskerettskomité, etter å ha uttrykt bekymring for at områder bebodd av the Lubicon Lake Band er truet av tømmerhugst og olje- og gassutvinning, følgende med henvisning til SP artikkel 27, jf. artikkel 1:<sup>7</sup>

«The State party should make every effort to resume negotiations with the Lubicon Lake Band, with a view to finding a solution which respects the rights of the band under the Covenant, as already found by the Committee. It should consult with the Band before granting licences for economic exploitation of the disputed land, and ensure that in no case such exploitation jeopardizes the rights recognized under the Covenant.»

Uttalelsen viser at Canada for å overholde sine forpliktelser etter SP vil måtte gjennomføre reelle konsultasjoner med Lubicon Lake Band. Den viser videre at selv om det konsulteres, vil det være i strid med SP dersom den utnyttelsen som tillates får et innhold som «jeopardizes the rights recognized under the Covenant». Statens myndigheter har dermed uavhengig av konsultasjonsplikten, en selvstendig forpliktelse etter SP til å sikre at ressursutnyttelsen ikke i noe tilfelle («in no case») setter retten til kulturutøvelse etter SP i fare.

Konsultasjonsreglene kan anses som en særskilt form for saksbehandlingsregler. Etter Same rettsutvalgets syn tilsier det som er fremholdt i observasjonsuttalelsen fra FNs Menneskerettskomité at det i tillegg til regler om konsultasjoner også bør foreslås andre saksbehandlingsregler ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, og også enkelte avveiningsregler som gir områder som er særlig viktige for samisk bruk en særskilt beskyttelse. Det er redegjort for disse forslagene i kapittel 18.

Både konsultasjonsreglene og de øvrige saksbehandlingsreglene vil forplikte offentlige myndigheter og gi rettigheter til blant annet Sametinget og andre samiske interesser og rettighetshavere. Siden det dermed ikke bare er tale om regler av samme art, men også om regler som har samme adressat både når det gjelder pliktsubjekter og rettighetssubjekter, har utvalget sett det hensiktsmessig at de to regelsettene inntas i ett *felles lovforslag*.

Med forbehold for vedtak truffet i medhold av plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven, der utvalget har foreslått særlige regler om saksbehandling og konsultasjoner, jf. nedenfor, vil dette forslaget få anvendelse for alle vedtak, beslutninger og tiltak som har et slikt nivå at de krever en offentlig tillatelse for å kunne gjennomføres.

Lovforslaget inneholder blant annet regler om kunngjøring og høring, plikt for vedtaksorganene til å utrede og vektlegge virkningene av planlagte tiltak for samisk kultur og krav om kvalifisert interesseovervekt for å gjennomføre tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk, og om konsultasjoner og konsultasjonsprosedyrer. Bestemmelsene er i lovutkastet søkt plassert i den rekkefølgen de vil få anvendelse i en saksbehandlingsprosess, men slik at reglene om konsultasjoner og konsultasjonsprosedyrer er inntatt i et eget kapittel i lovforlaget.

Det bemerkes ellers at konsultasjonsreglene og de øvrige saksbehandlingsreglene vil ha et *overlappende virkeområde*, men slik at reglene om konsultasjoner også vil få anvendelse ved utarbeidelse

7. Human Rights Committee, Eighty-fifth session, CCPR/C/CAN/CO/5 20 April 2006, para. 9.

sen av lovgivning. Ved enkeltsaker som kan få betydning for bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, vil reglene virke parallelt ved at Sametinget eller andre konsultasjonsberettigede også kan avgi høringsuttalelse og eventuelt velge dette som et alternativ til konsultasjoner. Et slikt valg vil imidlertid ikke bety at man har frakrevet seg retten til å konsultere på et senere tidspunkt i prosessen. Videre vil reglene om utredningsplikt og plikt for vedtaksorganene til å vektlegge samiske hensyn, og om krav til kvalifisert interesseovervekt for å gjennomføre tiltak i særlig viktige samiske bruksområder få anvendelse enten det er gjennomført konsultasjoner eller ikke.

Siden det etter ILO-konvensjonen er en forutsetning for at konsultasjonsreglene skal få anvendelse at tiltaket kan få «direkte betydning» for samiske rettighetshavere eller interesser, kan det imidlertid tenkes at terskelen for at konsultasjonsprosedyrene skal få anvendelse i enkeltsaker undertiden vil være høyere enn for at de øvrige saksbehandlingsreglene skal få anvendelse. De saksbehandlingsreglene som er foreslått i kapittel 18 kan således ha selvstendig betydning blant annet ved at de vil fange opp ulike samiske interesser som i utgangspunktet ikke vil ha rett til konsultasjoner fordi det aktuelle tiltaket ikke kan sies å ha «direkte betydning» for dem, men hvor det likevel er naturlig at de avgir høringsuttalelse.

Saksbehandlingsreglene vil også ha selvstendig betydning i tilfeller hvor Sametinget eller andre som har rett til å bli konsultert ikke finner det nødvendig å benytte denne retten, jf. ovenfor, og ved at de vil understreke vedtaksorganets ansvar for sakens opplysning og for å ta tilbørlig hensyn til samiske interesser enten det har vært konsultert eller ikke. Reglene vil dessuten ha selvstendig betydning i tilfeller hvor konsultasjonene ikke leder frem til at det oppnås enighet om den konkrete utformingen av et tiltak, men hvor det likevel er et ønske om å gjennomføre tiltaket. Se ellers redegjørelsen for disse forholdene i punkt 18.1.1.2.

De foreslåtte reglene om konsultasjoner og (annen) saksbehandling, må ses i sammenheng med forslagene i utredningens kapittel 19, 20 og 21 om endringer i plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven. Også for beslutninger som treffes etter disse lovene har utvalget foreslått regler om saksbehandling og konsultasjoner.

Vedtak om arealplaner etter plan- og bygningsloven og om områdevern etter naturvernloven medfører imidlertid en båndlegging av den fremtidige arealbruken, og gir ikke selv noe direkte hjemmelsgrunnlag for å iverksette inngrep i grunn og ressurser. Hva bergverksloven angår, gjelder

det allerede i dag en del særlige saksbehandlingsregler for å styrke den samiske medvirkningen i beslutningsprosessene og vektleggingen av samiske hensyn, som inntil videre er geografisk avgrenset til Finnmark.

Som følge av disse særegne forholdene har utvalget valgt ikke å gi de foreslåtte generelle reglene om saksbehandling og konsultasjoner direkte anvendelse for vedtak som treffes i medhold av plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven. I stedet har en søkt å innarbeide de saksbehandlings- og konsultasjonsreglene en har foreslått i forbindelse med vedtak som disse lovene hjemler, direkte i de respektive lovverkene.

Også disse forslagene vil imidlertid forplikte det offentlige og gi rettigheter til Sametinget og andre samiske interesser og rettighetshavere. De har også noenlunde samme art og innhold som de generelle reglene om konsultasjoner mv. som er foreslått i kapittel 17 og 18, og er i ikke liten grad knyttet opp mot de generelle reglene gjennom henvisningsbestemmelser mv. Derfor er de endringene som i kapittel 19, 20 og 21 er foreslått i hhv. plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven foreslått inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonslovens endringsparagraf, jf. § 28 nr. 9, 11 og 19.

### 17.1.3 Oversikt over kapittelets innhold

Selv om Samerettutvalget har gått inn for at de reglene en har foreslått om konsultasjoner og annen saksbehandling skal inntas i en felles lov, har en valgt å redegjøre for konsultasjonsreglene i et eget kapittel. Selv om de sistnevnte reglene i lovutkastet er plassert etter de øvrige saksbehandlingsreglene, har en også valgt å plassere dette kapittelet foran det kapittelet i utredningen som redegjør nærmere for de sistnevnte reglene. Bakgrunnen for dette er at reglene om konsultasjoner er ansett som så viktige at et slikt disposisjonsmessig grep synes hensiktsmessig. De vil dessuten i større grad enn de øvrige saksbehandlingsreglene, som i atskillig utstrekning presiserer og konkretiserer allerede gjeldende regler og prinsipper, være rettslige nyvinninger.

Som en del av bakgrunnen for utvalgets videre vurderinger, er det i punkt 17.2 redegjort for statens konsultasjonsforpliktelse etter folkeretten. Hovedvekten er lagt på ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 og praksis rundt denne, men også konvensjonens øvrige bestemmelser om konsultasjoner, jf. særlig artikkel 7 og 15, er omtalt. Det er også redegjort for hva som kan utledes av SP artikkel 27, jf. artikkel 1, angående konsultasjonsplik-

ten, og for det som er foreslått om konsultasjoner i forslaget til nordisk samekonvensjon. I punkt 17.3 er det gitt noen eksempler på hvordan norske myndigheter har praktisert konsultasjonsplikten.

I punkt 17.4 drøfter utvalget behovet for å lovregulere konsultasjonsplikten. En har besvart dette bekreftende, blant annet ut fra en antakelse om at slike regler vil få anvendelse for flere typer myndighetsorganer enn avtalen om konsultasjoner mellom Regjeringen og Sametinget. En har også antatt at lovregler i større grad enn en avtale vil være egnet til å bidra til utvikling av praksis og til etablering av mer konkrete og håndfaste forpliktelser for de myndighetsorganene som er omfattet av plikten til å konsultere. Lovregler må også antas å gjøre plikten mer kjent for de organene som er omfattet av den.

Utvalgets vurderinger av hvordan konsultasjonsplikten mer konkret bør reguleres er inntatt i punkt 17.5. Her er det blant annet lagt til grunn at reglens virkeområde, i samsvar med utvalgets mandat, vil være avgrenset til spørsmål som gjelder bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, jf. punkt 17.5.4 og 17.5.5.

Spørsmålene om hvilke organer og interesser som skal konsulteres og hvilke offentlige myndighetsorganer plikten skal gjelde for, er behandlet i punkt 17.5.6 og 17.5.7. Spørsmålet om hvem som skal konsulteres, vil variere med hva slags type vedtak eller tiltak det er aktuelt å gjennomføre. Foruten Sametinget, kan det være aktuelt å konsultere samiske lokalsamfunn, rettighetshavere og brukerinteresser, og eventuelt også andre lokale institusjoner og interesser. Forpliktelsen vil i utgangspunktet påligge offentlige myndigheter på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Det er dessuten aktuelt at staten konsulterer når den iverksetter tiltak som grunneier i tradisjonelle samiske områder, og at det konsulteres i forbindelse med Stortingets behandling av lovvedtak som kan få direkte betydning for samiske naturbruksinteresser.

De vurderingene som ligger bak utformingen av reglene om konsultasjonsplikten mer konkrete innhold, er inntatt i punkt 17.5.8, hvor det blant annet er drøftet om det bør gis regler om varsling av Sametinget og andre berørte interesser, og skissert nærmere regler for selve konsultasjonsprosedurene. I punkt 17.5.9 er det drøftet om det i tillegg til bestemmelsene om konsultasjoner bør foreslås en bestemmelse om at Sametinget og eventuelt andre representanter for berørte samiske interesser, skal ha rett til å være representert i offentlige oppnevnte råd og utvalg mv. og andre *ikke folke-*

*valgte* organer, som har innflytelse på utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

De lovbestemmelsene utvalget har foreslått på bakgrunn av disse vurderingene er inntatt utkast til lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, jf. §§ 13 til 24. Lovutkastet er gjengitt samlet foran i kapittel 1, mens det er gitt merknader til dets enkelte bestemmelser nedenfor i punkt 24.5.

## 17.2 Statens folkerettslige forpliktelser

### 17.2.1 Innledning

ILO-konvensjon nr. 169 har en rekke bestemmelser som pålegger statene å konsultere sine urfolksgrupper når det overveies å fatte beslutninger eller å gjennomføre tiltak som kan få direkte betydning for disse gruppene. Den viktigste av disse bestemmelsene er inntatt i artikkel 6, som etablerer en plikt for offentlige myndigheter til å konsultere samene når det overveies å vedta lovgivning eller iverksette administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem. Artikkel 6 er som fremholdt i punkt 17.1, betegnet som en hjørnestein i konvensjonen. Det foreligger etter hvert en del praksis rundt bestemmelsen som har bidratt til å klarlegge dens innhold. Det vil bli nærmere redegjort for denne praksisen i punkt 17.2.2 flg.

Konvensjonen har imidlertid også flere andre bestemmelser om konsultasjoner og urfolks deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem. Disse bestemmelsene fungerer for det første som momenter ved tolkningen av artikkel 6. I *kla- gesaken CUT, Central Unitary Workers' Union mot Colombia*,<sup>8</sup> som blant annet gjaldt utstedelsen av letetillatelse for petroleum i et urfolksområde, anvender for eksempel ILO-organene artikkel 7 om urfolkets rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som kan få direkte betydning for dem, ved tolkningen av artikkel 6, og legger til grunn at den sistnevnte bestemmelsen:<sup>9</sup>

«... does not cover merely the areas occupied by indigenous peoples, but also «the process of development as it affects their lives ... and the lands that they occupy or otherwise use» (Article 7, paragraph 1).»

I saken anvendes også artikkel 7 (3) om at det skal gjennomføres undersøkelser for å fastslå virknin-

8. Ilolox: 161999COL169A.

9. Ilolox: 161999COL169A para. 86, jf. også para. 77.

gene av planlagte utbyggingstiltak som et moment ved tolkningen av artikkel 6.<sup>10</sup>

Uttalelsen viser videre at artikkel 6 må tolkes i lys av artikkel 15 om urfolks rett til å delta i beslutningsprosesser som gjelder utnyttelsen av naturressurser og om konsultasjoner i forbindelse med utnytting av undergrunnsressurser mv.,<sup>11</sup> og den mer generelle bestemmelsen om beskyttelse av urfolkets rettigheter i artikkel 2. ILOs Uttalelse i klagesaken *CGTP, the General Confederation of Workers of Peru mot Peru*, viser også at artikkel 17 (2) om konsultasjoner ved vurderingen av urfolks rettslige adgang til å gi fra seg landområder eller overføre rettigheter ut av fellesskapet, kan kaste lys over tolkningen av artikkel 6.<sup>12</sup>

For det andre kan de her nevnte bestemmelsene ha en viss selvstendig betydning ved at de på sine respektive sakfelt angir mer konkrete forpliktelser om konsultasjoner og urfolks deltakelse i beslutningsprosesser, enn det som kan utledes av artikkel 6. Dette gjelder særlig artikkel 7 og artikkel 15, som er nærmere omtalt i punktene 17.2.3 og 17.2.4 med fokus på bestemmelsenes betydning som momenter ved tolkningen av artikkel 6 og som selvstendige hjemler for konsultasjoner på bestemte saksområder, mens det i punkt 17.2.5 er gitt en kortfattet oversikt over artikkel 2, 4, 16 og 17. Disse bestemmelsene er i liten grad omtalt ellers i utredningen. Derimot er innholdet av artikkel 7 og 15 også er omtalt mer generelt foran i punkt 5.6.3 flg., jf. også punkt 5.6.5.9 og 5.6.5.10, og artikkel 15 også i punkt 14.4.3 og 21.2.2.

For å komplettere fremstillingen av statens plikt til å konsultere samiske interesser er det i punkt 17.2.6 også gitt en omtale av hva som kan utledes av SP artikkel 27, jf. artikkel 1 på dette punktet. En bredere og mer generell fremstilling av disse bestemmelsene er inntatt foran i punkt 5.4 og 5.5. For oversiktens skyld er det i punkt 17.2.7 også gitt en omtale av bestemmelsene om konsultasjoner i forslaget til nordisk samekonvensjon. I punkt 17.2.8 er det gitt en kortfattet oppsummering av statens folkerettslige forpliktelser i denne relasjonen.

## 17.2.2 ILO 169 artikkel 6 – rett til konsultasjoner

### 17.2.2.1 Innledning

Som fremholdt ovenfor, følger det også av andre bestemmelser både i ILO-konvensjon nr. 169 og i

andre konvensjoner at offentlige myndigheter har en plikt til å samrå seg med representanter for samiske interesser når det overveies å vedta regler eller iverksette tiltak som kan få direkte betydning for disse interessene. Artikkel 6 danner imidlertid det naturlige utgangspunkt for en redegjørelse for konsultasjonsplikten innhold. Bestemmelsen lyder slik:

«1. In applying the provisions of this Convention, Governments shall:

(a) Consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;

(b) Establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;

(c) Establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.»

I motsetning til mange av de øvrige bestemmelsene i konvensjon nr. 169 har artikkel 6 også vært gjenstand for atskillig konkretisering gjennom ILOs kommentarer til statenes periodiske rapporter om oppfølgingen av konvensjonen, og gjennom behandlingen av klagesaker i ILOs styre. Av de tolv klagesakene som var avgjort per 9. juli 2007,<sup>13</sup> er det kun én sak som ikke direkte eller indirekte berører artikkel 6, mens ti av sakene gjaldt (blant annet) påståtte brudd på artikkel 6. Til sammenlikning gjaldt bare tre av klagesakene påståtte brudd på artikkel 14 om anerkjennelse av landrettigheter, mens denne bestemmelsen er berørt i ytterligere én sak.

10. Ilolex: 161999COL169A para. 77.

11. Ilolex: 161999COL169A para. 70, 77-78, 87 og 90-91.

12. Ilolex: 161997PER169, para. 26, jf. para. 30.

13. <http://www.ilo.org/ilolex/english/iloquery.htm>. Av de tolv avgjorte klagesakene, gjaldt seks Mexico, to Colombia, og de resterende fire Bolivia, Peru, Ecuador og Danmark/Grønland. Ytterligere en sak mot Mexico er til behandling, men var ikke avgjort per 1. oktober 2007. ILOs håndhevelsesmekanismer er omtalt noe nærmere foran i punkt 5.6.7.



Artikkel 6 fremtrer således som konvensjonens klart viktigste bestemmelse. Dette bekreftes også av at ILOs klageorganer uttaler følgende til regjeringens anførsel i den foran omtalte Ecuador-saken om at konvensjonens konsultasjonsmekanismer ikke var hensiktsmessige «in the framework of [an] oil-related consultation processes».<sup>14</sup>

«The Committee considers that the spirit of consultation and participation constitutes the cornerstone of Convention No. 169 on which all its provisions are based. Article 6 (1) establishes the obligation for the States that ratify the Convention to consult the indigenous peoples on their territory.»

I dette ligger det blant annet at konvensjonens øvrige bestemmelser, herunder også bestemmelsene om landrettigheter, må tolkes og anvendes i lys av bestemmelsene om konsultasjoner. I *klagesaken SNTE, Radio Education mot Mexico* (heretter huicholsaken), som gjaldt huichofolkets rettigheter etter artikkel 14, er det uttalt dette om forholdet mellom bestemmelsene om konsultasjoner og bestemmelsene om landrettigheter.<sup>15</sup>

«The Committee considers that the provisions of the Convention dealing with land, and specifically Articles 13 and 14 on which the organization which made the representation bases its allegations, must be understood in the context of the general policy set forth in Article 2(1) of the Convention, namely that governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, coordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity. The Committee also refers to Article 6 ..., which provides that consultations shall be carried out in good faith with the peoples concerned and in a form appropriate to the circumstances, and means should be established by which these peoples can freely participate in decision-making on matters which concern them.»

I uttalelsen vises det for øvrig til at de omtvistede landområdene som saken gjaldt var klart identifiserbare, og til at det var etablert mekanismer for å avgjøre spørsmål knyttet til landrettigheter. En fant følgelig at det ikke forelå noen krenkelse av artikkel 14 og uttalte:

«... while it is not the intention of this Committee to determine whether or not these procedures are adequate with respect to individual claims, it perceives that they are accessible to

indigenous communities and that, with respect to this case in particular, it appears that such land claims are being examined in depth.»

Hva angår det mer konkrete innholdet og rekkevidden av konsultasjonsforpliktelsen, har særlig artikkel 6 (1) bokstav a) og 6 (2) interesse. Artikkel 6 (1) bokstav a) har regler om når det skal konsulteres, om hvilke grupper som skal konsulteres og om hvem plikten til å konsultere gjelder for, mens artikkel 6 (2) har regler om hensikten med å konsultere og om formene for konsultasjonene. Artikkel 6 (1) bokstav b) og c) pålegger statene å etablere ulike virkemidler med sikte på å legge til rette for urfolkets deltakelse i konsultasjonene, men sier ikke så mye konkret om innholdet og rekkevidden av selve konsultasjonsforpliktelsen. Disse reglene er således av noe underordnet betydning for fremstillingen i punkt 17.2.2.2 flg.

#### 17.2.2.2 Konsultasjonsplikstens anvendelsesområde – lovgivning og administrative tiltak

Bestemmelsen i artikkel 6 gjelder i motsetning til bestemmelsene om landrettigheter i artikkel 13 til 19 ikke bare saker som angår rettigheter til og utnyttelse av grunn og ressurser. Vedkommende urfolksgruppe skal konsulteres i alle tilfeller hvor tiltak som kan ha direkte betydning for dem blir utredet, planlagt eller iverksatt. Som eksempler på tiltak som utløser konsultasjonsplikten etter artikkel 6 kan nevnes grunnlovsendringer, ny landbrukslovgivning, bestemmelser om prosedyrer for å anerkjenne landrettigheter, nasjonale programmer for helse og utdanning, og ethvert offentlig politisk tiltak som kan få direkte betydning for urfolk.<sup>16</sup>

For Samerettsutvalget er det imidlertid særlig konsultasjonsplikten i saker som gjelder *landrettigheter og bruk og utnyttelse av grunn og naturinteresser* som har interesse. Den følgende redegjørelsen og utvalgets senere vurderinger, er således begrenset til dette temaet.

Når konsultasjonsplikten etter ordlyden i artikkel 6 (1) er knyttet til anvendelsen av konvensjonen («[i]n applying the provisions of this Convention»), kunne det være nærliggende å anta at konsultasjonsplikten bare gjelder når statens myndigheter anvender noen av konvensjonens bestemmelser direkte.<sup>17</sup> Artikkel 6 (1) bokstav a) stiller imidlertid opp *en generell plikt* til å konsultere urfolket når statens myndigheter vurderer å innføre lovgivning eller iverksette administrative tiltak som kan få direkte betydning for dette.

14. Ilollex: 162000ECU169 para. 31.

15. Ilollex: 161998MEX169 para. 34.

16. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003 side 15.

Det forholdet at artikkel 6 etablerer en generell konsultasjonsplikt, bekreftes også av ILO-orga-nes praksis. Under behandlingen av Colombias statsrapport fra 1998 uttalte for eksempel ILOs ekspertkomité med henvisning til et vannkraftprosjekt i Alto Sinú-området nord i Colombia, at «the absence of any consultation with the indigenous communities affected, will contravene Article 6 of the Convention.»<sup>18</sup> Saken har senere vært behandlet av ILOs styre i *klagesaken CUT, the Central Unitary Workers Union/ASMEDAS, the Colombian Medical Trade Union Association mot Colombia* (heretter Alto Sinú-saken), som fastholdt at de manglende konsultasjonene var i strid med artikkel 6.<sup>19</sup>

Konsultasjonsplikten omfatter *alle typer vedtak og beslutninger*, både lovgivning («legislative measures»), hvilket dekker utarbeidelse av lovgivning og andre typer generelle regelverk, og administrative tiltak («administrative measures»)<sup>20</sup>. Dette siste vil foruten tiltak som iverksettes med grunnlag i et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, også omfatte utarbeidelse og gjennomføring av ulike administrative retningslinjer og beslutninger og lignende.

Lovgivning og forskrifter som gir *generelle regler* om bruk av grunn og ressurser, for eksempel om tillatte utnyttelsestider, er dermed omfattet av konsultasjonsplikten, forutsatt at de har et innhold som kan få «direkte betydning» for urfolket.

Det samme gjelder *enkeltvedtak* som tillater for eksempel kraftutbygginger eller andre tiltak som medfører inngrep i grunn og naturressurser, eller tillatelse til erverv av rettigheter til grunn og ressurser når hensikten med ervervet er å iverksette slike tiltak. Også *beslutninger* om å iverksette tiltak som har slike virkninger, men hvor tillatelse i form av et enkeltvedtak ikke er påkrevd, for eksempel Stortingets beslutninger om å etablere skyte- og

øvingfelt for forsvaret, og beslutninger om å iverksette andre tiltak på vegne av staten, for eksempel veibygging, er omfattet av konsultasjonsplikten. At beslutninger om veibygging, og også reparasjon av eksisterende veier i prinsippet er omfattet av konsultasjonsplikten, fremgår blant annet av *klagesaken STIMAHCS Union of Metal, Steel, Iron and Allied Workes mot Mexico* (heretter Oaxaca-saken) der ILOs styre gir sin tilslutning til følgende uttalelse fra trepartskomiteen som forberedte saken:<sup>21</sup>

«The Committee observes that the complainants refer in a general way to the construction of a superhighway, but that their allegations are based not on whether the highway is new or not, but on the impact and consequences of the work and on the fact that the information provided «made no mention of the exact route or of the ecological, cultural and economic impact of the highway». In the Committee's view, the provisions of the Convention that address consultation and participation apply equally to new construction work and to repair work.»

Plikten vil dessuten ikke bare gjelde vedtak og beslutninger som kan medføre fysiske inngrep i grunn og ressurser, men også ved beslutninger som på andre måter kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere eller brukere, for eksempel vedtak om områdevern og fremtidig bruk av vernede områder, jf. nedenfor i kapittel 20, og vedtak om fastsettelse av høyeste reintall og ved iverksettelsen av tiltak for å begrense reintallet.

Selv om ILO-konvensjonen ikke har tilbakevirkende kraft, kan det dessuten inntre en plikt for statene til å konsultere dersom tillatelser som ble gitt før en stat ratifiserte konvensjonen får virkninger som inntre etter ratifikasjonen. I *klagesaken Radical Trade Union of Metal and Associated Workers mot Mexico* (heretter Cerro de Oro-saken), sluttet ILOs styre seg til følgende uttalelser fra trepartskomiteen:<sup>22</sup>

«The Committee observes that the claimants have supplied detailed information in support of their allegations, which date back to 1972 when the construction of the «Cerro de Oro» dam was ordered in the State of Oaxaca. It also observes the Government's declaration that it cannot be alleged that the decrees issued in 1972, 1973 and 1974 for the construction of the dam violate the provisions of Convention No. 169, as stated in the representation, as that Convention only came into force for Mexico in September 1991. This being the case, the Commit-

17. I den uoffisielle norske oversettelsen av artikkel 6 (1) er uttrykket «applying» oversatt med «[sette] i verk», jf. St. prp. nr. 102 (1989–90) side 44. Det norske uttrykket «sette i verk/iverksette» brukt i en juridisk kontekst motsvarer imidlertid engelske uttrykk som «implement» eller «carry into effect», men ikke «apply», hvor «anvende» ville vært en mer treffende oversettelse.

18. Ilolex: 061999COL196 para. 2. Anlegget har medført neddemming av et areal på 75 km<sup>2</sup>, og har en produksjonskapasitet på 340 MW (tilsvarende vel fem Alta-kraftverk).

19. Ilolex: 161999COL169B.

20. I norsk rettskildeterminologi betegnes både lovvedtak og vedtak av forskrifter som «lovgivning», mens den arbeidsgruppen som våren 2005 forberedte konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget anser utarbeidelse av forskrifter som et «administrativt tiltak» (rapportens side 8). Ettersom konsultasjonsplikten omfatter både lovgivning og administrative tiltak, har imidlertid sontringen ingen praktisk betydning.

21. Ilolex: 162006MEX169 para. 39.

22. Ilolex: 161998MEX169 [A] para. 36. Se også Ilolex: 162000ECU169 para. 28.

tee considers that the provisions of the Convention may not be applied retroactively, particularly as regards questions of procedure (including the types of consultations which would have been required at the time of taking these decisions if, hypothetically, the Convention had been in force). However, the effects of the decisions that were taken at that time continue to affect the current situation of the indigenous peoples in question, both in relation to their land claims and to the lack of consultations to resolve those claims. The Committee therefore considers that the Convention does currently apply with respect to the consequences of the decisions taken prior to its entry into force.»

Norge ble folkerettslig bundet av ILO-konvensjonen ved dennes ikrafttreden i september 1991. Konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner gjaldt følgelig ikke for tillatelser til utbygginger mv. i tradisjonelle samiske områder som ble utstedt før dette. Den siterte uttalelsen viser imidlertid at det i etterkant av tidligere utstedte tillatelser kan oppstå en plikt til å konsultere de berørte samiske lokalsamfunnene, rettighetshaverne og brukerinteressene for så vidt gjelder spørsmålet om håndteringen av virkningene av slike tillatelser.

### 17.2.2.3 Nærmere om kriteriet «direkte betydning»

Forutsetningen for at vedtak, beslutninger og tiltak mv., er omfattet av konsultasjonsplikten, er at de «kan få direkte betydning» for samiske interesser, jf. artikkel 6 (1) bokstav a.

Hva som mer konkret ligger i at lovgivning eller administrative tiltak kan få direkte betydning, kan ikke besvares generelt. Grensen mellom tiltak som kan få direkte betydning og tiltak som ikke kan få slik betydning, er heller ikke i særlig grad berørt i ILOs praksis. De fleste sakene som har vært omtalt i ekspertkomiteens uttalelser til statsrapporter eller har vært gjort til gjenstand for klage, gjelder tiltak som klart nok kan få direkte betydning, og hvor det ikke har vært konsultert eller hvor konsultasjonene har vært mangelfulle.

Det må imidlertid være på det rene at dersom det forberedes og vedtas lover som regulerer den fremtidige *disponeringen av tradisjonelle samiske områder* uten å konsultere Sametinget, vil bestemmelsen være overtrådt. Om finnmarksloven hadde blitt vedtatt uten slike konsultasjoner, ville dette uten tvil ha vært et problem i forhold til artikkel 6. Det samme vil være tilfellet med tilsvarende lovgivning for landets øvrige tradisjonelle samiske områder.

Staten må også konsultere Sametinget i forbindelse med utarbeidelse av lovgivning eller andre regler om *samenes rett til deltakelse i beslutningsprosesser*. Dette bekreftes av *klagesaken CUT, Central Unitary Workers mot Colombia* som også gjaldt manglende konsultering av urfolk i forbindelse med utarbeidelse av generelle regler i form av en forordning om konsultasjoner. Styret sluttet seg til følgende uttalelse fra trepartskomiteen:<sup>23</sup>

«... The Committee considers that Decree No. 1320 of 1998, the explicit purpose of which is to regulate «prior consultation with the indigenous and black communities before any exploitation of resources within their territory», constitutes a legislative measure that is likely to affect the communities in question directly. Article 6, paragraph 1 (a), therefore clearly implies an obligation to consult the country's indigenous peoples before the adoption and promulgation of the Decree in question.»

Konsultasjonsplikten vil også gjelde for lovgivning og generelle reguleringer som kan få direkte betydning for *samisk næringsutøvelse og ressursutnyttelse*, så som reindrift og kyst- og fjordfiske. I slike tilfeller vil det dessuten ikke nødvendigvis være tilstrekkelig å konsultere Sametinget. Det følger av ILOs praksis at også samiske brukerinteresser, rettighetshavere og lokalsamfunn har rett til å bli konsultert, dersom lovgivning eller generelle reguleringstiltak kan få direkte betydning for dem, jf. punkt 17.2.2.4. Er det aktuelt å endre lovgivningen om samisk reindrift, vil således reindriften organisasjoner måtte konsulteres ved siden av Sametinget, og ved vedtak av fiskerireguleringer som kan få direkte betydning for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, kan det være aktuelt også å konsultere samiske lokalsamfunn og fiskerorganisasjoner som kan bli direkte berørt av reguleringene.

ILOs praksis viser også at *enkelttillatelser* og andre beslutninger og tiltak som kan medføre inngrep i urfolkets bruksområder, vil måtte gjøres til gjenstand for konsultasjoner med de urfolksgruppene som slike tiltak kan få direkte betydning for. Flere av de klagesakene som har vært behandlet av ILOs styre, gjelder nettopp mangelfulle eller manglende konsultasjoner i forbindelse med planlegging og gjennomføring av slike tiltak.

Blant annet gjaldt dette den forannevnte Alto Sinú-saken mot Colombia, hvor det ble lagt til grunn at manglende konsultasjoner med de berørte urfolksgruppene var i strid med artikkel 6.<sup>24</sup> Klagesaken *CUT, Central Unitary Workers'*

23. Ilolox: 161999COL169A para. 72.

*Union mot Colombia* gjaldt for sin del ikke bare manglende konsultasjoner under utarbeidelsen av forordning 1320:98, men også manglende eller mangelfulle konsultasjoner i forbindelse med arbeid iverksatt for å utvide, rette opp og asfaltere en hovedvei gjennom Cristianía-reservatet nord i Andesfjellene, og i forbindelse med utstedelse av letetillatelse for petroleum i U'wa-territoret nordøst i landet.<sup>25</sup>

Om veiarbeidene uttalte trepartskomiteen med tilslutning fra ILOs styre at selv om det ikke gjaldt noen konsultasjonsplikt på det tidspunktet kontrakten for å utføre arbeidet ble inngått (1988), oppsto det en forpliktelse til å «consult the community affected by [the work] from the date on which the Convention entered into force onwards» (august 1992).<sup>26</sup>

For så vidt gjelder letetillatelsene avviser komiteen regjeringens anførsel om at virksomheten ikke ville påvirke urfolket. Dette er blant annet begrunnet med en henvisning til at myndighetene var kjent med at prosjektet «could have an impact on the indigenous U'wa communities.» Selv om letevirkosomheten var lokalisert utenfor grensene for U'wa-folkets reservat, var det ikke omtvistet at den ville finne sted i dets tradisjonelle/nedarvede områder («ancestral lands»). Dessuten ville boringen finne sted inntil 1,7 kilometer fra reservatgrensen og legge beslag på omfattende områder for infrastruktur og nødvendige fasiliteter.<sup>27</sup> Om innholdet i kriteriet «kan få direkte betydning» i artikkel 6, uttaler komiteen videre:<sup>28</sup>

«... the Convention does not cover merely the areas occupied by indigenous peoples, but also 'the process of development as it affects their lives ... and the lands that they occupy or otherwise use' (Article 7, para. 1)».

Artikkel 6 gjelder dermed ikke bare for virksomhet som er planlagt lokalisert i områder som urfolket etter artikkel 14 (1) har krav på å få anerkjent eierrettigheter til, men også for virksomhet i urfolkets øvrige tradisjonelle bruksområder, og for virksomhet utenfor disse områdene som kan få innvirkning på bruksområdene. I den aktuelle saken konkluderte ILO-organene, med henvisning til at de gjennomførte konsultasjonene var mangelfulle, med at artikkel 6 og 15 (2) var krenket fordi myndighetene hadde utstedt.<sup>29</sup>

«... the environmental licences for which Occidental applied in 1995 and 1999 ...without conducting the due process of prior consultation with the peoples affected.»

Også virksomhet i urfolkets bruksområder som ikke nødvendigvis vil medføre store fysiske inngrep, men som kan være forstyrrende for dets næringsutøvelse og andre tradisjonelle aktiviteter, kan ha «direkte betydning» og utløse konsultasjonsplikten. Dette fremgår blant annet av *klagesaken COB, the Bolivian Central of Workers mot Bolivia* (heretter Bolivia-saken), som gjaldt utstedelse av 27 skogsdriftkonsesjoner («forestry concessions») som overlappet seks områder som det var aktuelt å gi status som urfolksområder («community lands of origin»), og hvor det pågikk kartlegging av urfolkets og andres rettigheter.<sup>30</sup>

Selv om de aktuelle områdene på det tidspunktet klagesaken ble behandlet, ennå ikke var gitt en slik status, viste ILO-organene til at konsesjonene både hadde en betydelig varighet og gjaldt et relativt stort område (6824 km<sup>2</sup> eller vel 5,8 % av de til sammen 116.665 km<sup>2</sup> som var gjenstand for kartlegging).<sup>31</sup> Med henvisning til at det ikke forelå noen indikasjoner på at det tidligere var konsultert, ble regjeringen anmodet om å informere ILOs ekspertkomité om «the progress achieved concerning consultations with the peoples concerned».<sup>32</sup> Regjeringen ble også anmodet om i sin neste statsrapport å fokusere særlig på situasjonen for de urfolksgrupper som ville bli substansielt berørt av konsesjonene.<sup>33</sup>

De ovenfor omtalte klagesakene gir grunnlag for å anta at terskelen for å anse et tiltak for å kunne ha «direkte betydning» neppe er spesielt høy. Tiltaket trenger heller ikke være omfattende, dersom det først har et innhold som gjør at det kan få direkte betydning for en større eller mindre urfolksgruppes kulturutøvelse. Konsultasjonsplikten gjelder heller ikke bare ved tiltak som berører store deler av gruppens bruksområde, men også ved tiltak som ikke er veldig arealkrevende så som veibygginger, og ved tiltak som ikke nødvendigvis gir store fysiske inngrep, men som vil kunne forstyrre urfolksgruppens næringsutøvelse og bruk.

En relativt fersk uttalelse som illustrerer dette, er den foran omtalte Oaxaca-saken som ble avgjort i juni 2006. Saken gjaldt en motorvei («superhighway») fra byen Oaxaca i den sørvestre delen av Mexico til Hauatulco ved stillehavskysten. Kla-

24. Ilolex: 161999COL169B para. 56, se også 62 flg.

25. Ilolex: 161999COL169A para. 13 og 80–93.

26. Ilolex: 161999COL169A para. 82.

27. Ilolex: 161999COL169A para. 84–85 og 87.

28. Ilolex: 161999COL169A para. 86.

29. Ilolex: 161999COL169A para. 90.

30. Ilolex: 161998BOL169.

31. Ilolex: 161998BOL169 para. 37.

32. Ilolex: 161999BOL169 para. 40.

33. Ilolex: 161998BOL169 para. 41.

gerne anførte at det ble anlagt en ny motorvei gjennom et urfolksområde og at prosjektet var gjennomført i strid med ILO-konvensjonens regler om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6 og 7. Regjeringen anførte blant annet at saken ikke gjaldt noen ny vei, men om å reparere og oppgradere en eksisterende vei. Til dette bemerket ILOs klageorganer:<sup>34</sup>

«The Committee observes that the complainants ... allegations are based not on whether the highway is new or not, but on the impact and consequences of the work and on the fact that the information proved «made no mention of the exact route or of the ecological, cultural and economic impact of the highway». In the Committee's view, the provisions of the Convention that addresses consultation and participation apply equally to new construction work and to repair work.»

ILOs praksis viser også at det etter konvensjonen ikke er noe krav at det må påvises at tiltakene vil påvirke samene direkte, men at plikten til å konsultere utløses dersom et planlagt tiltak kan påvirke samene direkte. Formuleringen i artikkel 6 (1) a om at konsultasjonsplikten inntreffer når de aktuelle tiltakene «kan få» direkte betydning, må dermed tas nokså bokstavelig.

Kravet om «direkte betydning» for samiske interesser kan for øvrig ikke forstås slik at tiltaket bare må kunne få betydning for den samiske befolkningen eller for bestemte grupper av samer. Utbyggingstiltak i et område som samene har brukt sammen med andre, vil kunne få direkte betydning både for samene og for den øvrige befolkningen som bruker området. Ettersom konsultasjonsplikten ikke er begrenset til områder hvor urfolksgruppen er enerådende eller dominerende, men gjelder for alle områder som urfolket bruker enten alene eller sammen med andre grupper,<sup>35</sup> vil plikten gjelde også i disse tilfellene.

Det er imidlertid ingen holdepunkter i praksis for at også tiltak som må antas å ville påvirke hele samfunnet på lik linje, for eksempel generelle endringer i plansystemet etter plan- og bygningsloven, er omfattet av konsultasjonsplikten. Samene er ikke med dette diskvalifisert fra å delta i den demokratiske prosessen i forkant av at det treffes slike vedtak, men deltakelsen vil da måtte skje gjennom samfunnets alminnelige kanaler for slik deltakelse, og ikke gjennom den særskilte kanalen for samisk deltakelse som følger av artikkel 6.

#### 17.2.2.4 Kravet om «representative institusjoner» – hvilke grupper skal konsulteres?

Ifølge artikkel 6 (1) a) skal «vedkommende folk» («the peoples concerned») konsulteres, og særlig gjennom dets «representative institutions». Dette kan omfatte for eksempel:<sup>36</sup>

«council of elders, village councils, as well as contemporary structures such as indigenous and tribal peoples' parliaments or locally-elected leaders who are recognized as true representatives by the people concerned.»

ILOs praksis tyder også på at når urfolket har representative institusjoner, kan det bli stilt større krav til statenes etablering av konsultasjonsprosedyrer. I Ecuador-saken fremholdt ILO-organene at manglende representative institusjoner kan gjøre det vanskelig for myndighetene å avgjøre hvem som representerer urfolksgruppen. De understreket imidlertid at prinsippet om representativitet er et grunnleggende element i konsultasjonsforpliktelsen, og uttalte:<sup>37</sup>

«... , if an appropriate consultation process is not developed with the indigenous and tribal institutions or organizations that are truly representative of the communities affected, the resulting consultations will not comply with the requirements of the Convention.»

I de tre parallelle klagesakene FAT, the Authentic Worker's Front; STUNAM, the Union of Workers of the Autonomous University of Mexico/SITRAJOR, the independent Union of Workers of the Autonomous University of Mexico; og SAINAH, the Union of Academics of the National Institute of Anthropology and History mot Mexico,<sup>38</sup> som alle ble avgjort 19. mars 2004, var det blant annet spørsmål om de urfolksinstitusjonene myndighetene hadde konsultert under gjennomføringen av konstitusjonelle reformer var representative. ILO-organene viser til uttalelsen fra Ecuador-saken, og fremholder også:<sup>39</sup>

«In view of the diversity of indigenous peoples, the Convention does not impose a model of what a representative institution should involve, the important thing is that they should be the result of a process carried out by the indigenous peoples themselves. But it is essen-

34. Ilolox: 162006MEX169 para. 39.

35. Ilolox: 161999COL169A para. 82.

36. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual. 2003, side 17.

37. Ilolox: 162000ECU169 para. 44.

38. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B.

39. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 102.

tial to ensure that the consultations are held with the institutions that are truly representative of the peoples concerned.»

Essensen i kravet om representativitet synes dermed dels å være at *urfolket selv må stå bak*, eller i alle fall delta aktivt i, oppnevningen eller sammensetningen av de gruppene eller institusjonene som deltar i konsultasjonene, og dels at de institusjonene det konsulteres med *faktisk er representative*. At Sametinget etter disse kriteriene må anses som representative for samiske interesser i sin alminnelighet, kan ikke være tvilsomt.

Det vil imidlertid ikke alltid være tilstrekkelig at statens myndigheter etablerer hensiktsmessige konsultasjonsprosedyrer med Sametinget. Dersom planlagt lovgivning eller administrative tiltak kan få særlig betydning for bestemte grupper av samer, for eksempel lovgivning som regulerer reindriften, eller enkeltvedtak som får betydning for mulighetene til ressursutnyttelse i et område, kan det også være påkrevd å konsultere med den eller de gruppene som mer direkte berøres av planene. Ifølge ILOs «manual» til konvensjon nr. 169, omfatter uttrykket «peoples concerned» i artikkel 6»[t]hose who will be affected by a specific measure». For å belyse dette gir manualen følgende eksempel:<sup>40</sup>

«..., when a highway which will pass through indigenous villages is being planned, then these same villages have the right to be consulted and given an opportunity to let the authorities know what they think of this scheme.»

Det forholdet at *samiske lokalsamfunn, rettighetshavere og brukerinteresser* har en selvstendig rett til å bli konsultert ved siden av Sametinget, når det planlegges tiltak som kan få direkte betydning for disse, kan også utledes av ILOs uttalelser til ulike statsrapporter. I uttalelsen til Colombias statsrapport fra 1999 ble det for eksempel fremholdt at manglende konsultasjoner med de berørte urfolksamfunnene var i strid med artikkel 6.<sup>41</sup> Også ILOs klagesakspraksis viser at det er representantene for den urfolksgruppen som et tiltak kan få direkte betydning for som skal konsulteres, og ikke nødvendigvis representanter for hele urfolket.

I den grad det er aktuelt å konsultere samiske lokalsamfunn, rettighetshavere eller brukerinteresser, vil dette måtte gjøres ved siden av, og kanskje i stedet for konsultasjoner med Sametinget. Ved tiltak som særlig vil ha lokale virkninger, vil

Sametinget neppe alltid ha kapasitet til å delta i konsultasjoner, og trolig heller ikke alltid ha den påkrevde representativiteten. Det synes som et rimelig utgangspunkt at Sametinget primært må konsulteres i større og/eller prinsipielle saker, mens det i lokale saker uten prinsipiell interesse vil være både mindre praktisk og mindre aktuelt å konsultere Sametinget.

Hvilke institusjoner og sammenslutninger som i konkrete saker vil bli ansett som representative for samiske lokalsamfunn og andre samiske interesser som et planlagt tiltak kan få direkte betydning for, vil variere med de faktiske forholdene. Distriktsstyrer og siidastyrer må normalt kunne anses som representative for de reindriftsberettigede i et område, mens kommunestyret kan være det i alle fall for kommuner med samisk flertall. Ved tiltak som særlig berører samiske lokalsamfunn i større kommuner, for eksempel Drag i Tysfjord kommune, vil derimot kommunestyret neppe ha den påkrevde representativiteten.

Dersom et vedtak eller tiltak vil kunne få direkte betydning *flere grupper av samer*, for eksempel reindriftsutøvere og samiske lokalsamfunn, kan myndighetene ikke velge å konsultere bare den gruppen hvis syn må antas å ligge nærmest deres eget synspunkt, men vil da måtte konsultere alle de gruppene som kan bli berørt. I Alto Sinú-saken mot Colombia, som gjaldt en vannkraftutbygging på området til Embera Katio-stammen, hadde myndighetene inndelt stammens område i to reservater, og synes primært å ha konsultert den gruppen som var mest positivt innstilt til utbyggingen. ILO-organene uttaler at det ville ha vært mest hensiktsmessig med en «single consultations process with all the legitimate authorities of the Embera Katio people of Alto Sinú, as well as the establishment of a single agreement.»<sup>42</sup>

Uttalelsen kan imidlertid neppe trekkes dit hen at det alltid er et krav at det vil måtte gjennomføres samtidige konsultasjoner med de berørte urfolksgruppene. Dersom formålet om at konsultasjonene skal foregå «in good faith» og med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene, jf. artikkel 6 (2) og nedenfor i punkt 17.2.2.12, tilsier at det avholdes separate konsultasjoner med hver gruppe, vil trolig dette være å foretrekke.

For øvrig får bestemmelsen i artikkel 34 om at ILO-konvensjonen skal praktiseres fleksibelt og med hensyn til særegne forhold i de enkelte statene, også betydning for rekkevidden av artikkel 6.<sup>43</sup> For Norge vil dette blant annet bety at det

40. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 17.

41. Ilolox: 061999COL169 para. 2.

42. Ilolox: 161999COL169B para. 63.

nepe kan søkes like stor veiledning i alle uttalelser fra ILO-organene om hvorvidt de urfolksgruppene som har vært konsultert i andre stater har vært tilstrekkelig representative. Flere av disse uttalelsene gjelder urfolksgrupper som lever relativt isolert fra det øvrige samfunnet og ikke sjelden i reservater. Ettersom norske samer utgjør en integrert del av lokalbefolkningen og ikke sjelden er i mindretall i lokalsamfunnet, er det ikke usannsynlig at det både i forhold til kravet om representativitet og de øvrige kravene i artikkel 6, kan bli utviklet standarder, som kanskje kan avvike noe fra «alminnelig» ILO-praksis, men som likevel samsvarer med konvensjonen.

#### 17.2.2.5 Konsultasjonsplikten subjektet – offentlige forvaltningsorganer

Etter artikkel 6 (1) er staten «regjering» subjekt for konsultasjonsplikten, men plikten gjelder også for departementer, direktorater, tilsyn, styrer, råd og andre organer som er underlagt det statlige forvaltningshierarkiet og som har ansvaret for å utforme regelverk, myndighet til å treffe beslutninger, eller gjennomføre virksomhet som kan få direkte betydning for urfolket. Plikten gjelder også for regionale og lokale statlige forvaltningsorganer som har slike oppgaver, for eksempel reindriftens områdestyrer og fylkesmennene.

Kommuner og fylkeskommuner er ikke direkte underlagt regjeringens eller andre statlige organers instruksjonsmyndighet, med mindre dette er fastsatt ved lov. De er dermed ikke direkte bundet av statens folkerettslige forpliktelser. En stat er imidlertid ikke bare folkerettslig ansvarlig for det som gjøres av organene for staten som sådan, men også for det som gjøres av kommuner og andre offentligrettslige rettssubjekter.<sup>43</sup> I den grad kommuner og fylkeskommuner utøver myndighet for eksempel innen arealdisponeringen i tradisjonelle samiske områder, som kan få direkte betydning for samiske interesser, er dermed staten ansvarlig for at de opptrer i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, og herunder for at de konsulterer samiske interesser i de tilfellene hvor dette er påkrevd. I realiteten vil dermed plikten etter ILO-konvensjonens artikkel 6 også gjelde for kommuner og fylkeskommuner.

En stat vil også kunne pådra seg folkerettslig ansvar dersom den har lagt offentlig myndighets-

utøvelse til private institusjoner og disse institusjonene handler folkerettsstridig.<sup>45</sup>

#### 17.2.2.6 Konsultasjonsplikten subjektet – selvstendige (statlige) rettssubjekter

Det kan også spørres om plikten til å konsultere Sametinget og andre samiske interesser, gjelder for *selvstendige rettssubjekter som i kraft av lovgivning eller eierrådighet opptrer på vegne av det offentlige*, og som er organisert som statsforetak eller liknende.

Spørsmålet har for Norges del særlig interesse i forhold til Statskog SF som er underlagt offentlig kontroll ved fagstatsrådets rolle under foretaks-møtet og ved at styreflertallet oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet,<sup>46</sup> og som i kraft av eierrådighet disponerer over land og vann i tradisjonelle samiske områder på en måte som kan få direkte betydning for samiske interesser. Spørsmålet kan imidlertid også reises for andre selvstendige rettssubjekter hvor det offentlige har innflytelse og som i kraft av lovgivning eller eierrådighet kan disponere over grunn og ressurser, herunder for Finnmarkseiendommen hvor halve styret velges av Finnmark fylkesting og den andre halvparten av Sametinget.

ILO-organene synes ikke i sin klagepraksis å ha gått eksplisitt inn på spørsmålet om konsultasjonsplikten etter artikkel 6 får anvendelse for slike rettssubjekter. Den foran omtalte Bolivia-saken gjaldt imidlertid utstedelse av konsesjoner til skogsdrift foretatt av det organet som har ansvaret for å administrere skogene i Bolivia.<sup>47</sup> Det fremgår ikke av uttalelsen om dette er et offentlig organ eller et selvstendig rettssubjekt. Saken viser imidlertid at konsesjoner som utstedes og tiltak som iverksettes i forbindelse med driften av statseide skogs- og utmarksområder kan være omfattet av konsultasjonsplikten i artikkel 6.

I tilfeller hvor statlige organer utøver kontroll over det aktuelle rettssubjektet, kan videre de organene som utøver slik kontroll ha plikt til å konsultere når kontrollen utøves. Det ville dessuten være enkelt for staten å omgå konsultasjonsplikten ved å overføre myndighet fra offentlige organer som er direkte forpliktet etter artikkel 6, til statsforetak eller andre selvstendige rettssubjekter, dersom ikke de sistnevnte institusjonene er omfattet av plikten.

43. Se Ilollex: 162004MEX169, Ilollex: 162004MEX169A og Ilollex: 162004MEX169B para. 100 og 105.

44. Se for eksempel Carl August Fleischer, *Folkerett*, 8. utg. (2005) side 206.

45. Se for eksempel Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 2. utg. (2002) side 237.

46. Organiseringen av Statskog SF er omtalt noe nærmere foran i punkt 14.2.

47. La Superintendencia Forestal Nacional.

Det har dessuten betydelig interesse at ILOs ekspertkomité i 1995 i en «individual direct request» til den norske regjeringen, med direkte henvisning til omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger til statsforetaket Statskog SF, uttaler:<sup>48</sup>

18. In addition to the above considerations, the Committee notes that the former Directorate for State Forests and Land was reorganized in 1993 into the State-owned Land and Forest Company, which is a public corporation, but that this does not alter ownership conditions of land in Finnmark. .... The Committee notes that there is a potential for denial of Sami rights over the lands concerned, *particularly if measures taken by the Company are not in accordance with the comments made by the Sami Parliament. The Committee refers to Article 6 of the Convention concerning consultations. It requests the Government to indicate whether such conflicts have arisen and how they have been resolved*» (Samerettsutvalgets kursivering).

Når komiteen med henvisning til konsultasjonsforpliktelsen i artikkel 6, fremholder at det kan være «a potential for denial of Sami rights», særlig dersom «the Company» (Statskog) iverksetter tiltak som ikke samsvarer med Sametingets syn, er det nærliggende å forstå dette slik at forpliktelsen også får anvendelse for Statskog SFs disposisjoner som grunneier i tradisjonelle samiske områder. Dette forsterkes av at ILOs ekspertkomité også uttaler:<sup>49</sup>

«The Committee notes also that information has been provided both by the Government and by the Sami Parliament, to the effect that mineral exploration permits have been given to multinational mining companies in the municipality of Finnmark, without the prior consultations required under Article 15 (2). The Committee notes that no licence has yet been issued for mineral extraction and hopes that steps will be taken to bring procedures for granting permits for both exploration and exploitation into conformity with this provision. ... The Committee emphasizes that respect for Articles 15 and 1[6], regarding resource rights and non-encroachment, do not depend on the form of rights recognized under Article 14.»

De tillatelsene som ILOs ekspertkomité viser til, gjaldt tillatelser til leting etter diamanter på Finnmarksvidda som ble utstedt av Statskog Finnmark v/Finnmark Jordsalgskontor i 1994. Diamanter er etter norsk rett ikke-mutbare mineraler som i utgangspunktet tiligger grunneieren. Jordsalgs-

kontorets utstedelse av letetillatelser må følgelig anses som en grunneierdisposisjon og ikke som offentlig myndighetsutøvelse.<sup>50</sup> Når ekspertkomiteen uttaler at tillatelsene ble utstedt «without the prior consultations required under Article 15 (2)» er det etter Samerettsutvalgets syn nærliggende å anse dette som en bekreftelse av at forpliktelsen i artikkel 15 (2) også må gjelde for statens grunneierdisposisjoner i tradisjonelle samiske områder, og for det organet som til enhver tid har hånd om disse disposisjonene.

Det er videre ingen grunn til å tro at dette kun gjelder artikkel 15 (2), som inneholder en spesialregulering av konsultasjonsforpliktelsen ved utnyttning av ressurser som staten beholder eiendomsretten til i urfolkets tradisjonelle områder. En må anta at også de mer generelle bestemmelsene om konsultasjoner og medvirkning i artikkel 6, 7 og 15 (1), vil få anvendelse for Statskog SFs grunneierdisposisjoner i den utstrekning disse kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere eller interesser. Videre må det antas at bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i forhold selvstendige (offentlige) rettssubjekter, ikke bare gjelder tiltak som Statskog SF iverksetter som grunneier eller i kraft av lovgivning, men også for tiltak iverksatt av liknende selvstendige offentlig eide rettssubjekter gitt at tiltakene kan ha de påkrevde virkningene. Uavhengig av rekkevidden av de aktuelle bestemmelsene, vil det dessuten i disse tilfellene utvilsomt være hensiktsmessig at det konsulteres.

#### 17.2.2.7 Konsultasjonsplikten subjekter – særlig om Stortingets behandling av lovsaker

Mens konsultasjonsplikten gjelder for regjeringen og dens underliggende organer og kommuner og fylkeskommuner, og for selvstendige rettssubjekter som opptre på vegne av det offentlige, kan det synes mer usikkert om Stortinget har en slik plikt. Riktignok omfatter statens generelle ansvar for folkerettslige pliktbrudd ikke bare handlinger og unnlatelser som er foretatt av statens utøvende makt, men også handlinger og unnlatelser som den lovgivende makten er ansvarlig for.<sup>51</sup> Videre vil konsultasjonsplikten klart nok gjelde for organer av den ovennevnte typen når de forbereder saker for Stortinget. I rapporten fra arbeidsgruppen som forberedte konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen ved Kommunal- og regionalde-

48. Ilolex: 091995NOR1691 para. 18.

49. Ilolex: 091995NOR1691, para. 23

50. Dette i motsetning til senere tillatelser om drift og utvinning av eventuelle drivverdige forekomster.

51. Morten Ruud og Geir Ulfstein, Innføring i folkerett, 2. utg. (2002) side 237.



partementet, er det imidlertid uttalt at «[s]elv om det ikke foreligger noen plikt, kan det også i gitte situasjoner være naturlig at Stortinget konsulterer». <sup>52</sup>

Arbeidsgruppens synspunkt om at Stortinget ikke vil ha noen plikt til å konsultere, er ikke underbygget rettskildemessig, men kan muligens bygge på en antakelse om at uttrykket «regjeringene» («governments») i artikkel 6 må forstås slik at det bare er regjeringene selv og deres direkte underliggende organer som er forpliktet etter bestemmelsen.

Imidlertid er det *staten som sådan* som er pliktsubjekt så vel etter ILO-konvensjonen som etter andre folkerettslige pliktbestemmelser, mens regjeringen som statens øverste utøvende makt, vil ha ansvaret for å sørge for at staten i praksis opptrer i samsvar med sine folkerettslige forpliktelser. Det kan derfor være vel så nærliggende å anse henvisningen til regjeringen i artikkel 6 som et uttrykk for at denne ikke bare er ansvarlige for selv å opptre i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, men til å sørge for at andre organer som har myndighet til å fatte beslutninger som kan få direkte betydning for eksempel for samiske lokalsamfunn eller samisk næringsutøvelse, opptrer i samsvar med disse forpliktelsene.

Dette må i alle fall gjelde kommunene og fylkeskommunene, jf. punkt 17.2.2.5, og det er ikke gitt at det ikke også må gjelde Stortinget. Riktignok kan det anføres at regjeringen og Stortinget er sideordnede statsorganer slik at det ikke er naturlig at regjeringen er ansvarlig for at parlamentet oppfyller statens folkerettslige forpliktelser. ILOs praksis tilsier imidlertid at det i alle fall under komitébehandlingen av lovsaker vil gjelde en viss konsultasjonsplikt for vedkommende fagkomité. I den foran omtalte klagesaken mot Ecuador sluttet ILOs styre seg til følgende uttalelse fra den trepartskomiteen som var nedsatt for å undersøke klagen: <sup>53</sup>

«In the Committee's view, while Article 6 does not require consensus to have been reached in the process of prior consultation, it does stipulate that the peoples involved should have the opportunity to participate freely at all levels in the formulation, implementation and evaluation of measures and programmes that affect them directly, as from the date on which the Convention comes into force in the country.»

Se også ILOs «guide» til konvensjon nr. 169 fra 1996, hvor det er uttalt: <sup>54</sup>

«Article 6 requires governments to establish means enabling these peoples to participate at all levels of decision-making in elective and administrative bodies.»

Retten til å bli konsultert etter artikkel 6 gjelder med andre ord på alle stadier («all levels») av en beslutningsprosess, enten beslutningene treffes i valgte organer («elective ... bodies») eller i administrative organer. Når bestemmelsen samtidig viser direkte til lovsaker («legislative measures»), ville det være lite konsistent om konsultasjonsplikten skulle gjelde når en lovsak er under forberedelse i det aktuelle fagdepartementet eller andre underliggende organer, men ikke etter at saken er oversendt fra departementet/regjeringen til behandling i Stortinget.

Også ILOs behandling av Mexicos statsrapport for 2000 tilsier at konsultasjonsplikten gjelder også *etter* at lovsaker som kan få direkte betydning for urfolket er oversendt statens lovgivende forsamling. ILOs ekspertkomité tok her opp en konstitusjonell reformprosess i Mexico som tok sikte på å styrke urfolksgruppens rettslige stilling, og hvor disse var konsultert tidligere i prosessen. Ifølge urfolksgruppene ble det imidlertid gjort endringer i grunnlovsforslaget som påvirket dem direkte mens saken ble behandlet i senatet uten at det ble gjennomført ytterligere konsultasjoner. Til dette bemerket ekspertkomiteen: <sup>55</sup>

«The Committee notes the Government's statement that the Senate heard the views of indigenous peoples when it adopted the reforms in question. Nevertheless, the Committee is aware that the indigenous and workers' organizations contend that the Senate substantially modified the COCOPA [the Commission for Peace and Reconciliation] initiative without holding adequate consultations with the indigenous peoples of the country on the modifications made by the Senate. The Committee would be grateful if the Government would provide its comments on this matter, as well as on the process of consultation that is being undertaken concerning the application of the reforms.»

Etter at grunnlovsendringene ble vedtatt 14. august 2001, ble saken klaget inn for ILOs styre, i tre separate klager 20. august 2001. <sup>56</sup> Ved siden av

52. Rapport fra arbeidsgruppe: Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, side 9.

53. Ilolox: 162000ECU169 para. 39.

54. Indigenous and Tribal Peoples: A guide to ILO Convention No. 169, 1996, side 8.

55. Ilolox: 092002MEX169 para. 12. Se også Ilolox: 062002MEX para. 5.

mangelfulle konsultasjoner under behandlingen av grunnlovsforslaget, tar klagen opp generell diskriminering, adgang til domstolene, tvangssterilisering, og situasjonen for barn og omstreifende arbeidere. De tre uttalelsene er praktisk talt like og omhandler de samme urfolksgruppene. Hva som er grunnen til at sakene ikke ble forent til én uttalelse, fremgår ikke klart. Siden de likelydende uttalelsene alle forelå 19. mars 2004, må det imidlertid antas at klagen var gjenstand for felles behandling. I de tre uttalelsene uttaler ILO-organene blant annet:<sup>57</sup>

«95. ... The Committee understands that, whilst there was full consultation in accordance with Article 6 of the Convention in drawing up COCOPA's proposals, during the deliberations in the Senate the opportunities for representatives of indigenous peoples to exercise an influence over the outcome of the debates were significantly reduced. This stems fundamentally from the brevity of the hearings process. The Committee further notes that this is a legislative procedure which does not usually provide for the inclusion of consultations of the kind envisaged by Article 6.

96. With regard to the ratification of the draft constitutional reforms by state legislative authorities, there are yet more doubts as regards the climate of dialogue. The Committee has noted the rapid pace of the constitutional reforms and that the states with a majority indigenous population voted against them.»

I sammendraget av ILO-organenes vurderinger heter det:<sup>58</sup>

«The Committee has had to analyse the long process that led to the adoption of the constitutional reforms. It notes the Government's efforts during the process of dialogue, which ended on 5 December 2000 with agreement being reached as to the content of the proposed reforms. It believes that during this process the Executive Authority applied Article 6 of the Convention, having regard to the conditions of each country, as laid down in Article 34 of the Convention. It also notes that the way in which the process was conducted before Congress and the state legislatures could have been more in keeping with the intent of the Convention if the criteria used to determine representativity, the form of participation in hearings and the

methodology used had been more clearly established. .... Furthermore, [the Committee] acknowledges that both the National Congress and the state legislatures were not unaware of the opinions of the indigenous peoples with respect to the reforms, but were not obliged to accept them. It would have been helpful if they had established a mechanism to try to achieve agreement or consent concerning the measures proposed. It notes the difficulty represented by consultations of general scope, as is the case for a constitutional reform, and of national application, which in this case also affect approximately 10 million indigenous peoples.»

Det antas her, med henvisning til artikkel 34, at det har vært gjennomført konsultasjoner i samsvar med artikkel 6, men uttales at den måten konsultasjonene ble gjennomført på «before Congress and the state legislatures» kunne ha vært i bedre samsvar med konvensjonens formål, og at det ville ha vært nyttig om disse organene hadde etablert en mekanisme for å oppnå «agreement or consent» om de foreslåtte grunnlovsendringene. Det er nærliggende å forstå dette slik at konsultasjonsplikten også gjelder under den lovgivende forsamlingens behandling av lovsaker, i alle fall dersom det på dette stadiet er aktuelt å foreta materielle endringer i det lovforslaget som er lagt frem for denne forsamlingen.

Uttalelsen gir følgelig grunnlag for å anta at konsultasjonsplikten etter artikkel 6 også vil gjelde under Stortingets behandling av lovsaker som kan få direkte betydning for samene, i alle fall dersom det er aktuelt å gjøre materielle endringer i foreliggende lovforslag. Innholdet av plikten vil imidlertid ikke nødvendigvis være det samme på dette stadiet, som tidligere i prosessen, jf. henvisningen til at «consultations of general scope, as is the case for a constitutional reform, and of national application» kan medføre en del (praktiske) vansker.

For øvrig synes Stortingets Justiskomite å ha antatt at konsultasjonsplikten gjaldt for komiteens behandling av finnmarksloven. Under arbeidet med komiteens innstilling ble det gjennomført fire runder med konsultasjoner mellom komiteen og Sametinget og Finnmark fylkesting. I innstillingen bemerker komitéflertallet at «Norges folkerettslige forpliktelse om å konsultere samene ... på denne måten [er] tatt inn i Stortingets arbeid».<sup>59</sup>

Det må etter dette legges til grunn at forpliktelsen etter artikkel 6 i prinsippet også må gjelde for Stortingets behandling av lovsaker, forutsatt at sakene kan få direkte betydning for samene som

56. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B

57. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 95-96.

58. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 105.

59. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 15.

folk eller for samiske lokalsamfunn eller samiske næringer. I saker hvor plikten er oppfylt på de tidligere stadiene av saken, og det ikke er aktuelt at Stortinget endrer det lovforslaget det har til behandling på en måte som kan få «direkte betydning» for samene, er det imidlertid neppe nødvendig at Stortingskomiteen gjennomfører separate konsultasjoner.

#### 17.2.2.8 Konsultasjonsplikten og private tiltakshavere

Det kan også spørres om det gjelder en konsultasjonsplikt for private tiltakshavere som ikke selv utøver statlig virksomhet, men som har fått tillatelse av offentlige myndigheter til å iverksette tiltak som kan få direkte betydning for urfolket. Et tilsvarende spørsmål kan stilles for selskaper som på anbud gjennomfører statlige prosjekter, som for eksempel Mesta som inntil 1. januar 2003 var en del av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen, men som i dag er en privat veientreprenør og «en fri kommersiell aktør i et konkurranseutsatt marked.»<sup>60</sup>

Det rettslige utgangspunktet er at bare staten som sådan, og ikke private rettssubjekter som driver virksomhet på statens territorium, er bundet av folkeretten.<sup>61</sup> At det gjelder en konsultasjonsplikt for offentlige organer som har myndighet til å utstede tillatelser til private tiltakshavere, og for de offentlige organene som en privat aktør gjennomfører et statlig utbyggingstiltak på vegne av, følger direkte av artikkel 6, jf. punkt 17.2.2.5. Videre er det på det rene at de offentlige organenes konsultasjonsplikt ikke kun gjelder ved forberedelsen og avgjørelsen av enkeltsøknader og om ulike offentlige utbyggingstiltak skal iverksettes, men også ved gjennomføringen og evalueringen av slike tiltak.<sup>62</sup> Plikten kan dessuten også gjelde ved tiltak som er iverksatt før vedkommende stat ratifiserte ILO-konvensjonen, dersom det etter ratifikasjonen viser seg at de aktuelle tiltakene kan få direkte betydning for urfolket.<sup>63</sup>

Spørsmålet her er imidlertid om det ved siden av myndighetenes konsultasjonsplikt, også gjelder en plikt for de private rettssubjektene som har fått tillatelser til et tiltak eller som gjennomfører et tiltak på statens vegne, om å konsultere urfolket

under gjennomføringen av tiltaket, og i det tidsrommet hvor den aktuelle virksomheten pågår.

Brorparten av ILOs klageuttalelser gjelder imidlertid mangelfulle konsultasjoner fra statens side. Dette gjelder også Cerro de Oro-saken mot Mexico og saken mot Colombia som blant annet gjaldt et veiprojekt i «the indigenous community of Cristianía» og hvor artikkel 6 ble anvendt på tiltak som var iverksatt før statenes ratifikasjon, men hvor virkningene inntrådte i ettertid.<sup>64</sup> Det samme gjelder Oaxaca-saken mot Mexico fra 2006, hvor ansvaret for det omstridte veiprojektet lå hos departementet for kommunikasjon og transport.<sup>65</sup>

Uttalelsene kan derfor ikke tas til inntekt for at private rettssubjekter har en direkte konsultasjonsplikt etter artikkel 6. I Alto-Sinú-saken mot Colombia uttrykker imidlertid ILO-organene seg slik at det kan synes som om myndighetene og den private tiltakshaveren må ses under ett hva konsultasjonsplikten angår.<sup>66</sup> De viser til at det i april 2000 ble inngått en avtale mellom den berørte urfolksgruppen, regjeringen og utbyggeren,<sup>67</sup> og uttrykker bekymring for at regjeringen og utbyggeren hadde søkt å anspore til konflikter innad i urfolket for å lette gjennomføringen av prosjektet. Med henvisning til at regjeringen og utbyggeren hadde «established separate consultations and negotiations for various groups of the Embera Katío people, er det også uttalt at det i ville vært mer hensiktsmessig med «a single consultation process with all the legitimate authorities of the Embera Katío people.»<sup>68</sup>

I Ecuador-saken anførte klageren at det var en krenkelse av blant annet artikkel 7 og den særlige konsultasjonsregelen ved avhending av urfolks landrettigheter i artikkel 17 (2), at regjeringen hadde tillatt at en privat tiltakshaver avholdt «meetings and signed 'cooperation agreements' with individuals and grass-roots organizations», men uten «proper consideration of the matter» fra urfolkets representative institusjoner. I forlengelsen av dette synes klagerne å ha anført at selskapets handlinger var i strid med konvensjonen. ILO-organene fortar imidlertid ingen egentlig vurdering av dette, men viser til artikkel 6 og understreker at «the principle of representativity is a vital component of the obligation of consultation.»<sup>69</sup>

60. <http://www.mesta.no/index.php?c=9&kat=V%5E5r+historie>

61. Se for eksempel Fleischer, Folkerett, 8. utg. (2005) side 204 og Morten Ruud og Geir Ulfstein, Innføring i folkerett, 2. utg. (2002) side 238.

62. Se for eksempel Ilolex: 162000ECU169 para. 39.

63. Ilolex: 161998MEX169 [A] para. 36.

64. Ilolex: 161998MEX169 [A] para. 36 og Ilolex: 161999COL169A para. 82 (the Troncal del Café highway).

65. The General Directorate of Federal Highways and Highway Projects of the Ministry of Communications and Transport, jf. Ilolex 162006MEX169 para. 9 flg.

66. Ilolex: 161999COL169B.

67. Ilolex: 161999COL169B para. 55.

68. Ilolex: 161999COL169B para. 63.

69. Ilolex: 162000ECU169 para. 17–18 og 41.

Det kan likevel ikke ut fra dette utledes noen selvstendig plikt for private tiltakshavere og utbygere til å konsultere de berørte urfolksgruppene. Uttalelsene kan like gjerne anses som et uttrykk for det generelle prinsippet om at statene ikke bare selv må avstå fra å opptre i strid med sine folkerettslige forpliktelser, men også har en plikt til å sørge for at private ikke opptrer på slik en måte at resultatet blir et folkerettsbrudd for staten.<sup>70</sup> I tilfeller som de foreliggende, ville et forsøk fra private selskaper på å splitte den berørte urfolksgruppen kunne gjøre det vanskeligere for staten å oppfylle sin forpliktelse etter artikkel 6 om å konsultere «in good faith» med urfolkets representative institusjoner.

Selv om private selskaper neppe har noen selvstendig plikt til å konsultere om iverksettelsen av tiltak som de har fått tillatelse til å iverksette i urfolks bruksområder, kan det imidlertid være hensiktsmessig at dette gjøres. Dersom dette skjer, for eksempel under utbygging og gjennomføring av prosjekter som kan få direkte betydning for samiske lokalsamfunn og brukerinteresser, kan imidlertid ILOs uttalelser i Ecuador-saken indikere at det kan være problematisk i forhold til artikkel 6 dersom konsultasjonene ikke gjennomføres med institusjoner eller sammenslutninger som kan anses som representative.

Siden forpliktelsene etter ILO-konvensjon nr. 169 er minimumsforpliktelser, er det heller ikke noe i veien for at norske myndigheter i forbindelse med at det gis tillatelser til utbygginger og andre tiltak i tradisjonelle samiske områder, fastsetter særskilte vilkår som pålegger utbygere eller andre tiltakshavere å gjennomføre slike konsultasjoner. Myndighetene står også fritt til å gi interne lovregler om dette. Utvalget har derfor drøftet spørsmålet om vilkårsfastsettelse mv. nedenfor i punkt 18.4.9 flg., jf. også punkt 17.5.7.6.

#### 17.2.2.9 På hvilket tidspunkt skal det konsulteres?

Det fremgår av artikkel 6 (1) a at urfolkene skal konsulteres «whenever consideration is being given to legislative or administrative measures». I dette ligger det at det vil måtte finne sted konsultasjoner før tiltakene iverksettes. Dette er også bekreftet av ILOs praksis. I ekspertkomiteens kommentar

til Ecuadors statsrapport for 2003 uttales det for eksempel:<sup>71</sup>

«... Articles 2, paragraphs 1 and 2 (b), 6, 7 and 15, paragraph 2, of the Convention [No. 169] imply the obligation to develop a process of *prior consultations* with the indigenous peoples of the country *before taking measures* that might affect them directly» (utvalgets kursivering).

Det er med andre ord tale om en plikt til forutgående («prior») konsultasjoner, før det aktuelle vedtaket treffes. Når det etter artikkel 6 (2) er et krav at konsultasjonene skal gjennomføres «in good faith», og gi urfolket en reell mulighet til å øve innflytelse på innholdet av de aktuelle beslutningene, jf. punkt 17.2.2.12, vil konsultasjonene i praksis måtte gjennomføres noe tid før beslutningene treffes. Det er vanskelig å angi generelt hva som kreves, men i den ene av de to sakene mot Colombia som ILO-organene mottok i 1999 er det uttalt dette til den delen av klagen som gjaldt tildeling til leting etter petroleum:<sup>72</sup>

«... according to Article 6, the consultation must be «prior» consultation, which implies that the communities affected are involved as early as possible in the process, including in environmental impact studies.»

Konsultasjonsplikten inntreffer med andre ord på et så tidlig stadium som mulig, og dersom det i forbindelse med et planlagt utbyggingstiltak konsulteres først etter at konsekvensutredningen er gjennomført, kan dette ut fra den siterte uttalelsen være problematisk i forhold til artikkel 6.

Etter å ha gitt en del mer generelle betraktninger om innholdet av konsultasjonsplikten, uttaler ILO-organene noe lenger nede i det samme avsnittet:

«..., as in the present case, meetings or consultations conducted after an environmental licence has been granted do not meet the requirements of Articles 6 and 15(2) of the Convention. For these reasons, the Committee considers that the Government violated the Articles in question by issuing the environmental licences for which Occidental applied in 1995 and 1999 (after the Convention had entered into force in Colombia) without conducting the due process of prior consultation with the peoples affected.»

Å konsultere først etter at utvinningstillatelse, inngrepstillatelse eller liknende er gitt, vil med andre

70. Se Morten Ruud og Geir Ulfstein, Innføring i folkerett, 2. utg. (2002) side 238 og Carl August Fleischer, Folkerett, 8. utg. (2005) side 204. Dette prinsippet gjelder også i forhold til SP artikkel 27, jf. Human Rights Committee, General Comment No. 23, Article 27, adopted on 50th Session, 08/04/1994, para. 6.1.

71. Ilolex: 062003ECU169 para. 3.

72. Ilolex: 161999COL169A para. 90.

ord være i strid både med ILO-konvensjonens artikkel 6 og med artikkel 15 (2).

Også ved lovvedtak og andre generelle beslutninger må det gjennomføres forutgående konsultasjoner. Konsultasjonene må også i denne relasjonen foregå på et tidspunkt og ha et innhold som gir den eller de berørte urfolksgruppene en reell mulighet til å påvirke beslutningene. Skulle for eksempel departementet fremme en odelstingsproposisjon for Stortinget dagen etter at endringsforslagene er presentert for de samiske interessene som endringene vil kunne få direkte betydning for, vil dette normalt være for sent til å oppfylle kravet om at konsultasjonene skal være reelle og foregå «in good faith».

ILOs praksis og uttalelser viser videre at det i tillegg til forutgående konsultasjoner, om behovet tilsier det også skal gjennomføres konsultasjoner *under saksbehandlingen* i de besluttede organene frem til saken er avgjort, og også i etterkant angående virkningene av iverksatte utbyggingstiltak mv. Se blant annet den i punkt 17.2.2.7 siterte uttalelsene fra klagesaken mot Ecuador, og ILOs «guide» til konvensjon nr. 169 fra 1996 hvor det fremgår at konsultasjonsplikten gjelder på *alle stadier av en beslutningsprosess, og også de etterfølgende virkningene* av et tidligere iverksatt tiltak.

At konsultasjonsplikten kan gjelde også i forhold til ettervirkningene av tidligere gjennomførte tiltak, fremkommer også av Oaxaca-saken mot Mexico fra 2006. ILO viser her til at informasjon om de konsultasjonene som ble iverksatt etter at forholdet i 2002 var klaget inn for ILO, «could be material to this case in terms of whether it has been applied, or will be applied in the future, in the event of repercussions from the highway construction work.»<sup>73</sup>

Konsultasjonsplikten i forhold til et tiltaks virkninger er dessuten ikke begrenset til virkninger av tiltak som ble iverksatt etter konvensjonens ikrafttredelse eller etter tidspunktet for statens ratifikasjon av denne. Plikten gjelder også for virkninger av tidligere iverksatte tiltak som fortsatt har virkninger etter ikrafttredelsen/ratifikasjonen. Se blant annet Cerro de Oro-saken mot Mexico, omtalt foran i punkt 17.2.2.2, hvor ILOs trepartskomité uttalte dette med henvisning til en vannkraftutbygging som ble gjennomført i årene mellom 1972 og 1974, nesten 20 år forut for Mexicos ratifikasjon.<sup>74</sup>

For et lovvedtak vil plikten dermed gjelde når saken utredes og når den behandles i fagdepartementet og eventuelt i stortingskomiteen. Når saken utredes, kan plikten for eksempel oppfylles ved at Sametinget eller aktuelle samiske brukergrupper gis representasjon i lovutvalget og gjennom møter mellom utvalget og representanter for relevante samiske interesser. På departementsstadiet vil det trolig være mest praktisk at plikten oppfylles gjennom møter med og utveksling av skriftlig materiale mellom departementet og Sametinget og andre berørte samiske interesser. Skulle det også være aktuelt med konsultasjoner under stortingsbehandlingen, vil plikten trolig også her kunne oppfylles gjennom særskilte møter.

Også ved enkeltvedtak og andre administrative tiltak vil konsultasjonsplikten gjelde både mens saken er i den innledende fasen, og mens den er til behandling i vedtaksorganet. I slike tilfeller kan det trolig være praktisk at det i den grad behovet tilsier det, avholdes særskilte møter og utveksles skriftlig materiale mellom det organet som forbereder saken og som eventuelt har beslutningsmyndighet, og Sametinget og andre aktuelle samiske interesser.

Konsultasjonsplikten angående virkningene av tidligere gjennomførte tiltak, kan blant annet bestå i at representanter for samiske interesser får delta i evalueringen av virkningene av aktuelle utbyggingstiltak for lokalsamfunn og næringer. Det vil ellers trolig ofte være vanskeligere, i alle fall på kort sikt, å kartlegge virkningene av lovgivning, enn virkningene av konkrete utbyggingstiltak. Også i denne relasjonen vil imidlertid konsultasjonsplikten gjelde.

#### 17.2.2.10 Kravet til «appropriate procedures» – generelt

Ifølge artikkel 6 (1) a) skal regjeringene konsultere urfolkene ved *hensiktsmessige ordninger* («appropriate procedures»). Artikkel 6 (1) b) hvor etter statene plikter å etablere virkemidler for å lette urfolkets deltakelse i beslutningsprosessene, gir en viss veiledning om hva som ligger i dette. Se også artikkel 6 (2) som gir visse retningslinjer for gjennomføringen av og hensikten med konsultasjonene. Ordlyden gir imidlertid få holdepunkter om hva som kreves med hensyn til konsultasjonens innhold og omfang, men uttrykket «appropriate procedures» er imidlertid noe utdypet i praksis. I de tre 2004-sakene mot Mexico uttaler ILO blant annet:<sup>75</sup>

73. Ilollex: 162006MEX169 para. 38.

74. Ilollex: 161998MEX169 [A] para. 36. Se også Ilollex: 162000ECU169 para. 28.

«..., the appropriate procedure is that which creates favourable conditions for achieving agreement or consent to the proposed measures, independent of the result obtained. That is to say, the expression «appropriate measures» should be understood with reference to the aim of the consultation, namely to achieve agreement or consent. It is not necessary, of course, for agreement or consent to be achieved.»

Det fremgår også av andre klagesaker at det ikke er noe krav at konsultasjonene skal lede til enighet om eller tilslutning til det planlagte tiltaket. Både i Ecuador-saken og i de to sakene mot Colombia som ble avgjort 14. november 2001, er det (med noe ulik ordbruk) uttalt:<sup>76</sup>

«... although Article 6 does not require that consensus be reached in the consultation process, it does envisage that the peoples concerned should have an opportunity to participate freely at all levels in the formulation, application and evaluation of measures and programmes that directly affect them.»

ILOs praksis viser at vurderingen av hvor omfattende konsultasjoner som må gjennomføres i det enkelte tilfellet, blir foretatt i lys av at *hensikten* med å konsultere er å oppnå enighet om eller tilslutning til det planlagte tiltaket. Konsultasjonene må ha et innhold og omfang som gjør at de er et egnet virkemiddel til dette. Hva som kreves vil variere fra sak til sak. I 1999-saken mot Colombia som blant annet gjaldt tillatelser til petroleumsvirksomhet, heter det:<sup>77</sup>

«... the concept of consultation with the indigenous communities that might be affected with a view to exploiting natural resources must *encompass genuine dialogue between the parties, involving communication and understanding, mutual respect and good faith, and the sincere desire to reach a consensus*. A meeting conducted merely for information purposes cannot be considered as being consistent with the terms of the Convention» (Samerettsutvalgets kursivering).

Begrepet «konsultasjoner» forutsetter med andre ord at det må være en reell dialog mellom myndighetene og urfolksgruppen. Et enkelt informasjonsmøte vil dermed som regel ikke være tilstrekkelig.<sup>78</sup> I Ecuador-saken uttrykker ILO-organene seg på omtrent samme måte.<sup>79</sup>

75. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 89.

76. Ilolox: 161999COL169A para. 78, Ilolox: 161999COL169B para. 61 og Ilolox: 162000ECU169 para. 39.

77. Ilolox: 161999COL169A para. 90.

«The Committee considers that the concept of consulting the indigenous communities that could be affected by the exploration or exploitation of natural resources includes *establishing a genuine dialogue between both parties characterized by communication and understanding, mutual respect, good faith and the sincere wish to reach a common accord*. A simple information meeting cannot be considered as complying with the provisions of the Convention» (Samerettsutvalgets kursivering).

Artikkel 6 legger dermed opp til en prosess hvor partene må møtes med sikte på å komme til enighet om det planlagte tiltakets innhold og utforming, og hvor det må foregå en reell dialog basert på gjensidig respekt og utveksling av synspunkter. Er disse kravene oppfylt, vil det ikke nødvendigvis måtte avholdes en serie møter, for så vidt som konsultasjonene etter artikkel 6 (2) skal gjennomføres på en måte som er tilpasset forholdene i hver enkelt sak, jf. nedenfor i punkt 17.2.2.12. I praksis vil det imidlertid trolig ofte kreves mer enn ett enkelt høringsmøte eller liknende for at konsultasjonsplikten skal være oppfylt.

#### 17.2.2.11 Særlig om kravet til «appropriate procedures» i lovsaker

I de tre klagesakene mot Mexico fra 2004, uttaler ILO-organene seg slik om den gjennomførte høringsprosessen, hvor det blant annet var avholdt ulike seminarer og offentlige høringer:<sup>80</sup>

«The Committee observes that these hearings were only carried out once with each sector, person or organization, and that this was not a process in which persons or organizations who had the opportunity to be heard were able, as well as being heard, to have a genuine exchange where there was the continuity and time for there to be at least the possibility of reaching an agreement. Even in the case of the CNI [the Indigenous National Congress] and the EZLN [the Zapatista National Liberation Army], which, according to the Government, enjoy national representativity, the Committee notes that they were only listened to on one single occasion, on 23 March 2001, which would

78. Det var avholdt informasjonsmøter vinteren 1995, der hensikten ikke var å si ja eller nei til prosjektet, men å gjøre det mulig for urfolkssamfunnet å forstå hvordan det ville bli påvirket av tiltaket, undersøke dets virkninger og finne frem til hensiktsmessige løsninger og kompensasjonstiltak for urfolket, jf. para. 88.

79. Ilolox: 162000ECU169 para. 38.

80. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 94.

seem insufficient in order for there to be the possibility of reaching an agreement.»

Uttalelsen viser at konsultasjonene også ved lovforberedelse må gi grunnlag for reell utveksling av synspunkter. Det må være tilstrekkelig tid og kontinuitet i konsultasjonene til at det er en reell mulighet for å oppnå enighet. Avgjørende for om forpliktelsen er overholdt vil også i denne relasjonen være om konsultasjonene har en form og et innhold og omfang som gjør dem til et egnet redskap for å oppnå enighet om eller tilslutning til det planlagte tiltaket.

Innholdet i kravet vil variere fra sak til sak, men i sakene mot Mexico antok ILO at en enkelt høring ikke var tilstrekkelig. Med henvisning til at det var gjennomført en serie med «hearings, activities and consultations between 12 March and 4 April 2001», uttalte de også at «the small amount of time allocated by the Congress to reach a decision on the reforms limited the possibilities for obtaining a consensus.»<sup>81</sup> Dette er utdypet på følgende måte:<sup>82</sup>

«The Committee understands that, whilst there was full consultation in accordance with Article 6 of the Convention in drawing up COCOPA's proposals, during the deliberations in the Senate the opportunities for representatives of indigenous peoples to exercise an influence over the outcome of the debates were significantly reduced. This stems fundamentally from the brevity of the hearings process. The Committee further notes that this is a legislative procedure which does not usually provide for the inclusion of consultations of the kind envisaged by Article 6.»

I disse sakene hadde for øvrig klagerne skissert hvordan konsultasjonene burde ha vært gjennomført for å kunne anses som tilstrekkelige. Blant annet skulle myndighetene på forhånd ha stilt opp objektive, rimelige og verifiserbare kriterier for hvem som skulle anses som representative for de anslagsvis 10 prosent av Mexicos befolkning som reformene gjaldt. På basis av disse kriteriene skulle de føderale myndighetene ha konsultert representative urfolksinstitusjoner på nasjonalt nivå, og delstatsmyndighetene ha konsultert representative grupper innenfor sine respektive områder.<sup>83</sup> Til dette bemerket ILO-organene.<sup>84</sup>

81. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B, para. 92.

82. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B, para. 95 og 96.

83. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B, para. 41-42.

84. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B, para. 95 og 106.

«95. The characteristics described by the complainants of the manner in which the consultations envisaged under Article 6 of the Convention should be carried out certainly constitute a model which it would be desirable to apply, but the requirements contained in the Convention do not enter into such detail. ...

...

106 ... Everything appears to indicate that the views of the complainants as to what would constitute full consultation would, to all appearances, have given rise to a more complete set of consultations, which is why it is appropriate to recall them here as pertinent proposals as to how consultations should be carried out in other similar situations. Nevertheless, the Committee cannot conclude that such a list of «best practices» is actually required by the Convention, even though they would have constituted an excellent way of applying fully the principles established in Article 6.»

Det går med andre ord en grense for hvilke konkrete krav til konsultasjonens innhold og omfang som kan utledes av artikkel 6. Imidlertid er det ikke noe i veien for at statene går lenger i å konsultere enn det som følger av «minstekravene» i artikkel 6. Tvert i mot vil det ofte være ønskelig at de gjør det. Jo mer mangesidige og komplette konsultasjoner som gjennomføres i det enkelte tilfellet, jo bedre vil den enkelte stat kunne oppfylle sine forpliktelser, og jo bedre vil formålet med bestemmelsene om konsultasjonsplikt bli realisert.

I de tre sakene mot Mexico viser ILO-organene også til artikkel 34 og uttaler:<sup>85</sup>

«... [The Committee] believes that during [the process of dialogue, which ended on 5 December 2000 with agreement being reached as to the content of the proposed reforms] the Executive Authority applied Article 6 of the Convention, having regard to the conditions of each country, as laid down in Article 34 of the Convention.»

Også saken mot Colombia som blant annet gjaldt spørsmålet om mangelfulle konsultasjoner under utarbeidelsen av forordning 1320:98 om konsultasjoner, har uttalelser av interesse for konsultasjonspliktens innhold. Det var avholdt tre møter med representanter for landets urfolksorganisasjoner etter at forordningen var kunngjort. Med henvisning til at det etter forordningens punkt 21 skulle avholdes møter med urfolksgruppene etter kunngjøringen for å «obtain from them any observations and corrections which might be introduced

85. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B, para. 105.

into the prior consultations processes established under the present Decree», uttaler ILO-organene:<sup>86</sup>

«...The Committee also notes that section 21 provides for «participation meetings» after the promulgation of the Decree, which could not replace the process of prior consultation in which the peoples affected could participate actively in the development of the consultation process. Given that Article 6 of the Convention implies the obligation of ratifying States to consult indigenous peoples before the adoption or promulgation of any legislative measure that may affect them directly, the Committee considers that issuing Decree No. 1320 without prior consultation was not compatible with the Convention.»

Selv om det var lagt opp til at urfolkets organisasjoner i ettertid skulle kunne foreslå endringer i og øve innflytelse på forordningens innhold, var dette ikke tilstrekkelig til å oppfylle kravene i artikkel 6, når det ikke også var lagt opp til forutgående konsultasjoner. Etter også å ha vist til enkelte andre avsnitt i forordningen, konkluderer ILO-organene på følgende måte:<sup>87</sup>

«For the reasons given above, the Committee considers that the process of prior consultation, as provided for in Decree No. 1320, is not consistent with Articles 2, 6, 7 and 15 of the Convention. The adoption of rapid decisions should not be to the detriment of effective consultation for which sufficient time must be given to allow the country's indigenous peoples to engage their own decision-making processes and participate effectively in decisions taken in a manner consistent with their cultural and social traditions. Although the Committee does not claim that these traditions are the only ones that can serve as a basis for consultations in accordance with the Convention, it does consider that if they are not taken into consideration, it will be impossible to meet the fundamental requirements of prior consultation and participation.»

Det er i denne sammenhengen ikke uten interesse at Justisdepartementet antok at de konsultasjonene en hadde hatt med Sametinget og Finnmark fylkesting under utarbeidelsen av forslaget til finnmarkslov i *Ot prp. nr. 53 (2002–2003)* var tilstrekkelige til å oppfylle konsultasjonsplikten i konvensjonens artikkel 6 (1) bokstav a), jf. artikkel 6 (2). En antok også at den foreslåtte forvaltningsordningen for Finnmark ville oppfylle kravene i artikkel 6 (1) bokstav b) om urfolks rett til deltakelse i beslut-

ningsprosesser.<sup>88</sup> Etter at forslaget ble lagt frem, ble imidlertid især holdbarheten av det førstnevnte synspunktet trukket i tvil.<sup>89</sup>

ILOs ekspertkomité vier dette spørsmålet atskillig plass i sine kommentarer til Norges statsrapport for 2003. Under henvisning til Sametingets og den norske regjeringens uenighet om hvorvidt konsultasjonsforpliktelsen i artikkel 6, jf. også artikkel 7, ble oppfylt under utarbeidelsen av *Ot. prp. nr. 53 (2002–2003)* uttaler komiteen blant annet:<sup>90</sup>

«The process of consultation has been going on in good faith for many years, but it is apparent that the frustration over the failure to reach agreement led to a breakdown in the communications. Whether or not the Government considered that it was still negotiating in good faith as of 2001, the Sami Parliament did not feel that true consultations were still going on. In the light of the differing interpretations of what was occurring, the Committee cannot be sure whether the consultations at this time remained open to the Sami Parliament being able to influence their outcome; it is apparent that there was a breakdown in confidence between the two sides, though sporadic consultations were still being held in a different form from previously.»

Uttalelsen viser at ILOs ekspertkomité med grunnlag i den foreliggende uenigheten mellom Sametinget og regjeringen, er i tvil om hvorvidt de konsultasjonene som ble avholdt under arbeidet med *Ot. prp. nr. 53 (2002–2003)* var tilstrekkelige til å gi Sametinget muligheten til å øve innflytelse på utfallet av konsultasjonene, og dermed på utformingen av lovforslaget. Selv om komiteen ikke konkluderer med at det på dette stadiet i lovarbeidet forelå et brudd på konsultasjonsplikten, lar den spørsmålet stå åpent, og oppfordrer partene til å:

«renew discussions on the disposition of land rights in Finnmark, in the spirit of dialogue and consultation embodied in Articles 6 and 7 of Convention No. 169.»

Som kjent ble denne oppfordringen fulgt, med den følge at det et omforent forslag til finnmarkslov ble vedtatt i juni 2005. Uttalelsen fra komiteen understreker ellers at det er et krav etter artikkel 6, jf. artikkel 7, at konsultasjonene må være reelle og gi

86. Ilolex: 161999COL169A para. 74.

87. Ilolex: 161999COL169A para. 79.

88. *Ot. prp. nr. 53 (2002–2003)* side 87 og 90–91.

89. Se for eksempel Ann-Gøril Johansen: Finnmarksloven og folkeretten – prosessen i lovsaken, [kronikk] i *Nordlys*, 7. oktober 2003: <http://www.nordlys.no/nyheter/article765310.ece>

90. Ilolex: 062004NOR169 para. 15. Sametingets og regjeringens syn på spørsmålet er omtalt i para. 5 til 10.



representantene for de samiske interesser en reell mulighet til å øve innflytelse på sakens utfall.

#### 17.2.2.12 Særlig om artikkel 6 (2)

Også artikkel 6 (2) om at konsultasjonene skal foregå med god vilje, i former som er tilpasset forholdene og med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene, gir visse føringer for fastleggelsen av konsultasjonsplikten innhold i det enkelte tilfellet.

I kravet om at konsultasjonene skal foregå med *god vilje* («in good faith») ligger det blant annet at konsultasjonene skal gjennomføres med gjensidig respekt for partenes interesser, verdier og behov. Dette må blant annet innebære at myndighetene ved gjennomføringen av konsultasjonene må gi de deltakende urfolksrepresentantene relevant og fullstendig informasjon som presenteres på en forståelig måte.<sup>91</sup> Uten slik informasjon kan formålet med konsultasjonene om at det skal oppnås enighet om eller tilslutning til de planlagte tiltakene basert på fullt og informert samtykke vanskelig realiseres.

I kravet om god vilje ligger det også at de deltakende urfolksrepresentantene vil måtte gis tilstrekkelig tid til å sette seg inn i innholdet og rekkevidden av de forslagene som er gjenstand for konsultasjoner. Det vil også måtte etableres et konsultasjonsklima som er basert på gjensidig tillit. I de tre 2004-sakene mot Mexico er det blant annet uttalt:<sup>92</sup>

«96. With regard to the ratification of the draft constitutional reforms by state legislative authorities, there are yet more doubts as regards the climate of dialogue. The Committee has noted the rapid pace of the constitutional reforms and that the states with a majority indigenous population voted against them.

...

107. Finally, the Committee considers that the climate of confrontation, violence and lack of mutual trust stopped the consultations from being conducted more productively. It is imperative in all consultations to establish a climate of mutual trust, but all the more so with respect to indigenous peoples, given their lack of trust in state institutions and their feeling of marginalization, both of which have their origins in extremely old and complex historic events, and both of which have yet to be overcome.»

91. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 16-17. Se også Ot. prp. nr. 53 (2002-2003) side 87.

92. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 96 og 107.

Som et eksempel på et tilfelle hvor konsultasjonene ikke ble gjennomført «med god vilje» kan nevnes Cerro de Oro-saken mot Mexico. Det fremgår av uttalelsen at to av urfolkets representanter i konsultasjonsprosessen, Juan og Marcos Zamora González, ble arrestert i mai 1997 etter et møte med representanter for regjeringen, anklaget for året før å ha utsatt en av myndighetenes deltakere i prosessen for ulovlig frihetsberøvelse.<sup>93</sup>

I Alto Sinú-saken mot Colombia, uttrykker ILO-organene bekymring («concern») fordi en talsmann for urfolket, Lucindo Domicó Cabrera, ble myrdet i april 1999 og at «similar criminal acts continued to occur throughout 2001, in particular the abduction and disappearance on 2 July 2001 of the traditional leader Kimy Domicó Pernía.»<sup>94</sup> Mens volden i denne saken ble utøvd av paramilitære grupper utenfor myndighetenes kontroll, uttrykker ILO-organene i den andre klagesaken mot Colombia som de har behandlet, og som blant annet gjaldt utvinning av petroleum, bekymring for vold utøvd i regi av statens maktapparat:<sup>95</sup>

«The Committee wishes to express its concern at the information received from ... reliable sources suggesting the repeated use of force against the U'wa community by government soldiers and police.»

Etter artikkel 6 (2) skal konsultasjonene også være «*appropriate to the circumstances*». Dette kan synes å overlape kravet i artikkel 6 (1) a) om at konsultasjonene skal skje gjennom «appropriate procedures», jf. punkt 17.2.2.10 og 17.2.2.11. Foruten at konsultasjonene skal gjennomføres ved hensiktsmessige prosedyrer, ligger det imidlertid i dette at de også må være tilpasset forholdene i hver enkelt sak. I ILOs manual fra 2003 er det om dette uttalt:<sup>96</sup>

«For consultation to be 'appropriate' it must meet the requirements of each specific situation, and must be meaningful, sincere and transparent. For instance, in the case of [a] proposed highway, it is not sufficient to talk to a few village members only. A closed meeting with selected persons who do not represent the majority view is not «true» consultation.»

Staten må med andre ord legge opp til en effektiv og aktiv medvirkning i saksbehandlingen fra de aktuelle samiske interessene, hvor de konsultasjonene som iverksettes må tilpasses forholdene i den konkrete saken. Tilsier denne at også andre

93. Ilolox: 161998MEX169 [A] para. 17–19, 27–28 og 42.

94. Ilolox: 161999COL169B para. 62.

95. Ilolox: 161999COL169A para. 92.

96. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 17.

samiske interesser enn Sametinget må konsulteres, er dette et krav. Det vil ellers bero på forholdene i den enkelte saken om det skal avholdes felles eller separate konsultasjoner med de ulike interessene.

I artikkel 6 (2) er det også poengtert at formålet/hensikten med å iverksette konsultasjoner er å *oppnå enighet om eller tilslutning til* («achieving agreement or consent») de planlagte tiltakene. I Alto Sinú-saken mot Colombia, utdyper ILO-organene dette slik:<sup>97</sup>

«In the opinion of the Committee, while Article 6 does not require consensus to be obtained in the process of prior consultation, it does provide that the peoples concerned should have the possibility to participate freely at all levels in the formulation, implementation and evaluation of programmes that affect them directly.»

I saken Colombia som blant annet gjaldt letetillatelser etter petroleum, er det uttalt:<sup>98</sup>

«The Committee recalls that, during the adoption of Article 6 of the Convention ..., the Office had not intended to suggest that the consultations would have to result in the obtaining of agreement of those being consulted, but rather to express an objective for the consultations. ...

... In the Committee's view, although Article 6 does not require that consensus be reached in the consultations process, it does envisage that the peoples concerned should have an opportunity to participate freely at all levels in the formulation, application and evaluation of measures and programmes that directly affect them...»

Det er dermed, som fremholdt foran, ikke noe krav om at konsultasjonene må lede frem til enighet eller tilslutning. Konsultasjonene skal imidlertid gjennomføres med dette målet for øyet, og det er et krav at urfolksgruppen har kunnet delta fritt på alle nivåer i utformingen, iverksettelsen og evalueringen av tiltak som (kan) påvirke dem direkte. Herunder må den få tilgang på all relevant informasjon om det planlagte tiltaket. Uten slik informasjonstilgang vil den ikke fritt kunne delta i konsultasjonene. Selv om konvensjonen ikke gir «indigenous ... peoples the right to veto»,<sup>99</sup> er det dermed klart nok tale om en reell innflytelse for urfolket.

97. Ilolox: 161999COL169B para. 61.

98. Ilolox: 161999COL169A para. 77–78.

99. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 16.

## 17.2.3 ILO 169 artikkel 7 – rett til deltakelse

### 17.2.3.1 Innledning

ILO-konvensjonens artikkel 7 har, som fremholdt ovenfor, hatt atskillig betydning for ILO-organenes konkretisering av innholdet i statenes konsultasjonsplikt. Bestemmelsen lyder slik:

«1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.

2. The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.

3. Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.

4. Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.»

Etter artikkel 7 (1) skal urfolket ha rett til å vedta sine egne prioriteringer, blant annet for utviklingsprosessen for de landområdene de lever i eller bruker, og så langt som mulig ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Videre skal det delta i utforming, gjennomføring og evaluering av planer og programmer for nasjonal og regional utvikling, som vil kunne påvirke dem direkte. Bestemmelsen har dermed visse fellesstrekk med SP artikkel 1 om folkenes selvbestemmelsesrett, hvor det blant annet fremgår at alle folk har rett til fritt å fremme sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

Artikkel 7 (1) innebærer således etter ordlyden noe annet, og i enkelte relasjoner noe mer, enn konsultasjonsregelen i artikkel 6. Bestemmelsen gir uttrykk for et prinsipp om urfolks deltakelse i

beslutningsprosesser i saker som angår dem. Ved siden av prinsippet om konsultasjoner, er dette prinsippet betegnet som «another fundamental principle of the convention.»<sup>100</sup> Det er imidlertid nær sammenheng mellom prinsippene. Et sentralt element i deltakelsesretten er nettopp at urfolket konsulteres. Praksis viser også at ILO-organene anser konsultasjoner som et virkemiddel for å oppfylle deltakelsesretten.<sup>101</sup>

En rett til deltakelse kan likevel gi andre, og tidvis kanskje bedre, muligheter til å øve innflytelse på innholdet og gjennomføringen av ulike tiltak, enn en rett til å bli konsultert. ILOs manual fra 2003 angir «consultation» og «participation» som to ulike stadier i de beslutningsprosessene hvor urfolk skal involveres. Urfolket skal for det første bli «consulted about development projects and programmes». For det andre skal det «participate in the design, implementation and evaluation of such projects and programmes».<sup>102</sup>

Det kan dermed synes som om retten til å bli konsultert inntre når tiltakene er på planleggingsstadiet. Deltakelsesretten synes å inntre på et senere stadium i forhold til den mer konkrete utformingen, gjennomføringen og evalueringen av tiltakene, og forutsetter en mer aktiv deltakelse fra urfolkene enn retten til å bli konsultert. Som det vil bli redegjort for i punkt 17.2.3.2, jf. også foran i punkt 17.2.2.9, er imidlertid artikkel 6 i praksis tolket slik at den også omfatter konsultasjoner under gjennomføringen og evalueringen av ulike tiltak.

### 17.2.3.2 Forholdet mellom artikkel 7 og artikkel 6

ILOs praksis viser at artikkel 6 og 7 må tolkes i lys av hverandre, og da særlig slik at artikkel 7 har vært et moment for å klarlegge innholdet i og i noen grad utvide rekkevidden av artikkel 6. I sin uttalelse til Norges statsrapport for 2003 oppfordrer for eksempel ILOs ekspertkomité regjeringen og Sametinget om å fortsette diskusjonen om reguleringen av landrettigheter i Finnmark, «in the spirit of dialogue and consultation embodied in Articles 6 and 7».<sup>103</sup>

Sammenhengen mellom artikkel 6 og 7 er også understreket i flere klagesaker. I Ecuador-saken som ble avgjort 14. november 2001 uttales det for eksempel:<sup>104</sup>

«The requirement of consultation should be considered in the light of the fundamental principle of participation, set forth in Article 7 (1) and (3), ...»

Det går imidlertid ikke frem av uttalelsen hvilken betydning dette får for tolkningen av artikkel 6. Dette kommer derimot klarere frem i de to klagesakene mot Colombia som ble avgjort samme dag som Ecuador-saken. Alto Sinú-saken gjaldt manglende konsultasjoner i forbindelse med en vannkraftutbygging. ILO-organene fant at det var i strid med artikkel 6 og 15 (2) at urfolket ikke ble konsultert før inngrepet ble iverksatt. Etter å ha vist til at hensikten med artikkel 6 ikke er at konsultasjonene skal lede frem til enighet om eller tilslutning til et tiltak, men heller å «express an objective for the consultations», uttaler de:<sup>105</sup>

«However, the Committee considers that the requirement of prior consultation should be considered in the light of one of the fundamental principles of the Convention as expressed in Article 7, paragraphs 1 and 3, ...»

Etter å ha sitert disse bestemmelsene og artikkel 15 fremholder ILO-organene videre:<sup>106</sup>

«In the opinion of the Committee, while Article 6 does not require consensus to be obtained in the process of prior consultation it does provide that the peoples concerned should have the possibility to participate freely at all levels in the formulation, implementation and evaluation of measures and programmes that affect them directly.»

Passusen om at vedkommende folk skal kunne delta i «the formulation, implementation and evaluation ...», er hentet fra artikkel 7 (1) siste setning. ILO-organene har dermed i realiteten innfortolket denne delen av artikkel 7 i artikkel 6 og klargjort at den ikke bare gir rett til forutgående («prior») konsultasjoner, men også rett til konsultasjoner og deltakelse ved iverksettelsen, gjennomføringen og evalueringen av tiltakene.

Også i den andre saken mot Colombia, uttaler ILO-organene at artikkel 6 om «prior consultation should be considered in the light of ... Article 7, paragraphs 1 and 3», og at:<sup>107</sup>

«... although Article 6 does not require that consensus be reached in the consultation process, it does envisage that the peoples concerned should have an opportunity to participate freely at all levels in the formulation, application and

100. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 19.

101. Ilolox: 162006MEX169 para. 36.

102. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 22.

103. Ilolox: 062004NOR169 para. 22.

104. Ilolox: 162000ECU169 para. 32.

105. Ilolox: 161999COL169B para. 59.

106. Ilolox: 161999COL169B para. 61.

107. Ilolox: 161999COL169A para. 77 og 78.

evaluation of measures and programmes that directly affect them».

I den delen av denne saken som gjaldt veiarbeidene i Cristianía-reservatet anvendes også artikkel 7 (1) og (2) som momenter ved tolkningen av statens konsultasjonsforpliktelser etter artikkel 6. Med henvisning til at det var inngått kontrakt om utføringen av de omstridte veiarbeidene før Colombia ratifiserte konvensjon, men at veiarbeidene fortsatte etter denne datoen, uttaler trepartskomiteen med tilslutning fra ILOs styre:<sup>108</sup>

«... the Government had an obligation to consult the community affected by it from the date on which the Convention entered into force onwards, in particular with regard to the provisions of Article 7 (1) and (2) of the Convention, in order to allow the community to participate in its own economic, social and cultural development. In this regard, the Committee notes that, while the project was approved before the Convention came into force in Colombia, the work was still in progress at that time. Consequently, ... the Government had an obligation to consult the peoples concerned on the completion of the work...».

Her brukes dermed artikkel 7 (1) og (2), som blant annet har formuleringer om at urfolket så langt som mulig skal ha kontroll med «its own economic, social and cultural development», og om at dets deltakelse «shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit», for å utvide rekkevidden av konsultasjonsplikten. Plikten gjelder ikke bare ved tiltak som planlegges og tillates iverksatt etter at vedkommende stat ble rettslig bundet av konvensjon nr. 169, men også ved gjennomføringen av tiltak som ble tillatt iverksatt før dette tidspunktet, dersom gjennomføringen kan få direkte betydning for urfolket.

Også Oaxaca-saken mot Mexico illustrerer sammenhengen mellom artikkel 6 og 7:<sup>109</sup>

«The Committee recalls that, in accordance with Article 6, *governments shall consult* those communities likely to be affected directly, *in order in accordance with Article 7 of the Convention, to allow them to participate* in their own development and in particular to ensure that «studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them» (Article 7(3)) and to «take measures, in co-operation with the peoples concerned, to

protect and preserve the environment» [Article 7 (4)]...» (Samerettsutvalgets kursiveringer).

ILO-organene anser med andre ord konsultasjoner med de direkte berørte urfolksgruppene etter artikkel 6 som et *virkemiddel* for å oppfylle deres deltakelsesrett etter artikkel 7. Denne deltakelsesretten gjelder ikke bare urfolkets utvikling i sin alminnelighet, men er særlig viktig når det gjelder å klarlegge hvilke sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige konsekvenser de aktuelle tiltakene kan ha for urfolket, og med sikte på å iverksette tiltak for å beskytte og bevare miljøet i de aktuelle områdene, jf. henvisningene til artikkel 7 (3) og 7 (4).

I uttalelsen fremholder ILO-organene også at de ser positivt på at regjeringen i 2003 og 2004 hadde iverksatt visse tiltak for å fremme urfolkets deltakelse i beslutningsprosessene, og uttrykker et håp om at disse nye mekanismene vil.<sup>110</sup>

«take into account the requirements contained in Articles 6 and 7 of the Convention and that it will contribute to promoting real participation by the indigenous peoples in development plans and projects in the future.»

På grunn av manglende informasjon om situasjonen før klagen ble innlevert i 2002, anså imidlertid ILO-organene seg ikke i stand til avgjøre om det i dette tidsrommet hadde vært konsultert. For å kunne ta stilling til dette måtte man ha detaljert informasjon om:<sup>111</sup>

«... the studies carried out, in cooperation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact (Article 7(3)) on them of the activities for the construction and/or repair and/or upgrade of the Oaxaca-Isthmus-Huatulco highway, and on the measures taken, in cooperation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit (Article 7(4)). Furthermore, it is essential that such studies should precede development activities, in accordance with Article 6 of the Convention, because Article 7(3) requires that: «The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.»

For å komplettere bildet av hvilken betydning artikkel 7 har hatt ved tolkningen av artikkel 6, må det også nevnes at ILO-organene i den delen av klagesaken mot Colombia som gjelder letetilattelsene etter petroleum i U'wa-territoret, bruker artikkel 7

108. Ilolex: 161999COL169A para. 82.

109. Ilolex: 162006MEX169 para. 36.

110. Ilolex: 162006MEX169 para. 37.

111. Ilolex: 162006MEX169, para. 40, jf. også 45 (b).

(1) som et moment i vurderingen av i hvilke områder artikkel 6 får anvendelse og av hvilke tiltak bestemmelsen gjelder for. Etter å ha vist til regjeringens anførsler om at de aktuelle tillatelsene ikke ville påvirke de involverte urfolkssamfunnene, uttaler trepartskomiteen med styrets tilslutning:<sup>112</sup>

«... the Convention does not cover merely the areas occupied by indigenous peoples, but also <the process of development as it affects their lives ... and the lands that they occupy or otherwise use.>

Regjeringens anførsler ble således avvist, og ILO-organene la til grunn at artikkel 6 og 15 (2) var krenket fordi regjeringen i dette tilfellet hadde utstedt letetillatelsene «without conducting the due process of prior consultation with the peoples affected.»<sup>113</sup>

### 17.2.3.3 En felles forpliktelse om konsultasjoner og deltakelse

Gjennomgangen av praksis viser at artikkel 7 har bidratt til å utvide rekkevidden av artikkel 6 i forhold til ordlyden, blant annet når det gjelder spørsmålet om *når* det skal konsulteres (ikke bare på overveiellesstadiet, men også senere) og *hvilke tiltak* konsultasjonsplikten gjelder for (også tiltak som ble tillatt iverksatt før staten ble bundet av konvensjonen dersom tiltakene har virkninger som inntreffer etter dette tidspunktet). Artikkel 7 har også klargjort at det *geografiske virkeområdet* for forpliktelsen i artikkel 6 ikke bare gjelder i områder hvor urfolket er den dominerende folkegruppen, men også der urfolkets bruk ikke er enerådende eller dominerende, og ved tiltak som har virkninger for bruken av disse områdene.

Det er også klarlagt at konsultasjoner er et essensielt virkemiddel i gjennomføringen av den generelle deltakelsesretten for urfolk som er regulert i artikkel 7 (1), og herunder den deltakelsesretten som gjelder når det foretas utredninger av sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige konsekvenser av tiltakene for urfolkssamfunnene og iverksettes tiltak for å bevare miljøet i urfolkets bosetningsområder, jf. artikkel 7 (3) og 7 (4).

Det kan etter dette synes mer fruktbart å anse urfolks rett til konsultasjoner og deltakelse som utslag av en *felles forpliktelse*, enn å bruke tid på å teoretisere spørsmålet om når retten til å bli konsultert etter artikkel 6 slutter og retten til å delta etter artikkel 7 starter. Denne felles forpliktelsen

innebærer at det skal gjennomføres konsultasjoner med urfolket som gir dette en deltakelsesrett og en reell mulighet til å påvirke innholdet av avgjørelser og tiltak som kan få direkte betydning for dets ressursutnyttelse. Dette gjelder også når tiltak som er lokalisert utenfor urfolkets tradisjonelle områder, kan få virkninger i disse områdene.

Denne felles forpliktelsen gir imidlertid ingen vetorett for urfolket. Dette er klart uttrykt i ILOs litteratur om konvensjonen,<sup>114</sup> og følger også implisitt av praksis. I flere av de ovenfor omtalte sakene er det uttalt at konsultasjonsforpliktelsen etter artikkel 6, tolket i lys av artikkel 7, ikke krever at konsultasjonene skal lede frem til enighet, men at urfolksgruppen må ha hatt en reell mulighet til å delta fritt på alle nivåer i utforming, gjennomføring/anvendelse og evaluering av tiltak og planer som kan påvirke dem direkte.

Er dette først oppfylt, kan urfolket ikke med grunnlag i ILO-konvensjonen nekte at tiltaket blir gjennomført. En annen sak er imidlertid at andre folkerettslige bestemmelser, blant annet SP artikkel 27, stiller opp visse absolutte skranker mot inngrep som kan likestilles med en nektelse av retten til materiell kulturutøvelse, jf. punkt 5.5 (særlig punkt 5.5.3 flg.) og punkt 18.3.2 flg.

## 17.2.4 ILO 169 artikkel 15 – særlig om utnyttelse av naturressurser

### 17.2.4.1 Innledning

Redegjørelsen for ILO-praksis viser at også artikkel 15 har vært trukket inn i vurderingen av om konsultasjonsplikten er overholdt. Ofte har det vært konstatert eller antydnet, at det ikke bare foreligger brudd på artikkel 6 og 7, men også på artikkel 15. Denne bestemmelsen lyder:

«1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be pre-

112. Ilolox: 161999COL169A para. 86.

113. Ilolox: 161999COL169A para. 90.

114. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 16. Se også Indigenous and Tribal Peoples: A guide to ILO Convention No. 169, 1996, side 10.

judiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.»

Artikkel 15 (1) konkretiserer deltakelsesretten i artikkel 7, ved å slå fast at urfolket har rett til å delta i bruk, forvaltning og bevaring av ressursene i dets tradisjonelle områder. Den gir en rekke føringer for utvalgets vurderinger. Den er derfor omtalt nærmere blant annet i punkt 14.4.3.1 (forvaltningsordningen i Nordland og Troms), 17.5.9.1 (representasjon i organer) og punkt 18.3.3 (øvrige saksbehandlingsregler). Artikkel 15 (1) har imidlertid neppe selvstendig betydning ved siden av artikkel 6 og 7 for spørsmålet om det bør foreslås lovregler om konsultasjoner. Den er derfor ikke nærmere omtalt nedenfor. Det er derimot artikkel 15 (2) om konsultasjoner ved utforskning og utnyttelse av naturressurser som staten beholder eiendomsretten til i urfolkets områder, som har atskillig interesse i en slik sammenheng.

#### 17.2.4.2 Artikkel 15 (2) – konsultasjoner ved utnyttelse av naturressurser

Etter artikkel 15 (2) skal ingen tiltak for å utforske eller utnytte ressurser som staten har beholdt eiendomsretten til, kunne iverksettes i urfolkets landområder før det er etablert eller gjennomført «procedures through which [governments] shall consult these peoples» med sikte på å avklare om og i tilfelle i hvilken grad urfolkets interesser vil bli skadelidende.

Fordi ordlyden i artikkel 15(2) viser til mineralressurser, har det for Norges del vært antatt at bestemmelsen er særlig aktuell for *mutbare mineraler*, som i norsk rett tilligger staten i kraft av det såkalte bergregale, uansett hvem som er grunneier. Plikten gjelder imidlertid ikke bare ved undersøkelser etter og utnyttning av slike mineraler, men også ved utnyttelse av andre ressurser (undergrunnsressurser så vel som andre naturressurser), som staten beholder eiendomsretten til. Dette er også bekreftet gjennom ILOs praksis i klagesaker.

Både i saken mot Colombia som blant annet gjaldt leting etter petroleum, og i Ecuador-saken som også gjaldt petroleumsvirksomhet, er det lagt til grunn at *landbaserte petroleumsressurser* er omfattet av artikkel 15 (2). I saken mot Colombia uttalte ILO-organene med henvisning til at virk-

somheten ville få betydning for urfolkssamfunnene i området.<sup>115</sup>

«Therefore, under the terms of Article 15 (2) of the Convention, the Government was required to consult the U'wa with a view to determining whether their interests would be harmed, before authorizing the exploratory operations.»

I dette tilfellet hadde det ikke funnet sted forutgående konsultasjoner, men kun enkelte informasjonsmøter, samt konsultasjoner i etterkant av at tillatelsene var utstedt. Følgelig ble det konstatert krenkelse av konsultasjonsplikten i artikkel 6 og 15 (2).<sup>116</sup>

I Ecuador-saken var de omstridte tillatelsene ikke utstedt. ILO-organene kunne derfor ikke konstatere krenkelse av artikkel 15 (2), jf. artikkel 2, 6 og 7, men anmodet i stedet regjeringen om å gjennomføre konsultasjoner i samsvar med konvensjonens krav.<sup>117</sup> Uttalelsen inneholder imidlertid flere utsagn som kaster lys over forståelsen av artikkel 15 (2). Regjeringens anførsel om at det ikke var naturlig å konsultere ved leting etter og utnyttelse av petroleumsressurser, blant annet fordi disse ressursene tillå staten, ble avvist blant annet med henvisning til artikkel 15 (1) om urfolks rett til deltakelse i bruk, forvaltning og bevaring av ressursene i deres tradisjonelle områder. ILO-organene uttalte videre:<sup>118</sup>

«35. The Committee observes that national legislation in many countries, including Ecuador, establishes that the rights to subsurface resources are part of State patrimony. Article 15 (2) of the Convention recognizes this legal principle and also establishes an obligation to administer those resources: the obligation of the State to consult the indigenous and tribal peoples which could be affected prior to authorizing activities for the exploration and exploitation of the subsurface resources situated on indigenous territories:

...  
36. The Committee wishes to stress that it is fully aware of the difficulties entailed in the settlement of disputes relating to land rights, including the rights relating to the exploration and exploitation of subsurface products, particularly when differing interests and points of view are at stake such as the economic and development interests represented by the hydrocarbon deposits and the cultural, spiritual, social and economic interests of the indigenous peoples

115. Ilolox: 161999COL169A para. 87.

116. Ilolox: 161999COL169A para. 90.

117. Ilolox: 162000ECU169 para. 40.

118. Ilolox: 162000ECU169 para. 35 og 36.

situated in the zones where those deposits are situated. However, the spirit of consultation and participation that constitutes the essence of Convention No. 169 requires that the parties involved seek to establish a dialogue allowing them to find appropriate solutions in an atmosphere of mutual respect and full participation.»

De siterte uttalelsene klargjør at artikkel 15 (2) etablerer en plikt for statene ved forvaltningen av undergrunnsressurser som de beholder eiendomsretten til i urfolkets områder. I slike tilfeller skal de konsultere de urfolksgruppene som kan bli berørt før det eventuelt gis tillatelse til aktiviteter for å utforske eller utnytte ressursene, jf. uttalelsens avsnitt 35.

#### 17.2.4.3 Forholdet mellom artikkel 15 (2) og artikkel 6

Det forholdet at artikkel 15 (2) har særregler om konsultasjonsplikt i forbindelse med bruk av og disponering over naturressursene i urfolkets bruksområder, har gitt grunnlag for antakelser om at denne plikten er mer vidtrekkende enn den generelle forpliktelsen etter artikkel 6.<sup>119</sup> Ut fra prinsippet om at spesielle regler normalt går foran generelle regler (*lex specialis*), kunne det også være nærliggende å anta at når artikkel 15 (2) har en særregel om konsultasjoner, vil ikke den generelle bestemmelsen i artikkel 6 få anvendelse i saker som faller inn under ordlyden i artikkel 15 (2). ILO har imidlertid også i slike saker, jf. blant annet sakene mot Colombia, anvendt artikkel 6, men slik at artikkel 15 (2) har vært et moment ved tolkningen av artikkel 6, og slik at bestemmelsene er tolket i lys av hverandre.

De to bestemmelsene kan dermed i alle fall et stykke på vei anses som utslag av en felles forpliktelse for statene til å konsultere sine urfolk og sørge for at disse kan delta aktivt i beslutningsprosessene når det er tale om å iverksette tiltak som kan få direkte betydning for urfolkene. Det synes derfor rimelig å anta at rekkevidden av statens forpliktelser i det enkelte tilfellet mer vil bero på graden av påvirkning enn på hva slags type tiltak det er tale om.

Om ikke den forpliktelsen som følger av artikkel 15 (2) går lenger enn den som følger av artikkel 6, konkretiserer den imidlertid innholdet i statens konsultasjonsforpliktelser ved ressursutnyttelse i urfolks bruksområder. Mens plikten etter artikkel 6 gjelder i de tilfellene hvor det planlagte tiltaket

«kan få direkte betydning» for urfolkene, gjelder det dessuten ingen slik begrensning etter artikkel 15 (2). Hensikten med konsultasjonene etter artikkel 15 (2) er å fastslå om og i tilfelle i hvilken utstrekning urfolkets interesser kan lide skade ved tiltaket. Dette tilsier at det også i tilfeller hvor det ikke i utgangspunktet er klart at tiltaket kan få direkte betydning vil måtte konsulteres etter artikkel 15 (2), idet hensikten med disse konsultasjonene blant annet vil være å avklare om tiltaket kan ha direkte betydning eller ikke.

Selv om artikkel 15 (2) kun gjelder for tillatelser til å utforske eller utnytte naturressurser som statene har beholdt eiendomsretten til i urfolkets tradisjonelle områder, mens artikkel 6 gjelder for alle tiltak som «kan få direkte betydning», er det derfor mulig at artikkel 15 (2) på det saksfeltet bestemmelsen omfatter kan favne videre enn artikkel 6.

ILOs praksis viser imidlertid at forskjellen ikke er stor. Det finnes både eksempler på at artikkel 6 har blitt tolket i lys av artikkel 15 (2), og på at artikkel 15 (2) har blitt tolket i lys av artikkel 6. I begge klagesakene mot Colombia tar for eksempel ILO-organene utgangspunkt i artikkel 6, og siterer artikkel 15 (1) og (2) som ledd i vurderingen av om konsultasjonsplikten etter artikkel 6 er overholdt.<sup>120</sup> Det går ikke klart frem hvilken betydning dette har hatt for utfallet av vurderingene, men uttalelsene befester inntrykket av at artikkel 6 må tolkes i lys av (blant annet) artikkel 15. Også Bolivia-saken viser at plikten etter artikkel 15 (2) må tolkes i lys av artikkel 6 (og 7). I uttalelsen om denne saken er det uttalt:<sup>121</sup>

«... in view of the fact that these measures to clear title to the land claimed and expropriations and concessions for mining and petroleum exploitation may directly affect the viability and interests of the indigenous peoples concerned, the Committee recalls that Article 15 of the Convention should be read in conjunction with Articles 6 and 7 of the Convention, ...»

Det vises videre til at det ikke synes å ha vært gjennomført konsultasjoner i samsvar med artikkel 6 (1) bokstav a) eller artikkel 15 (2) med sikte på å avklare hvilke virkninger de omstridte skogsdriftskonsesjonene hadde for den berørte urfolksgruppen.<sup>122</sup>

120. Ilolox: 161999COL169A para. 77 og 78 (den delen av saken som gjaldt forordning 1320:98 om konsultasjoner) og Ilolox: 161999COL169B para. 60.

121. Ilolox: 161998BOL169 para. 38.

122. Ilolox: 161998BOL169 para. 40.

119. Se for eksempel Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) side 90.

#### 17.2.4.4 Særlig om utnyttelse av andre ressurser enn undergrunnsressurser

Foruten å slå fast at artikkel 15 må tolkes i lys av artikkel 6 og 7, viser uttalelsen i Bolivia-saken, som gjaldt utstedelsen av skogsdriftkonsesjoner i et urfolksområde, at den særskilte formen for konsultasjoner som er regulert i artikkel 15 (2) ikke bare gjelder for utnyttelse av undergrunnsressurser, men også ved drift og utnyttelse av for eksempel skoger som er i statlig eie på urfolkets bruksområder. Om dette uttales det blant annet:<sup>123</sup>

«... by ratifying the Convention governments undertake to ensure that the indigenous communities concerned are consulted promptly and adequately on the extent and implications of exploration and exploitation activities, whether these are mining, petroleum or forestry activities.»

Uttalelsen inneholder før øvrig et utsagn som lest isolert kan synes å tilsa at forpliktelsen i artikkel 15 (2) er begrenset til områder som urfolket har krav på å få anerkjent eierrettigheter til etter artikkel 14, ved at trepartskomiteen anbefaler ILOs styre om å:<sup>124</sup>

«... request the Government to apply fully the provisions of Article 15 of the Convention and to consider engaging in consultations in each particular case, especially when large tracts of land such as those referred to in this representation are affected, as well as environmental, cultural, social and spiritual impact studies, jointly with the peoples concerned, before authorizing the explorations and exploitation of natural resources in areas traditionally occupied by indigenous peoples.»

Henvisningen til områder som er «traditionally occupied», er imidlertid neppe et utslag av at ILO-organene har ment at forpliktelsen i artikkel 15 (2) er begrenset til områder som urfolket har krav på å få anerkjent eier- og besittelsesrettigheter til etter artikkel 14, men av at saken faktisk gjaldt områder hvor urfolket kunne ha krav på å få anerkjent slike rettigheter.<sup>125</sup>

ILOs ekspertorganer har tidligere uttrykkelig fastslått at artikkel 15 også gjelder for områder der urfolkets bruk ikke har vært dominerende i forhold til andres bruk og hvor det dermed ikke gjelder noe krav etter artikkel 14 om anerkjennelse av eierrettigheter. Se for eksempel ekspertkomiteens «Individual direct request» til Norge fra 1995 hvor

det i tilknytning til en konkret sak om diamantletting på Finnmarksvidda, er uttalt at anvendelsen av artikkel 15 «do not depend on the form of rights recognized under Article 14».<sup>126</sup>

Videre uttalte ILO-organene i saken som gjaldt petroleumsvirksomhet i U'wa-området i Colombia at bestemmelsene om konsultasjoner ikke kun gjelder områder som er «occupied» av urfolk, men også for tiltak som kan påvirke «the lands that they occupy or otherwise use». Fordi det i denne saken, som ble avgjort vel ett år etter Bolivia-saken, ikke var konsultert før letetillatelsene var utstedt, ble det konstatert at artikkel 6 og 15 (2) var krenket.<sup>127</sup> Det er følgelig klart at artikkel 15 (2) også gjelder for områder som urfolket tradisjonelt har utnyttet, men uten at bruken har vært så dominerende at det har krav på å få anerkjent eierrettigheter.

Bolivia-saken har for øvrig atskillig interesse i en norsk kontekst, ettersom Statskog SF eier store skogs- og utmarksområder i tradisjonelle samiske områder, særlig i Nordland og Troms. Saken tilsier at dersom Statskog planlegger tiltak eller utsteder tillatelser til bruk og utnyttelse av disse områdene, vil det etter artikkel 15 (2) måtte konsulteres med sikte på å avklare hvilke virkninger dette vil kunne få for samiske lokalsamfunn og brukerinteresser.

Dette må i alle fall gjelde når det planlegges større grundisponeringstiltak mv., men det kan heller ikke utelukkes at det vil gjelde ved mer varige disponeringer over vilt- og fiskeressurser, for eksempel ved langvarige bortforpaktninger eller utleie.

I den førstnevnte relasjonen vil ikke nødvendigvis plikten alltid ha så stor selvstendig betydning. Større tiltak kan som regel ikke gjennomføres uten at det foreligger en tillatelse fra det offentlige, og i slike tilfeller vil det uansett måtte konsulteres i kraft av de alminnelige reglene. I den sistnevnte relasjonen kan konsultasjonsplikten derimot ha større praktisk betydning, og selv om det ut fra det foreliggende rettskildegrunnlaget ikke kan sies med sikkerhet hvor langt en slik konsultasjonsplikt rekker, vil det uten tvil være hensiktsmessig at det gjennomføres en form for konsultasjoner. Se ellers det som er anført i punkt 17.2.2.6 om at også Statskog og andre statsforetak etter omstendighetene kan ha konsultasjonsplikt.

Et annet interessant aspekt ved Bolivia-saken er at den understøtter at det kan innfortolkes et krav om *konsekvensutredninger* i ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner. Etter å ha vist at konvensjonens artikkel 15 må leses i sam-

123. Ilolex: 161999BOL169 para. 38.

124. Ilolex: 161998BOL169 para. 44 (b). Se også para. 39.

125. Ilolex: 161998BOL169 para. 36 og 37.

126. Ilolex: 091995NOR1691 para. 23.

127. Ilolex: 161999COL169A para. 86 og 90.



menheng med artikkel 6 og 7, uttaler ILOs trepartskomiteé med tilslutning fra styret:<sup>128</sup>

«38. ... by ratifying the Convention governments undertake to ensure that the indigenous communities concerned are consulted promptly and adequately on the extent and implications of exploration and exploitation activities, whether these are mining, petroleum or forestry activities.

39. In these circumstances, the Committee considers it appropriate to recommend that the Governing Body request the Government to consider the possibility of establishing, in each particular case, especially in the case of large-scale exploitations such as those affecting large tracts of land, environmental, cultural, social and spiritual impact studies, jointly with the peoples concerned, before authorizing exploration and exploitation of natural resources in areas traditionally occupied by indigenous peoples.»

ILO-organene oppfordrer med andre ord regjeringen til i samråd med urfolket å vurdere mulighetene for å utarbeide analyser av tiltakenes miljømessige, kulturelle, sosiale og åndelige virkninger for urfolket («impact studies»). En plikt til å utarbeide slike analyser følger for øvrig også av ordlyden i artikkel 7 (3). Klagesaken mot Mexico fra 2006, som er omtalt blant annet i punkt 17.2.2.3 og 17.2.3.2, viser dessuten at det etter artikkel 6 gjelder en plikt for de aktuelle offentlige myndighetene til under gjennomføringen av slike utredninger å konsultere de urfolksgruppene som slike utredninger kan få direkte betydning for.<sup>129</sup>

#### 17.2.4.5 Særlig om utnyttelse av undersjøiske ressurser mv.

Et annet spørsmål av særskilt interesse for Norges vedkommende er om artikkel 15 (2) også får anvendelse for utnyttelse av undersjøiske ressurser. Dette vil i utgangspunktet bero på om artikkel 15 kan tolkes slik at bestemmelsen også omfatter sjøområder.

Det foreligger ingen klagepraksis som uttrykkelig bekrefter et slikt tolkningsresultat, men det følger av artikkel 13 (2) at uttrykket «their lands» slik det er brukt i artikkel 15 og 16 skal omfatte begrepet «territorier», som dekker «totalmiljøet i de områdene vedkommende urfolk lever i eller bruker på annen måte», se også nedenfor i punkt 22.3.3.1. Videre er det i det materialet ILO har utar-

beidet om konvensjon nr. 169, og som det er nærliggende å anse som et uttrykk for hvordan man vurderer spørsmålet, om uttrykket «lands» i konvensjonens artikkel 13 (2), 15 og 16 fremholdt at dette «usually embraces the whole territory they use, including forests, rivers, mountains and sea».<sup>130</sup>

Etter Samerettsutvalgets syn, er det etter dette neppe noen tvil om at også kyst- og fjordområder i henhold til definisjonen i artikkel 13 (2) kan anses som «lands» i artikkel 15's forstand. Som følge av dette vil statens forpliktelser etter artikkel 15 også gjelde for marin virksomhet, i den grad slik virksomhet foregår i farvann som utgjør en del av totalmiljøet i de områdene som en urfolksgruppe har brukt og fortsatt bruker for sine tradisjonelle former for ressursutnyttelse. Dette må også gjelde norske samer ettersom kyst- og fjordfiske i mange generasjoner har vært, og fortsatt er, en viktig samisk næringsvei.

Det synet Fiskeri- og kystdepartementets anførte under konsultasjonsmøtet med Sametinget 5. januar 2006 om at ILO-konvensjonen «som sådan» ikke gjelder for marin sektor, og at en først ble bundet av konsultasjonsplikten når konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen trådte i kraft,<sup>131</sup> kan således ikke være riktig. Selv om artikkel 14 ikke kan anvendes analogisk på marin sektor, kan ikke dette trekkes dit hen at heller ikke konvensjonens prosessuelle bestemmelser får anvendelse på marin virksomhet.

Hva artikkel 15 angår, vil dette bero på om kyst- og fjordområder og havområder for øvrig kan anses som en del av samens «totalmiljø» etter artikkel 13 (2). Dessuten vil uansett de generelle bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6 og 7 få anvendelse så lenge marin virksomhet kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og interesser.

Som det vil bli redegjort for i punkt 17.2.6, jf. også punkt 22.3.2, viser dessuten nyere FN-praksis at det – uavhengig av ILO-konvensjonen – også av SP artikkel 27 kan utledes en plikt for statene til å konsultere sine urfolksgrupper i saker som kan få betydning for deres materielle kulturutøvelse. Dette gjelder også ved utnyttelse av marine ressurser.<sup>132</sup>

130. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 29. At uttrykket «sea» sikter til saltvann/sjøområder og ikke til ferskvann/innsjøer («lakes») går klart frem av den sammenhengen sitatet inngår i.

131. Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet, 5. januar 2006, side 3.

132. Se for eksempel *Apirana Mahuika v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), para 9.3, jf. 9.7.

128. Ilolox: 161998BOL169 para. 38 og 39.

129. Ilolox: 162006MEX169 para. 36, 40 og 45b.

Selv om kyst- og fjordområdene har vært og er en del av det materielle grunnlaget for samisk kultur og næringsvirksomhet, er det imidlertid neppe grunnlag for å anse kontinentalsokkelen som sådan som en del av «totalmiljøet» i det området som samene har utnyttet. ILO-organene har imidlertid lagt til grunn at reglene om konsultasjoner, ikke bare gjelder både for virksomhet som finner sted i urfolkets tradisjonelle bruksområder, men også for virksomhet som kan ha innvirkning på disse områdene. Se den i punkt 17.2.2.3 og 17.2.3.2 gjengitte uttalelsen fra saken mot Colombia om at disse reglene gjelder for «the process of development as it affects their lives ... and the lands that they occupy or otherwise use.»<sup>133</sup>

I den grad petroleumsvirksomhet på norsk sokkel kan få innvirkning på sjøområder hvor det har vært drevet kystsamisk fiske og det etableres landbaserte installasjoner knyttet til virksomheten, vil derfor konsultasjonsplikten i artikkel 15 (2), jf. artikkel 6 få anvendelse. Mer konkret kan dette innebære at myndighetene før det gis tillatelser til leting etter og eventuelt utvinning av petroleum utenfor Nord-Norge, vil måtte konsultere Sametinget og representanter for kystsamiske fiskeriinteresser, for å avklare om og i tilfelle i hvilken grad samiske interesser kan bli skadelidende som følge av den omsøkte virksomheten. Dersom det gjennom slike konsultasjoner klarlegges at tiltakene kan ha direkte betydning for samiske lokalsamfunn og brukerinteresser, vil det også måtte konsulteres i forbindelse med gjennomføringen og evalueringen av virksomheten, jf. punkt 17.2.2.9. Se også punkt 21.3.3.

#### 17.2.4.6 Oppsummering av hovedtrekkene i artikkel 15 (2)

Den primære betydningen av artikkel 15 (2) synes å være at bestemmelsen konkretiserer og utfyller artikkel 6 og 7, og statuerer en særlig konsultasjonsplikt ved planer om å tillate undersøkelser etter eller utnyttelse av naturressurser som statene beholder eiendomsretten til, og hvor utnyttelsen kan få virkning i urfolkets bruksområder.

Denne plikten gjelder både ved undersøkelser etter og utvinning av mineraler og andre undergrunnsressurser, og overflateressurser som skog og fornybare ressurser som staten har beholdt eiendomsretten til. Plikten er ikke begrenset til landbaserte ressurser, men vil gjelde for undersøkelser etter og utnyttelse av petroleumsressurser og andre undersøiske ressurser, og også viltle-

vende marine ressurser, gitt at virksomheten kan få innvirkning på de områdene urfolkets bruker, enten disse er lokalisert i sjøområder eller i landområder. Bli havressurslovutvalgets forslag om å lovfeste at staten er eier av viltlevende marine ressurser realisert,<sup>134</sup> vil prinsippene i artikkel 15 (2) dermed også få anvendelse ved saltvannsfiske mv.

Formuleringen av konsultasjonsforpliktelsen i artikkel 15 (2) kan synes å tilsi at det etter artikkel 15 (2), i motsetning til konsultasjonsforpliktelsen etter artikkel 6, ikke er et krav at det på forhånd må kunne antas at det aktuelle tiltaket kan få direkte betydning for urfolkets. Dette fordi hensikten med konsultasjoner etter artikkel 15 (2) er å klarlegge om et tiltak kan få slik betydning. Etter ordlyden synes imidlertid forpliktelsen i artikkel 15 (2) primært å gjelde forutgående konsultasjoner. Plikten etter artikkel 6 er derimot ikke begrenset til forutgående konsultasjoner, men gjelder også ved gjennomføringen og evalueringen av tiltaket.

De to bestemmelsene har imidlertid blitt tolket i lys av hverandre, og kan langt på vei anses som ulike utslag av en felles forpliktelse som både innebærer at det må konsulteres for å avklare om et planlagt tiltak kan få betydning for urfolkets og i tilfelle hvilken, og ved iverksettelsen av slike tiltak. Rekkevidden av statens forpliktelser vil derfor trolig mer bero på graden av påvirkning av urfolkets interesser enn på hva slags type tiltak det er tale om.

### 17.2.5 Andre relevante bestemmelser i ILO-konvensjonen

#### 17.2.5.1 Artikkel 2

ILO har i flere klagesaker som gjelder konsultasjonsplikten, trukket inn artikkel 2 i vurderingen av om plikten er overholdt. Denne bestemmelsen lyder slik:

«1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.

2. Such action shall include measures for:

- (a) ensuring that members of these peoples benefit of an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;
- (b) promoting the full realisation of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultu-

133. Ilolex: 161999COL169A para. 86.

134. NOU 2005: 10 side 9 (lovforslagets § 1-5) og side 97–103.

ral identity, their customs and traditions and their institutions;

(c) assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.»

Det tales ikke her direkte om konsultasjoner, men statene har etter artikkel 2 (1) et ansvar for, med deltakelse fra urfolk, å utvikle samordnet og systematisk virksomhet for å verne ufolkets rettigheter og sikre respekt for dets integritet. Virksomheten skal blant annet inkludere tiltak som med respekt for urfolkets sosiale og kulturelle identitet, og for deres skikker, tradisjoner og institusjoner, tar sikte på fullt ut å realisere urfolkets sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, jf. artikkel 2 (2) bokstav b).

Ifølge forarbeidene etablerer artikkel 2 en forpliktelse for statene til å samarbeide med urfolkene, slik at disse får anledning til aktiv og systematisk deltakelse i beskyttelsen av egne rettigheter.<sup>135</sup> Et effektivt virkemiddel for å realisere dette vil nettopp være å etablere et system med reelle konsultasjoner med urfolkene i saker som er omfattet av artikkel 2.

Det vil i praksis være vanskelig for statene å oppfylle en slik forpliktelse uten å konsultere urfolkene. Således kan det være nærliggende å anta at det av artikkel 2 kan utledes en generell konsultasjonsplikt for de spørsmålene som er omhandlet i bestemmelsen. Dette fremgår også av ILO-organenes praksis. I den klagesaken mot Colombia som ble avgjort 14. november 2001, og som blant annet gjaldt forordning nr. 1320, uttales det for eksempel:<sup>136</sup>

«..., Articles 2(1), 2(2)(b), 6, 7 and 15(2) require consultation of the peoples concerned before the finalization of any environmental study and environmental management plan, ...»

Siden artikkel 2 omhandler mer overordnede rettigheter av sosial, økonomisk og kulturell art, og tiltak for å fremme likebehandling mellom urfolk og majoritetsbefolkning, jf. artikkel 2 (2), kan det for Norges del trolig antas at det særlig er Sametin-

get som er den aktuelle deltakeren i konsultasjonene. Om artikkel 2 har selvstendig betydning ved siden av artikkel 6, er likevel usikkert. Tiltak som er omfattet av artikkel 2 kan uten tvil ha «direkte betydning» for samene i Norge, og det vil i all hovedsak være aktuelt å iverksette dem ved lovgivning eller administrative tiltak. Følgelig vil de også være omfattet av artikkel 6.

ILO har imidlertid i flere saker anvendt artikkel 2 (1), jf. artikkel 2 (2) bokstav b), som momenter ved tolkningen av artikkel 6. Både i den ovennevnte saken mot Colombia og i den samtidig avgjorte Alto Sinú-saken, er det uttalt:<sup>137</sup>

«The Committee considers that the concept of prior consultation established in Article 6 must be understood within the context of the general policy set out in Article 2(1) and (2)(b) of the Convention.»

I Ecuador-saken uttrykker organene seg på samme måte, men slik at det fremgår at også prinsippene i artikkel 7 må tolkes i lys av artikkel 2 (1) og 2 (2) bokstav b):<sup>138</sup>

«... the principles of consultation and participation established in Articles 6 and 7 should be understood in the context of the general policy set forth in Article 2(1) and (2)(b) of the Convention.»

Bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6 og 7 må således tolkes i lys av «policy»-bestemmelsen i artikkel 2 (1) og (2) bokstav b). Det går ikke klart frem av de ulike uttalelsene hvilken betydning dette hadde for vurderingen av sakene. Det må imidlertid antas at dette tolkningsgrepet har bidratt til å utvide rekkevidden av konsultasjonsforpliktelsen, og til at ILO-organene både i de to sakene mot Colombia og i Ecuador-saken, fant at statene ikke hadde opptrådt i samsvar med konvensjonens krav.<sup>139</sup>

#### 17.2.5.2 Artikkel 4

Også artikkel 4 har vært nevnt i diskusjonen om konsultasjonsplikten. Bestemmelsen lyder:

«1. Special measures shall be adopted as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned.

135. ILO, International Labour Conference, 76th session, 1989, Report IV (2A): Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), side 14-15.

136. Ilolex: 161999COL169A para. 78. Se også den nokså likelydende uttalelsen i den samtidig avgjorte Ilolex: 162000ECU169 para. 39.

137. Ilolex: 161999COL169A para. 70 og Ilolex: 161999COL169B para. 58 (med en litt annen ordlyd).

138. Ilolex: 162000ECU169 para. 33.

139. Ilolex: 161999COL169A para. 79, Ilolex: 161999COL169B para. 56 og Ilolex: 162000ECU169 para. 40.

2. Such special measures shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned.

3. Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures.»

I likhet med artikkel 2, taler ikke bestemmelsen direkte om konsultasjoner. Det følger imidlertid av artikkel 4 (1) at det skal treffes særskilte tiltak «as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned».<sup>140</sup> Videre følger det av artikkel 4 (2) at slike tiltak ikke skal være i strid med fritt uttrykte ønsker fra vedkommende folk. I dette siste ligger det en plikt for statene til å bringe på det rene hva som er vedkommende folks ønsker, før de aktuelle tiltakene iverksettes. Et egnet virkemiddel for å oppnå dette kan være at de gjennomfører konsultasjoner.

Det kan imidlertid ikke ses at artikkel 4 statuerer noen selvstendig konsultasjonsplikt ved siden av den som følger av artikkel 6. Tiltak som nevnt i artikkel 4 (1), for eksempel å sikre urfolkets kultur eller miljø, kan åpenbart få «direkte betydning» for vedkommende folk, og vil dermed være omfattet av artikkel 6. Dette vil i alle fall gjelde når tiltakene planlegges iverksatt i form av «legislative or administrative measures». I praksis er det vanskelig å se for seg at tiltak av den typen som er omhandlet i artikkel 4 skulle bli gjennomført på andre måter.

I de klagesakene hvor det har vært anført at det foreligger brudd på artikkel 4 ved siden av andre bestemmelser i konvensjonen, har ikke ILO-organene gått konkret inn på artikkel 4. I motsetning til det som gjelder for artiklene 2, 7, 15 og 17, har artikkel 4 heller ikke vært anvendt som et moment ved tolkningen av artikkel 6. I saken mot Colombia hvor ILO-organene fant at staten hadde overtrådt konsultasjonsplikten under utarbeidelsen av forordning nr. 1320:98, anførte for eksempel klagerne at det forelå brudd på artikkel 2 (1), 2 (2) bokstav b), 4 (1), 4 (2), 6, 7, og 15. ILO-organene gikk imidlertid ikke inn på artikkel 4, men konstaterte at det de mangelfulle konsultasjonene var i strid med artikkel 2, 6, 7 og 15.<sup>141</sup>

Heller ikke i Ecuador-saken hvor det var anført at det forelå krenkelser av artikkel 2, 4 (1), 5, 7, 8

(2), 13 (1), 14 (1), 15 (2) og 17, viser ILO-organene til artikkel 4 i sine vurderinger (og heller ikke til artikkel 5, 8, 13 og 14). Derimot vurderes artikkel 6, til tross for at klagerne ikke hadde påberopt denne, ved siden av artikkel 7 (1) og (3), 15 (1) og (2) og 17 (2) og (3).<sup>142</sup>

Det sentrale aspektet ved artikkel 4 synes dermed å være at den foreskriver en plikt for statene til å iverksette tiltak for å sikre enkeltpersoner fra vedkommende urfolk og urfolkets institusjoner, eiendom, arbeid, kultur og miljø. Den konsultasjonsplikten som eventuelt kan utledes av bestemmelsen synes derimot å ha mer underordnet betydning, i alle fall ved siden av de bestemmelsene i konvensjonen som mer direkte foreskriver en konsultasjonsplikt.

### 17.2.5.3 Artikkel 16

Artikkel 16 har regler om flytting («relocation») av urfolk. Etter artikkel 16 (1) skal dette som hovedregel ikke finne sted, men artikkel 16 (2) åpner for at dette kan gjøres dersom det er ansett nødvendig som «an exceptional measure», for eksempel på grunn av omfattende radioaktiv forurensning av urfolkets områder.<sup>143</sup> Forutsetningen er at flyttingen skjer på grunnlag av urfolkets «free and informed consent». Det vil si at urfolket fullt ut må ha blitt informert om konsekvensene av flyttingen før det gir samtykke. Av artikkel 16 (2) fremgår det videre at i tilfeller der samtykke ikke kan oppnås, skal flytting kun finne sted etter at det er gjennomført:

«... appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.»

I dette ligger det at det vil måtte gjennomføres visse konsultasjonsprosedyrer, og at disse skal være regulert i nasjonal lovgivning. ILO-organene gikk i Alto Sinú-saken mot Colombia noe nærmere inn på artikkel 16 (5) som fastslår at personer som blir omplassert på midlertidig eller varig basis har krav på erstatning for tap og skader som følge av dette.<sup>144</sup> Bestemmelsen i artikkel 16 (2) om hensiktsmessige prosedyrer er imidlertid ikke nærmere belyst i uttalelsen, og så vidt kan sees heller ikke i annen ILO-praksis. Det anses således ikke

140. I St. prp. nr. 102 (1989–90) side 43 er dette oversatt med at det skal treffes tiltak for «å sikre enkeltpersoner fra vedkommende folk og deres institusjoner, eiendom, arbeid, kultur og miljø». Denne formuleringen er imidlertid språklig noe tvedtydig ved at den kan leses slik at enkeltpersoner og deres institusjoner skal sikres eiendom mv.

141. Ilolex:161999COL169A para. 69 (klagerens anførsler) og 70 til 79 (ILO-organenes vurderinger).

142. Ilolex: 162000ECU169 para. 9 og 15–18 (klagerens anførsler) og 28 flg. (ILO-organenes vurderinger).

143. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 44.

144. Ilolex: 161999COL1999B, para. 64 flg.

hensiktsmessig å gå nærmere inn på bestemmelsen i nærværende sammenheng.

#### 17.2.5.4 Artikkel 17

Artikkel 17 har regler om at ordninger for overdragelse av landrettigheter mellom personer som tilhører vedkommende urfolk og som har grunnlag i urfolkets sedvaner skal respekteres. Den har også en bestemmelse om konsultasjoner i artikkel 17 (2) som lyder slik:

«The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.»

Bestemmelsen er et uttrykk for at konvensjonen ikke er til hinder for at urfolket avhender sine landområder eller på andre måter overfører sine (land)rettigheter ut av fellesskapet. Dersom noen – det være seg personer innad i urfolket eller andre – trekker i tvil at det eksisterer en rettslig adgang til å foreta slike disposisjoner, skal imidlertid urfolket konsulteres.

Hva som mer konkret ligger i dette, er i liten grad klarlagt gjennom uttalelser fra ILOs klagesakspraksis. I klagesaken *CGTP, the General Confederation of Workers of Peru mot Peru* (heretter Perusaken) merket imidlertid ILO-organene seg at «apparently no consultation process was undertaken with the indigenous peoples concerned with regard to the alienation of their lands outside the community, as provided in Article 17, paragraph 2». De understreker at det gjelder en slik forpliktelse, men går ikke inn på forpliktelsens innhold og rekkevidde.<sup>145</sup>

I Ecuador-saken anførte klageren at det forholdet at et privat selskap som hadde fått tillatelse til å lete etter petroleum, hadde avholdt møter med og undertegnet «cooperations agreements» med individer og organisasjoner som ifølge klageren ikke var representative for urfolksgruppen, var en krenkelse av blant annet artikkel 17. ILO-organene tok imidlertid ikke stilling til dette, men subsumerte i all hovedsak klagerens anførsler under artikkel 6 (som ikke var påberopt), jf. artikkel 2, 7 og 15. De viser også til artikkel 17 (3) om at personer som ikke tilhører urfolket skal hindres fra å dra fordel av urfolkets sedvaner eller manglende rettsforståelse til å sikre seg eiendomsrett til, besittelse eller bruk av urfolkets landområder, men uten å gå nær-

mere inn på innholdet av bestemmelsen. Den er imidlertid nevnt i sammenheng med konsultasjonsplikten i artikkel 6 (1), hvilket indikerer at det også i denne relasjonen er viktig at konsultasjonene gjennomføres med representative institusjoner.<sup>146</sup>

#### 17.2.6 SP artikkel 27

##### 17.2.6.1 Oversikt over hovedtrekkene i artikkel 27

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) fra 1966 inneholder en bestemmelse om kulturvern for etniske, religiøse eller språklige minoriteter. Bestemmelsen, som det er redegjort mer generelt for i utredningens punkt 5.5, har følgende ordlyd:

«In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.»

Etter ordlyden stiller artikkel 27 opp en rettighet for de personene som omfattes av bestemmelsen, til å dyrke sin egen kultur («enjoy their own culture»), og en motsvarende plikt for statene til ikke å nekte disse personene å utøve denne retten. I dette siste ligger det blant annet at statene må avstå fra å iverksette tiltak som griper inn i minoritetenes kulturelle rettigheter på en måte som kan likestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse.

FNs Menneskerettskomité har både i generelle tolkningsuttalelser og i klagesaker lagt til grunn at artikkel 27 beskytter urfolks tradisjonelle næringer, og områder og ressurser som danner grunnlaget for denne virksomheten.<sup>147</sup> I klagesaken *Apirana Mahuika mot New Zealand*, som ble avgjort i november 2000, sies det for eksempel<sup>148</sup>:

«... It is undisputed that the authors are members of a minority within the meaning of article 27 of the Covenant; it is further undisputed that the use and control of fisheries is an essential element of their culture. In this context, the Committee recalls that *economic activities may come within the ambit of article 27, if they are an essential element of the culture of a community....*» (Samerettsutvalgets kursivering).

146. Ilolex: 162000ECU, para. 41 til 43.

147. General Comment No. 23: Article 27, adopted on 50th Session, 08/04/1994, para. 7.

148. *Apirana Mahuika v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), para. 9.3.

145. Ilolex: 161997PER169 para. 26, 28 og 32.

Kulturbegrepet i artikkel 27 er dessuten ikke statisk, men dynamisk. *Klagesaken Ilmari Länsman mot Finland* gjaldt anleggelsen av et steinbrudd i et reindriftsområde og ble avgjort i oktober 1994. Her uttaler komiteen.<sup>149</sup>

«The right to enjoy one's culture cannot be determined in abstracto but has to be placed in context. In this connection, the Committee observes that article 27 does not only protect traditional means of livelihood of national minorities, as indicated in the State party's submission. Therefore, that the authors may have adapted their methods of reindeer herding over the years and practice it with the help of modern technology does not prevent them from invoking article 27 of the Covenant.»

Synspunktet er fulgt opp i *Apirana Mahuika mot New Zealand*, der komiteen fremholder:<sup>150</sup>

«In particular, article 27 does not only protect traditional means of livelihood of minorities, but allows also for adaptation of those means to the modern way of life and ensuing technology.»

Artikkel 27 beskytter dermed også moderne måter å utøve tradisjonelle næringer på. Beskyttelsen er ikke absolutt, men gjelder mot inngrep som utgjør eller som kan likestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse. Det forholdet at bestemmelsen gir en individuell rettighet,<sup>151</sup> innebærer imidlertid at også tiltak som ikke rammer samisk kulturutøvelse som helhet særlig hardt, kan være konvensjonsstridige dersom de først har den påkrevde innvirkningen på kultur- eller næringsutøvelsen til de individene som tiltaket får virkning for.

Menneskerettskomiteens *tolkningsuttalelse nr. 23* fra april 1994 viser også at statene har en viss plikt til å legge forholdene til rette gjennom *positive støttetiltak* (lovgivning, økonomiske tiltak og lignende) dersom dette er nødvendig for at individer tilhørende urfolket skal ha en reell mulighet til å utøve sine kulturelle rettigheter. Komiteen uttaler blant annet:<sup>152</sup>

«6.2. Although the rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain

its culture, language or religion. Accordingly, positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practice their religion, in community with the other members of the group.»

Ved siden av at artikkel 27 har et negativt aspekt gjennom vernet mot inngrep, og et positivt aspekt gjennom kravet om aktiv støtte til og tilrettelegging for kulturutøvelsen, har FNs Menneskerettskomité også innfortolket et *prosessuelt aspekt* i bestemmelsen.

Komiteen fremholder i tolkningsuttalelse nr. 23 at det kan være en forutsetning for at urfolk og minoriteter skal kunne utøve sine rettigheter etter artikkel 27, at staten har iverksatt tiltak for å sikre effektiv deltakelse fra personer tilhørende minoritetssamfunn i beslutninger som vil påvirke dem.<sup>153</sup> Et sentralt moment i vurderingen av om bestemmelsen har vært krenket, har således i flere klagesaker vært om ufolket har vært gitt en slik deltakelse. I *Apirana Mahuika mot New Zealand* uttaler komiteen blant annet:<sup>154</sup>

«The Committee notes that the State party undertook a *complicated process of consultation in order to secure broad Maori support* to a nation-wide settlement and regulation of fishing activities. Maori communities and national Maori organizations were consulted and their proposals did affect the design of the arrangement. ...

«...In the *consultation process*, special attention was paid to the cultural and religious significance of fishing for the Maori, *inter alia* to securing the possibility of Maori individuals and communities to engage themselves in non-commercial fishing activities. While it is a matter of concern that the settlement and its process have contributed to divisions amongst Maori, nevertheless, the Committee concludes that *the State party has, by engaging itself in the process of broad consultation before proceeding to legislate, and by paying specific attention to the sustainability of Maori fishing activities, taken the necessary steps to ensure that the Fisheries Settlement and its enactment through legislation, including the Quota Management System, are compatible with article 27*» (Samerettsutvalgets kursiveringer).

Det forholdet at det under utarbeidelsen av de omstridte regulerings tiltakene var igangsatt en

149. Ilmari Länsman v. Finland (Communication No 511/1992), para. 9.3.

150. Apirana Mahuika v. New Zealand (Communication No. 547/1993), para. 9.4.

151. Se for eksempel Lovelace v. Canada (Communication No. R.6/24/1977), Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985) og Howard v. Canada, (Communication No. 879/1999).

152. General Comment No. 23: Article 27, adopted on 50th Session, 08/04/1994, para. 6.2.

153. General Comment No. 23: Article 27, adopted on 50th Session, 08/04/1994, para. 7.

154. Apirana Mahuika v. New Zealand (Communication No. 547/1993), para. 9.6 og 9.8.

bred konsultasjonsprosess med de berørte maori-samfunnene og maorienenes organisasjoner, hvor disse hadde kunnet påvirke utformingen av tiltakene, og det også var tatt særskilte hensyn til «the sustainability of Maori fishing activities», synes dermed å ha hatt avgjørende betydning for at tiltakene ble ansett å gå klar av skrankene i artikkel 27.

Også i *Ilmari Länsman mot Finland* ble det vektlagt at myndighetene før de tillot den omtvistede virksomheten hadde latt de berørte reindriftsutøverne delta i prosessen.<sup>155</sup>

«...[the Committee] notes in particular that the interests of the Muotkatunturi Herdsmen's Committee and of the authors were considered during the proceedings leading to the delivery of the quarrying permit, that the authors were consulted during the proceedings, and that reindeer herding in the area does not appear to have been adversely affected by such quarrying as has occurred.

..., the Committee further notes that the information available to it indicates that the State party's authorities have endeavoured to permit only quarrying which would minimize the impact on any reindeer herding activity in Southern Riutusvaara and on the environment; the intention to minimize the effects of extraction of stone from the area on reindeer husbandry is reflected in the conditions laid down in the quarrying permit. Moreover, it has been agreed that such activities should be carried out primarily outside the period used for reindeer pasturing in the area» (Samerettsutvalgets kursiveringer).

Også i denne saken hadde det betydning for konklusjonen om at artikkel 27 ikke var krenket, at myndighetene hadde konsultert reindriftsutøverne og forsøkt å begrense de negative konsekvensene for reindriften ved å sette skadebegrensende vilkår. Dette gjør det nærliggende å innfortolke i artikkel 27 et krav om at urfolk og minoriteter har rett til å delta i de beslutningsprosessene som leder frem til avgjørelser som særskilt angår dem.

Hva en slik rett mer konkret vil innebære, er ikke like klart, men det må antas at det er tale om noe mer enn en rett til å uttale seg før vedtaket blir truffet. Når det i Mahuika-saken er vektlagt at de berørte maori-samfunnene hadde fått øve innflytelse på den endelige utformingen av det omstridte vedtaket, er det nærliggende å anta at det gjelder et krav om aktiv og effektiv deltakelse i den forstand at deltakelsen må ha gitt en reell mulighet til å øve

innflytelse på avgjørelsens innhold. Det synes dermed å dreie seg om en konsultasjons- og deltakelsesrett som er sammenfallende med den som følger av ILO-konvensjon nr. 169.

#### 17.2.6.2 SP artikkel 1 som moment ved tolkningen av artikkel 27

Noe av grunnen til at det har blitt innfortolket et prosessuelt aspekt i artikkel 27 i form av en rett for urfolk og minoriteter til å bli konsultert og delta i beslutningsprosesser i saker som kan få direkte betydning for dem, synes å være at Menneskerettskomiteen har anvendt SP artikkel 1 som et moment ved tolkningen av artikkel 27. Se nærmere om dette foran i punkt 5.4.3.2. I den klagesaken hvor det prosessuelle aspektet kanskje er mest fremtredende, *Apirana Mahuika mot New Zealand*, uttaler komiteen:<sup>156</sup>

«..., the provisions of article 1 may be relevant in the interpretation of other rights protected by the Covenant, in particular article 27.»

For øvrig viser også flere av Menneskerettskomiteens nyere observasjonsuttalelser til statenes periodiske rapporter om deres overholdelse av forpliktelsene i SP at det er en sammenheng mellom artikkel 1 og det prosessuelle aspektet ved artikkel 27. Komiteen avga i april 2006 sin observasjonsuttalelse til Norges femte periodiske rapport, og uttaler blant annet at inngåelsen av konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen og (prosessen rundt) vedtaket av finnmarksloven, som komiteen ble informert om etter at rapporten ble fremlagt i november 2004, er «in furtherance of articles 1 and 27 of the Covenant.»<sup>157</sup>

Også i den omtrent samtidig avgitte observasjonsuttalelsen til Canadas femte periodiske rapport fra april 2004, fokuserer Menneskerettskomiteen på konsultasjonsplikten. Etter med henvisning til artikkel 1 og 27 å ha uttrykt bekymring for at området til the Lubicon Lake Band er truet av tømmerhugst og olje- og gassvirksomhet, og etterlyst mer informasjon om denne virksomheten, uttaler komiteen:<sup>158</sup>

«The State party should make every effort to resume negotiations with the Lubicon Lake Band, with a view to finding a solution which respects the rights of the band under the

155. *Ilmari Länsman v. Finland* (Communication No. 511/1992), para. 9.6-9.7.

156. *Apirana Mahuika v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), para. 9.2.

157. Human Rights Committee, Eighty-sixth session, CCPR/C/NOR/CO/5 25 April 2006, para. 5.

158. Human Rights Committee, Eighty-fifth session, CCPR/C/CAN/CO/5 20 April 2006, para. 9.

Covenant, as already found by the Committee. It should consult with the Band before granting licences for economic exploitation of the disputed land, and ensure that in no case such exploitation jeopardizes the rights recognized under the Covenant.»

Det later dermed til at Canada for å overholde SP artikkel 27, jf. artikkel 1, vil måtte konsultere Lubicon Lake Band for å finne løsninger som er i samsvar med urfolkets rettigheter etter SP, før det eventuelt kan utstedes utvinningstillatelser. SP artikkel 27 synes dermed i denne relasjonen langt på vei å ha et innhold som samsvarer med det som følger av ILO-konvensjons bestemmelser om konsultasjoner og deltakelse, jf. punkt 17.2.2 flg.

Selv om den konsultasjonsplikten som kan utledes av SP artikkel 27, jf. artikkel 1, neppe er mer vidtrekkende enn den som følger av ILO-konvensjonen, bidrar den for Norges del til å forsterke pliktens rettslige grunnlag ved at den har et «dobbel» folkerettslig grunnlag. Samtidig kan det være verdt å merke seg at Menneskerettskomiteen gjennom uttalelsen om staten vil måtte «ensure that in no case such exploitation jeopardizes the rights recognized under the Covenant», synes å understreke at staten ikke vil kunne «konsultere seg bort fra» de mer absolutte forpliktelsene om kulturvern mv. som følger av SP artikkel 27.

Det kan i sammenhengen også bemerkes at konsultasjonsplikten etter SP artikkel 27 har selvstendig betydning ved siden av ILO-konvensjonens bestemmelser for stater som ikke har ratifisert denne konvensjonen. Plikten etter SP artikkel 27 favner også videre, ved at den ikke bare omfatter urfolk, men også etniske minoriteter som tradisjonelt har hatt opphold på en annen stats territorium, men som rettslig sett ikke har status som urfolk.

## 17.2.7 Forslaget til nordisk samekonvensjon

### 17.2.7.1 Innledning

Forslaget til nordisk samekonvensjon ble fremlagt av en finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe i oktober 2005. Konvensjonsutkastet inneholder bestemmelser om en rekke ulike forhold. Det har vært på høring og er for tiden gjenstand for videre overveielser i Norge, Sverige og Finland.<sup>159</sup> Selv om konvensjonsutkastet ikke er gjeldende folkerett og denne prosessen vil kunne lede til at det blir gjort endringer i forhold til konvensjonsutkastet

før en samekonvensjon trer i kraft, har Samerettsutvalget funnet det hensiktsmessig å gi en oversikt over de foreslåtte bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse.

Disse bestemmelsene er inntatt i konvensjonsutkastets artikkel 17, 18, 21 og 36, jf. også 15, og er i hovedsak sammenfallende med gjeldende folkerett. Imidlertid er bestemmelsene tidvis mer konkret utformet, hvilket kan gi dem større tyngde om de trer i kraft med sitt nåværende innhold. Visse aspekter av utkastene til artikkel 16 og 36 synes også å gå noe lenger enn det som med sikkerhet kan utledes av dagens folkerettslige kilder.

### 17.2.7.2 Artikkel 16 – rett til forhandlinger

Konvensjonsutkastets hovedbestemmelse om konsultasjoner er artikkel 16 om de nordiske Sametingenes rett til forhandlinger. Den foreslåtte bestemmelsen lyder slik:

«I spørsmål av vesentlig betydning for samene skal det skje forhandlinger i sak med sametingene før det treffes vedtak av offentlig myndighet. Disse forhandlinger må finne sted på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt til at sametingene kan påvirke saksgang og resultat.

Statene skal ikke vedta eller tillate slike tiltak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller samisk samfunnsliv, for så vidt ikke det berørte sametinget samtykker til dette.»

Forslaget gir Sametinget rett til forhandlinger med offentlige myndigheter før disse treffer vedtak i spørsmål av «vesentlig betydning for samene». Forhandlingsretten, som er nokså sammenfallende med retten til konsultasjoner etter ILO-konvensjon nr. 169, gjelder dermed ikke i alle spørsmål. Som eksempler på saker som kan ha vesentlig betydning, nevnes blant annet saker som gjelder areal- og ressursforvaltning og miljøforvaltning, men det poengteres at artikkel 16 angir et generelt krav om forhandlinger i spørsmål av vesentlig betydning. Som illustrasjon er det også vist til § 9 i den finske sametingsloven (lag 974/1995) som lyder:<sup>160</sup>

«Myndigheterna skall förhandla med sametinget om alla vittsyftande och viktiga åtgärder, som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett urfolk och som på samernas hembygdsområde gäller

1) samhällsplanering,

159. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Nordisk\\_samisk\\_samarbeid/Nordisk-samekonvensjon.html?id=86937](http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Nordisk_samisk_samarbeid/Nordisk-samekonvensjon.html?id=86937)

160. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 219.



2) skötsel, användning, arrendering och överlåtelse av statens mark, skyddsområden och ödemarksområden,

3) tillståndsansökningar angående inmutning av gruvmineraler samt utmålsläggning,

4) ändring i lagstiftningen eller förvaltningen angående näringar som hör till samisk kultur,

5) utveckling av undervisningen på samiska eller i samiska språket och av social- och hälsovårdstjänsterna samt

6) annat motsvarande ärende som har inverkan på samernas språk, kultur eller deras ställning som urfolk.»

Merknadene til artikkel 16 går ikke nærmere inn på innholdet av uttrykket «vesentlig». Det er imidlertid poengtert at det ved uenighet om en sak er av vesentlig betydning for samene, vil måtte legges stor vekt på sametingenes syn.<sup>161</sup> For øvrig er det nærliggende å anta at uttrykket «vesentlig betydning» i artikkel 16 vil ha omtrent samme innhold som «direkte betydning» i ILO-konvensjonens artikkel 6. Det er i alle fall ingenting i merknadene som tyder på at en ved å bruke ordet «vesentlig» i stedet for «direkte» har ment å etablere en annen standard for når forhandlings-/konsultasjonsplikten kommer til anvendelse.

Også ellers later det til å være relativt stort sammenfall mellom konvensjonsutkastet og ILO-konvensjonen. Av merknadene til artikkel 16 fremgår det at bestemmelsen gjelder både i forvaltningssaker og ved lovgivning, og at plikten til å forhandle gjelder for statlige organer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, samt for andre organer for offentlig forvaltning og offentlig virksomhet, typisk kommuner og fylkeskommuner, og for selvstendige rettssubjekter som utøver offentlig myndighet eller andre offentlige oppgaver.<sup>162</sup>

For så vidt gjelder innholdet av sametingenes forhandlingsrett og myndighetenes motsvarende forhandlingsplikt, er det fremholdt at det må legges til rette for en reell dialog som omfatter noe mer enn en høringsrett, og hvor målet er at man skal komme til enighet, men uten at dette er et absolutt krav. Herunder må forhandlingene finne sted tidlig nok til at sametingene har en reell mulighet til å påvirke saksgang og resultat, jf. artikkel 16 første ledd annen setning, og de må få tilført økonomiske ressurser og sakkyndig bistand slik at det

blir mulig å gjennomføre reelle forhandlinger hvor alternative løsninger kan fremlegges.<sup>163</sup>

Disse forpliktelsene kan også utledes av ILO-konvensjon nr. 169, jf. punkt 17.2.2 flg. På ett punkt går imidlertid forslaget til samekonvensjon lenger. Mens ILO-konvensjonen ikke forutsetter at visse tiltak krever urfolkets samtykke for å kunne iverksettes eller gir urfolket «the right to veto»,<sup>164</sup> heter det i utkastet til artikkel 16 annet ledd at myndighetene ikke uten Sametingets samtykke kan vedta eller tillate tiltak «som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller samisk samfunnsliv.»

I merknadene er det også fremholdt at i sårbare samiske områder, vil selv mindre inngrep kunne medføre betydelig skade, slik at Sametingets samtykke vil være nødvendig. Det fremholdes også at samtykke kan være nødvendig i mer «robuste samiske områder» dersom tiltakene er trinn i en «bit for bit» politikk som over tid har svekket samisk kultur og samfunnsliv.<sup>165</sup> Foruten Sametingets samtykke etter artikkel 16, vil tiltak av den her omtalte art også kunne kreve samtykke av de direkte berørte samene etter artikkel 36 tredje ledd, jf. annet ledd. I merknadene til artikkel 36 er det for øvrig fremholdt at artikkel 16 annet ledd setter en grense for statens rett til ekspropriasjon i tradisjonelle samiske områder. Det er også poengtert at når «grunnvilkårene for nektelse foreligger», vil det følge av SP artikkel 27 at de direkte berørte samene må gi sitt samtykke, jf. nærmere nedenfor i punkt 17.2.7.6.<sup>166</sup>

### 17.2.7.3 Artikkel 17 – rett til deltakelse

Konvensjonsutkastets artikkel 17 supplerer artikkel 16 om rett til forhandlinger, ved å gi Sametinget rett til en viss deltakelse under annen saksforberedelse. Utkastet lyder:

«Sametingene skal ha rett til å være representert i offentlige råd og utvalg når de behandler spørsmål som gjelder samiske interesser.

Sametingene skal bli forelagt saker som gjelder samiske interesser, før det treffes vedtak av offentlig myndighet.

Statene skal utrede behovet for slik representasjon og forhåndsuttalelse fra sametingenes side. Dette må finne sted på et tilstrekkelig

161. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 219.

162. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], side 219, hvor det er vist til at forhandlingsplikten etter artikkel 16 gjelder for alle myndigheter som er omfattet av konvensjonsforslagets artikkel 5.

163. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 218-219.

164. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 16.

165. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 220.

166. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 260.

tidlig tidspunkt til at sametingene kan påvirke saksgang og resultat.

Sametingene avgjør selv når de ønsker å være representert eller avgi uttalelse under slik saksforberedelse.»

Sametinget har etter første ledd rett til å være representert i offentlige råd og utvalg når disse behandler spørsmål som gjelder samiske interesser. Bestemmelsen omfatter blant annet offentlig oppnevnte lovutvalg, og arbeidsgrupper opprettet av et departement med sikte på å forberede lovsaker, og ulike offentlige råd og organer som benevnes som styre mv., i den grad vedkommende organ/styre har rådgivende oppgaver eller fremmer forslag til avgjørelser ol.

I motsetning til etter artikkel 16, er det ikke noe krav om at saken må ha «vesentlig betydning» for samiske spørsmål. Er det tvil om en sak gjelder samiske interesser eller ikke, vil det ifølge merkna-dene til bestemmelsen måtte legges stor vekt på Sametingets vurdering. Siden reguleringen av bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder kan ha stor betydning for samiske interesser, vil Sametinget etter bestemmelsen kunne kreve representasjon i lovutvalg som vurderer behovet for lovrevisjoner på dette saksfeltet. Som eksempler nevnes utvalget om biologisk mangfold, jf. NOU 2004: 28 der det ikke var samisk representasjon, og planlovutvalget, jf. NOU 2001: 7 og 2003: 14, der det etter hvert var slik representasjon. Det poengteres også at det kan være aktuelt at samiske næringsorganisasjoner og interesseorganisasjoner vil kunne være representert i råd og utvalg, jf. artikkel 21.<sup>167</sup>

Etter artikkel 17 annet ledd skal Sametinget få seg forelagt (alle) saker som gjelder samiske interesser, og ha rett til å uttale seg i slike saker. Der-som sakene anses å ha vesentlig betydning, vil det ikke bare ha en rett til å uttale seg, men også en rett til å kreve forhandlinger etter artikkel 16. Bestemmelsene i artikkel 17 tredje og fjerde ledd poengterer for det første at ikke-samiske myndig-heter har et særskilt ansvar for å trekke Sametin-get inn i saksbehandlingen på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt til å at dette kan påvirke saksgang og resultat, og for det andre at det er tale om en rettig-het for Sametinget til å være representert i offent-lige råd og utvalg og til å uttale seg i saker det får seg forelagt, og ingen plikt.

Utkastet til artikkel 17 synes i hovedsak å være sammenfallende med de forpliktelsene som følger av ILO-konvensjon nr. 169. Samisk representasjon

i offentlige råd og utvalg som behandler spørsmål som gjelder samiske interesser, slik som foreskre- vet i artikkel 17 første ledd, vil for eksempel være relativt sammenfallende med ILO-konvensjonens artikkel 7 (1) om å la samene «participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly».

Forslaget til artikkel 17 angir imidlertid mer konkrete forpliktelser enn artikkel 7 i ILO-konven- sjonen. Mens artikkel 7 primært gir generelle bestemmelser om deltakelsesrett uten å si noe om *hvordan* denne retten skal gjennomføres, angir utkastet til artikkel 17 at sametingene, dersom de ønsker det, *har rett til* å være representert i offent- lige råd og utvalg som behandler spørsmål om samiske interesser. Artikkel 17 angir også forplik- telser om høring av sametingene og om utredning av behovet for samisk representasjon i ulike orga- ner.

Bestemmelsen vil derfor utvilsomt kunne få reell praktisk betydning selv om den ikke nødven- digvis stiller opp mer vidtrekkende forpliktelser enn ILO-konvensjonens artikkel 7. På ett punkt later det imidlertid til å være en innholdsmessig nyanse mellom artikkel 17 og ILO-konvensjonen. Mens utkastet til artikkel 17 ikke stiller krav om at beslutningene må ha «vesentlig» eller «direkte» betydning for samene for at deltakelsesretten skal bli utløst, er deltakelsesretten etter ILO-konvensjo- nens artikkel 7 (1) betinget av at tiltakene må kunne får direkte konsekvenser for urfolket («may affect them directly»). Deltakelsesretten etter ILO- konvensjonen forutsetter imidlertid ikke at det må påvises eller sannsynliggjøres at det foreligger direkte betydning. Det er tilstrekkelig at det fore- ligger en viss mulighet for dette, jf. foran i punkt 17.2.2.3. Noen stor praktisk forskjell er det dermed trolig ikke tale om.

#### 17.2.7.4 Artikkel 18 – forholdet til nasjonalforsamlingene

Konvensjonsutkastets artikkel 18 har regler om forholdet mellom sametingene og nasjonalforsam- lingene. I lovsaker vil bestemmelsen supplere artikkel 16 ved at forhandlinger om innholdet i lov- forslaget etter artikkel 16 vil måtte gjennomføres før saken er oversendt nasjonalforsamlingen, mens det etter at saken er sendt dit, vil være artikkel 18 som får anvendelse. Utkastet til artikkel 18 lyder slik:

«Statenes nasjonalforsamlinger eller deres utvalg eller andre organ skal etter begjæring ta

167. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 224.

imot representanter for sametingene for at disse skal kunne gjøre rede for spørsmål av betydning for samene.

Sametingene skal gis mulighet til å bli hørt under nasjonalforsamlingens behandling av saker som særlig berører det samiske folket.

Det enkelte lands nasjonalforsamling gir nærmere regler om hvilke saker dette gjelder, og om den fremgangsmåte som her skal følges.»

Etter første ledd har Sametinget rett til å redegjøre for sitt syn på spørsmål av betydning for samene direkte overfor Stortinget eller dets fagkomiteer eller andre organ utgått herfra. Det er ikke stilt noe krav om at spørsmålene må ha «særlig betydning» for, eller «direkte» eller «vesentlig» berøre samiske interesser. Annet ledd slår fast at Sametinget skal gis mulighet til «å bli hørt» under Stortingets behandling av saker som «særlig berører» det samiske folket.

Her gjelder det dermed, i motsetning til det som er tilfellet for bestemmelsen i første ledd, et krav om at de aktuelle sakene må ha en særskilt betydning for samene. Retten til å bli hørt etter artikkel 18 annet ledd gjelder dessuten også i de tilfellene hvor Sametinget tidligere har uttalt seg om saken etter artikkel 17, eller forhandlet om saken med andre offentlige myndighetsorganer enn nasjonalforsamlingen etter artikkel 16.<sup>168</sup>

Artikkel 18 tredje ledd overlater til statens nasjonalforsamling å gi nærmere regler om den gjennomføringen av den forpliktelsen som er regulert i artikkel 18, herunder om hvilke saker som skal være omfattet av forpliktelsen og om hvordan sakene mer konkret skal behandles. I merknadene til artikkel 18 nevner ekspertgruppen at slike regler (for eksempel) vil kunne gis i vedkommende nasjonalforsamlings forretningsorden.<sup>169</sup>

Den rettigheten som er regulert i artikkel 18, synes ikke å være like vidtrekkende som den rettigheten som er skissert i artikkel 16. Etter artikkel 16 er det tale om en rett til å forhandle med sikte på å oppnå enighet om omforente løsninger. Det er videre forutsatt beslutninger «som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller samisk samfunnsnivå», bare kan iverksettes dersom sametingene samtykker. Artikkel 18 er etter ordlyden begrenset til å regulere en rett for sametingene til å legge sitt syn frem for nasjonalforsamlingene, og til å bli hørt under disses saksbehandling.

Det forholdet at artikkel 18 synes å regulere en særskilt høringsrett, understøttes også av at ekspertkomiteen i merknadene til bestemmelsen viser til at det i Finland, med hjemmel i den tidligere grunnloven, 1919 års Regjeringsform § 39, var gitt følgende bestemmelse i riksdagsordningen (som motsvarer Stortingets forretningsordning) § 52 a:<sup>170</sup>

«Samerna skall höras i frågor som särskilt berör dem så som närmare stadgas i arbetsordningen för riksdagen.»

Videre viser ekspertgruppen til at den finske riksdagens Grunnlagsutskott, som motsvarer Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, har uttalt følgende om bestemmelsen:<sup>171</sup>

«Utskottet har uppmärksammat att det i riksdagsordningen inte ingår några stadganden om hörande av sakkunniga vid behandlingen av ärenden. Därför kan det föreslagna stadgandet anses vara en aning speciellt, eftersom det är fråga om det första stadgandet om hörande av sakkunniga och gäller bara en enda grupp. Utskottet tillstyrker dock lagstiftningsåtgärden i förslaget, eftersom det har ansetts att denna reglering är av principiell betydelse för samerna, som enligt den utredning utskottet fått är det enda urfolket i Finland. Samtidigt understryker utskottet att samernas ställning måste ordnas på behörigt sätt redan då ärenden som speciellt berör dem bereds, för att de skall garanteras verkliga påverkningsmöjligheter. Med tanke på möjligheterna att påverka ett ärende är det allmänt taget ofta viktigare att vara med och bestämma på detta stadium än att bli hörd i sista fasen av lagstiftningsprocessen vid riksdagsbehandlingen.

...  
 ....ordet «frågor» kan betyda alla möjliga grupper av ärenden som behandlas av riksdagen. Vid beredningen av stadgandena i arbetsordningen blir man tvungen att ta ställning till vilken grad skyldigheten att höra samerna, vilket är huvudregeln, gäller andra frågor än behandlingen av lagförslag som särskilt berör samerna.» (1990 rd. – GrUB nr. 12 – Prop. Nr. 219: Grunnlagsutskottets betänkande nr. 12 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av riksdagsordningen.)»

Etter å ha gjengitt disse uttalelsene, viser ekspertgruppen til den finske riksdagens arbeidsordning

168. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 225.

169. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 226.

170. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 225.

171. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 225-226.

40/1999, som i § 37 (2) har en bestemmelse som lyder slik:<sup>172</sup>

«Når ett utskott behandler ett lagförslag eller något annat ärende som särskilt gäller samerna, skall det bereda företrädare för samerna tillfälle att bli hörda, om särskilda skäl inte ger anledning till något annat.»

Når lovsaker eller andre saker som særskilt gjelder finske samer, behandles i en av riksdagens fagkomiteer, har dermed samene rett til å bli hørt under behandlingen, med mindre særlige grunner tilsier noe annet. Når ekspertgruppen viser til disse bestemmelsene i merknadene til artikkel 18, kan det synes som om den primært har tatt sikte på å regulere en høringsrett. Det er imidlertid mulig at artikkel 18 må tolkes i lys av artikkel 16, slik at det i saker som er særlig viktige for samene kan være aktuelt med noe mer enn dette. I merknadene til artikkel 18 viser ekspertgruppen også til behandlingen av finnmarksloven som et eksempel på en sak der «kontakten mellom nasjonalforsamling og sameting er blitt mer omfattende enn en høring».<sup>173</sup>

Som fremholdt foran i punkt 17.2.2.7, har flertallet i Stortingets Justiskomiteé med henvisning til de konsultasjonene som ble gjennomført i forbindelse med finnmarksloven uttalt at «Norges folkerettslige forpliktelse om å konsultere samene ... på denne måten [er] tatt inn i Stortingets arbeid.»<sup>174</sup> Videre indikerer ILOs praksis at statenes plikt til å konsultere urfolkene etter ILO-konvensjonens artikkel 6 også gjelder når saker som berører disse direkte er til behandling i vedkommende stats nasjonalforsamling,<sup>175</sup> og i alle fall når det er aktuelt at nasjonalforsamlingen gjør materielle endringer i forslag som det har til behandling, enten det på tidligere stadier i saksbehandlingen har vært gjennomført konsultasjoner eller ikke.

Mens både artikkel 16 og artikkel 17 inneholder visse elementer som tilsier at forslaget til nordisk samekonvensjon på enkelte punkter går lenger enn det som kan utledes av ILO-konvensjon nr. 169, synes dermed dette ikke å være tilfellet med artikkel 18.

#### 17.2.7.5 Artikkel 21 – konsultasjoner med andre samiske sammenslutninger

Konvensjonsutkastets artikkel 21 har en bestemmelse om konsultasjoner med andre samiske sammenslutninger enn sametingene. Den foreslåtte bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Statene skal respektere og ved behov rådføre seg med samebyer, siidaer, renbeteslag, skoltesamenes byastämma og andre kompetente samiske organisasjoner eller lokale samiske representanter.»

Hensikten med bestemmelsen er å påpeke at sametingene «ikke har monopol på all samisk forvaltning», men at også «de mindre og mer lokale samiske institusjonene utfører viktige forvaltningsoppgaver.»<sup>176</sup> Videre vises det til at disse institusjonene ofte ikke bare er interessesammenslutninger, men også rettighetsbærere til ulike typer ressursutnyttelse. Som eksempler på slike rettighetsbærere nevnes blant annet reinbeitedistrikter/siidaer, svenske samebyer, og befolkningen i bygdelag som har brukt et utmarksområde i fellesskap.

Disse rettighetene er etter sin art tinglige. Følgelig må de, som ekspertgruppen fremholder, respekteres og være underlagt en rettslig beskyttelse på linje med slike rettigheter som tilkommer andre rettssubjekter. Dersom det overveies å iverksette tiltak som kan få direkte betydning for muligheten til å utøve disse rettighetene, vil det måtte konsulteres med de ulike rettighetsbærerne, ved siden av, eller eventuelt i stedet for med Sametinget.

Etter ekspertgruppens forslag vil det videre ikke bare være de som er direkte bærere av tinglige rettigheter til utmarksutnyttelse som vil ha rett til å bli konsultert etter artikkel 21, men også allmennpolitiske samiske organisasjoner som Norske samers riksforbund (NSR) og samiske næringsorganisasjoner som Norske reindriftssamers landsforbund (NRL/NBR), som begge vil måtte anses som «andre kompetente samiske organisasjoner» etter artikkel 21. En annen organisasjon som må antas å være omfattet av denne formuleringen, er den sjøsamiske fangst og fiskeriorganisasjonen Bivdi i saker som særskilt gjelder fisket i sjøsamiske områder.

Etter artikkel 21 skal det «ved behov» også konsulteres med «lokale samiske representanter». Det er ikke utdypet i merknadene til bestemmelsen hvem eller hvilke grupper som vil kunne være

172. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 226.

173. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 226.

174. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 15.

175. Ilolex: 162004MEX169, Ilolex: 162004MEX169A og Ilolex: 162004169B, jf. foran i punkt 17.2.2 flg.

176. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 229.

omfattet av denne formuleringen. Typiske eksempler vil imidlertid være representanter for sjøsamiske lokalsamfunn i saker som angår kyst- og fjordfiske, og samiske kommuner i saker som særskilt gjelder tiltak som overveies iverksatt i kommunen.

Den konsultasjonsbestemmelsen som er foreslått inntatt i artikkel 21, er neppe mer vidtrekkende enn det som følger av bestemmelsene om konsultasjoner i ILO-konvensjons artikkel 6. Som fremholdt i punkt 17.2.2.4, er det et kjernepunkt i statenes forpliktelser etter artikkel 6 at konsultasjonene skal gjennomføres med institusjoner som er representative for den urfolksgruppen et planlagt tiltak kan få direkte betydning for. ILOs praksis viser også at rettighetssubjektet etter artikkel 6 nettopp vil være representantene for de urfolksamfunnene eller urfolksgruppene som for eksempel planer om utnyttning av naturressurser kan få direkte betydning for, og ikke nødvendigvis (bare) representantene for hele urfolket som sådan. Se for eksempel de to klagesakene mot Colombia og Ecuador-saken, som gjaldt blant annet vannkraftutbygginger og utstedelse av tillatelser for leting etter petroleum.<sup>177</sup>

Når det i utkastet til samekonvensjon er foreslått en egen bestemmelse om rådføring med samiske rettighetshavere i form av reinbeitedistrikter og siidaer og liknende, og samiske organisasjoner og samiske lokalsamfunn, samsvarer følgelig dette med rådende ILO-praksis.

#### 17.2.7.6 Artikkel 36 – konsultasjoner og samtykke ved utnyttelse av naturressurser

Forslaget til nordisk samekonvensjon har i artikkel 36 en bestemmelse som særskilt regulerer plikten til konsultasjoner ved utnyttelse av naturressurser. Denne lyder slik:

«Samenes rett til naturressurser i slike land- eller vannområder som omfattes av artikkel 34, skal særskilt vernes. Herunder skal hensyn tas til at fortsatt tilgang til disse kan være en forutsetning for å bevare samisk tradisjonell kunnskap og samiske kulturelle uttrykk.

Før offentlig myndighet med hjemmel i lov gir tillatelse til undersøking eller utvinning av mineraler eller andre ressurser under jord eller treffer vedtak om utnyttning av andre naturressurser i slike land- eller vannområder som eies eller brukes av samene, skal forhandlinger føres med de berørte

samene og med sametinget der tilfellet faller under artikkel 16.

Tillatelse til undersøking eller utvinning av naturressurser skal ikke gis dersom virksomheten skulle gjøre det umulig eller vesentlig vanskeligere for samene å fortsette med å utnytte de aktuelle områder, og denne utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur, for så vidt ikke sametinget og de berørte samer samtykker til dette.

Det som er bestemt foran i denne artikkel, gjelder også for andre former for inngrep i naturen eller bruk av naturen i områder som omfattes av artikkel 34, herunder skogsavvirkning, anlegg for vannkraft og vindkraft, bygging av veier og fritidshus, militære øvinger og faste øvingsfelt.»

I merknadene til bestemmelsen, er det fremholdt at artikkel 36 tar inn i konvensjonen de reglene som følger av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 og SP artikkel 27.<sup>178</sup> Første ledd slår fast et alminnelig prinsipp om vern av naturressursene i områder som samene har eier- eller bruksrettigheter til, jf. henvisningen til utkastets artikkel 34, og er sammenfallende med det tilsvarende prinsippet i ILO-konvensjonens artikkel 15 (1), mens de mer konkrete bestemmelsene om konsultasjoner/forhandlinger er inntatt i annet ledd flg.

Etter annet ledd vil det før offentlige myndigheter kan gi tillatelser til undersøking eller utvinning av mineraler og andre undergrunnsressurser, eller treffer vedtak om annen utnyttelse av naturressurser i samenes tradisjonelle områder, måtte være gjennomført forhandlinger med «de berørte samene». Det vil blant annet si reinbeitedistrikter, siidaer, andre aktuelle sammenslutninger av samiske næringsutøvere, og samiske lokalsamfunn mv., jf. punkt 17.2.7.6. I de tilfellene hvor utvinningen i vesentlig grad kan påvirke samene, vil også forhandlinger med Sametinget være påkrevd, jf. henvisningen til artikkel 16.

Denne henvisningen omfatter også artikkel 16 annet ledd,<sup>179</sup> og innebærer at dersom utvinningen kan skade grunnleggende vilkår for samisk kultur og samisk samfunnsliv, vil også samtykke fra Sametinget være påkrevd. Dette er presisert i artikkel 36 tredje ledd der det fremgår at tillatelser til undersøkelser eller utvinning av naturressurser som vil kunne lede til virksomhet som gjør «det umulig eller vesentlig vanskeligere for samene å fortsette med å utnytte de aktuelle områder, og denne utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur»,

177. Ilolox: 161999COL169A, Ilolox: 161999COL169B og Ilolox: 162000ECU169.

178. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 259.

179. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 260.

bare kan gis dersom Sametinget samtykker. I tillegg til samtykke fra Sametinget, må det etter tredje ledd også foreligge samtykke fra de berørte samene. Det vil for eksempel si vedkommende siida eller reinbeitedistrikt. Ekspertgruppen antar at en slik samtykkerett følger av SP artikkel 27.<sup>180</sup>

Artikkel 36 fjerde ledd presiserer at artikkel 36 gjelder for alle former «for inngrep i naturen eller bruk av naturen» i områder som samene har eierrettigheter eller bruksrettigheter til. Som eksempler på utnyttelse og bruk som vil være omfattet, er det vist til skogsavvirkning, såfremt avvirkningen skjer på grunnlag av offentlig tillatelse, anlegg for vannkraft og vindkraft, bygging av veier og ferie- og fritidshus, militære anlegg, øvingsfelt og militære øvelser. Oppregningen er ikke uttømmende, jf. «herunder». Følgelig vil også annen bruk og virksomhet være omfattet, for eksempel «alpinbakker, masseturisme og lignende.»<sup>181</sup>

#### 17.2.7.7 Forholdet mellom artikkel 36 og andre folkerettslige bestemmelser

Konvensjonsutkastets artikkel 36 første og annet ledd er sammenfallende med, men noe mer konkret utformet enn ILO-konvensjonens artikkel 15 (1) og (2). Bestemmelsen i artikkel 36 tredje ledd om at tiltak som gjør det «umulig eller vesentlig vanskeligere» for samene fortsatt å utnytte områder der «utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur» ikke skal kunne tillates iverksatt med mindre både Sametinget og de berørte samiske bruksutøverne tillater at tiltaket kan gjennomføres, har derimot ikke noe motstykke i ILO-konvensjonen.

Bestemmelsen har, i likhet med konvensjonsutkastets artikkel 16 annet ledd om at statene ikke kan «vedta eller tillate tiltak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur», av flere blitt oppfattet som et forslag om vetorett for Sametinget og de berørte brukergruppene.<sup>182</sup> Dette kan trolig ha sammenheng med at ekspertgruppen i merknadene til artikkel 16 viser til «saker som ikke gir sametinget en vetorett etter annet ledd», og at det i merknadene til artikkel 36 tales om «grunnvilkårene for nektelse.»<sup>183</sup>

180. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 260.

181. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 261.

182. Se for eksempel høringsuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter 16. juni 2006, side 3 (som konkret gjelder bestemmelsen om Sametingets samtykke i artikkel 16 annet ledd), Miljøverndepartementets høringsuttalelse juni 2006 og Olje- og energidepartementets tilleggsuttalelse avgitt 12. juni 2006.

Sett hen til de kvalifikasjonskravene som er stilt både i artikkel 16 annet ledd og i 36 tredje ledd for at samtykkeretten – eller om man vil veto retten – skal få anvendelse, kan det imidlertid være vel så nærliggende å anse dette som bestemmelser som omhandler tiltak som det etter folkeretten i utgangspunktet ikke er tillatt å gjennomføre, men som likevel kan tillates dersom samtykke gis av Sametinget og eventuelle berørte brukergrupper.

Det er likevel på det rene at konvensjonsutkastet på dette punktet går lenger enn ILO-konvensjonen. Etter artikkel 36 tredje ledd vil tiltak som kan ha de konsekvensene for samisk kulturutøvelse som er nevnt i bestemmelsen, bare kunne gjennomføres dersom Sametinget og de berørte brukere samtykker til det, mens ILO-konvensjonen ikke har bestemmelser om noen slik samtykkerett. Forslaget til artikkel 36 tredje ledd, er da heller ikke basert på denne, men på SP artikkel 27 som ekspertgruppen antar gir grunnlag for en regel om at utvinning av naturressurser mv. som «i alvorlig grad griper inn i utnyttelsen av et område som er vesentlig for samisk kultur» krever samtykke fra Sametinget og berørte samiske brukerinteresser.<sup>184</sup>

Det kan til dette bemerkes at artikkel 27 retter seg mot *resultatet* av statlige tiltak,<sup>185</sup> og ikke mot de virkemidlene statene måtte ta i bruk for å oppfylle sine forpliktelser etter bestemmelsen. Disse forpliktelsene innebærer at staten ikke selv kan iverksette, og heller ikke tillate andre å iverksette tiltak i tradisjonelle samiske områder som får virkninger som nevnt i konvensjonsutkastets artikkel 36 tredje ledd. For at staten skal oppfylle sine forpliktelser er det imidlertid ikke påkrevd at det gis regler om at tiltak som har de her nevnte virkningene bare kan gjennomføres dersom Sametinget og de berørte samiske interessene samtykker. Staten kan oppfylle forpliktelsene allerede ved selv ikke å tillate tiltakene.

Selv om internasjonal urfolksrett er i stadig utvikling, er det per i dag vanskelig å finne et klart grunnlag i uttalelser fra FNs Menneskerettskomité for at det av artikkel 27 kan utledes en ubetinget forpliktelse for statene til å etablere samtykkeordninger med det innholdet som er skissert i konvensjonsutkastets artikkel 36 tredje ledd. Dette inntrykket underbygges for øvrig også av den nor-

183. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 218 og 260.

184. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 260.

185. Så også i Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 265.

diske ekspertgruppens behandling av SP artikkel 27, jf. artikkel 1.<sup>186</sup>

Skulle konvensjonsutkastet tre i kraft slik det nå foreligger, kan det dermed hevdes at ordningen i artikkel 36 tredje ledd ikke alene konkretiserer samenes rettigheter etter gjeldende folkerett, men også etablerer nye rettigheter. Dette gjelder selv om det trolig skal relativt mye til for at ordningen vil få anvendelse i praksis. Det må for det første være tale om tillatelse til undersøking eller utvinning av naturressurser som skulle gjøre det «umulig eller vesentlig vanskeligere» for samene å utnytte de aktuelle områdene. For det andre må den samiske utnyttelsen som rammes av tillatelsen være «vesentlig for samisk kultur».

Det må antas at det under saksbehandlingen vil bli avklart om de aktuelle tiltakene kan få slike konsekvenser, og at det i de tilfellene hvor det er en reell mulighet for dette, ikke vil bli gitt tillatelse, eller at det i alle fall vil bli satt vilkår for å begrense de negative virkningene.

Regelen vil like fullt styrke Sametingets og samiske rettighetshaveres muligheter til å stanse planlagte tiltak i tradisjonelle samiske områder. Den vil også begrense statens adgang til å ekspropriere grunn og rettigheter til fordel for tiltakene. Ordningen kan dermed tjene som en sikkerhetsventil og bidra til at staten ikke blir felt for brudd på artikkel 27 i tilfeller hvor statens myndigheter selv ikke makter å oppfylle sine forpliktelser etter bestemmelsen. En ordning som forutsetter at tiltak som isolert sett kan være i strid med artikkel 27, likevel kan iverksettes dersom Sametinget samtykker, reiser imidlertid visse utfordringer. Artikkel 27 etablerer en individuell rettighet,<sup>187</sup> slik at et samtykke fra Sametinget ikke alene vil gi tilstrekkelig grunnlag for at det kan gripes inn i rettighetene. Se også den i punkt 17.2.6.2 omtalte observasjonsuttalelsen fra FNs Menneskerettskomité til Canadas femte periodiske rapport, der det fremgår at det ikke under noen omstendighet («in no case»), og heller ikke i saker hvor det er konsultert og urfolkets organer har samtykket til den omstridte aktiviteten, kan iverksettes tiltak som «jeopardizes the rights recognized under the Covenant».<sup>188</sup>

Konvensjonsutkastet forutsetter imidlertid samtykke både fra Sametinget og de berørte samene, og tar derfor høyde for at Sametingets samtykke ikke alene vil være tilstrekkelig. Når artikkel 27 etablerer en individuell rettighet, kan det imidlertid spørres om Sametingets samtykke bør være nødvendig også dersom de berørte samene vil godta at staten tillater et inngrep som kan få som virkning at de ikke lenger kan utøve en bestemt form for kulturutøvelse i et område. Ekspertgruppen anser i disse tilfellene Sametingets samtykke som en nødvendig konsekvens av at dette etter konvensjonsutkastets artikkel 14 skal ivareta samenes allmenne interesser.<sup>189</sup> Dette er et tungtveiende moment. Spørsmålet om forholdet mellom Sametingets samtykkerett som representant for samenes kollektive interesser, og samiske rettighetshavernes «individuelle samtykkerett» reiser imidlertid vanskelige spørsmål som – av forståelige grunner – ikke er drøftet i sin fulle bredde i konvensjonsforslaget.

#### 17.2.7.8 Artikkel 15 – Sametingenes selvstendige vedtak

For å komplettere fremstillingen av konvensjonsutkastets bestemmelser om konsultasjoner mellom sametingene og statlige myndigheter, kan også utkastet til artikkel 15 nevnes. Dette har nærmere regler om sametingenes selvstendige vedtak. Utkastet lyder slik:

«Sametingene treffer selvstendige vedtak i de spørsmål der de i henhold til nasjonal eller internasjonal rett har myndighet til dette.

Sametingene kan inngå avtaler med nasjonale, regionale og lokale enheter om samarbeid for å styrke samisk kultur og samfunnsliv.»

Bestemmelsen ble etter det utvalget har fått opplyst, inntatt i konvensjonsutkastet etter ønske fra de svenske deltakerne i ekspertgruppen. Den må ses i lys av at det i artikkel 3 er foreslått en bestemmelse om samisk selvbestemmelsesrett. Ekspertgruppen poengterer i merknadene til artikkel 15 at selvbestemmelsesretten ikke gir en ubetinget rett til enebestemmelse, ettersom det for en rekke sakter vil være tale om ulike former for samhandling.<sup>190</sup> Mens de bestemmelsene som er omtalt i punkt 17.2.7.2 til 17.2.7.7 i hovedsak regulerer samhandlingen mellom sametingene og andre myndigheter (artiklene 16 til 18, deler av artikkel 36), gjel-

186. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 150-159, jf. også side 299-360.

187. Se for eksempel Lovelace v. Canada (Communication No. R.6/24/1977), Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985) og Howard v. Canada, (Communication No. 879/1999).

188. Human Rights Committee, Eighty-fifth session, CCPR/C/CAN/CO/5 20 April 2006, para. 9.

189. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 260.

190. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 216-217.

der artikkel 15 de tilfellene hvor sametingene kan handle på egen hånd.

Første ledd slår fast at sametingene kan treffe selvstendige vedtak i saker hvor de etter nasjonal eller internasjonal rett har myndighet til dette. Henvisningen til nasjonal rett har sin bakgrunn i at sametingene i likhet med andre organer må ha hjemmel i lov for å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, mens de som politiske organer står fritt til (innenfor rammene av statenes lovgivning) å treffe vedtak og gjennomføre tiltak som ikke innebærer utøvelse av slik myndighet. Henvisningen til internasjonal rett har sammenheng med at ekspertgruppen har villet ta høyde for fremtidig internasjonal rettsutvikning som gir urfolk større rett til selv å treffe beslutninger. En nevner også konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen og prosessen i Norge frem mot vedtaket av finnmarksloven som et eksempel på Sametingets rett etter internasjonal rett til å treffe beslutninger alene.<sup>191</sup>

Annet ledd nevner særskilt at Sametingene kan inngå samarbeidsavtaler med nasjonale, regionale og lokale myndigheter for å styrke samisk kultur og samfunnsliv. Bestemmelsen er foreslått for å unngå tvil om sametingens adgang til å inngå slike avtaler. Som eksempler er det vist til konsultasjonsavtalen fra 2005 mellom det norske Sametinget og Regjeringen, og de avtalene mellom Sametinget og fylkeskommunene i de tradisjonelle samiske områdene.

#### 17.2.7.9 Oppsummering av de folkerettslige forpliktelsene

Redegjørelsen foran viser at statenes forpliktelser til å konsultere sine urfolksgrupper når det overveies å iverksette tiltak som kan få direkte betydning for disse, er en sentral del av statenes folkerettslige forpliktelser overfor de urfolksgruppene som har tilhold på statens territorium.

En særlig viktig bestemmelse er ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6. Bestemmelsens sentrale plass bekreftes blant annet av at ILO-organene i en rekke av de klagesakene som har vært til behandling, har subsumert det innklagede forholdet under artikkel 6 enten bestemmelsen har vært påberopt av klagerne eller ikke. I Ecuador-saken ble det for eksempel vurdert om artikkel 6 var krenket til tross for at bestemmelsen ikke var anført av klagerne.<sup>192</sup> Dette i motsetning til artik-

kel 4, 5, 8, 13 og 14 som var anført, men uten å bli konkret vurdert.

Konsultasjonsforpliktelsen gjelder ved *alle tiltak* som kan få direkte betydning for en urfolksgruppe, herunder lovgivning, reguleringstiltak, enkeltvedtak om inngrep og vern og andre enkeltstående beslutninger. Det er videre et kjerneelement at konsultasjonene må gjennomføres med institusjoner eller grupperinger som må anses som *representative* for den urfolksgruppen som det tiltaket som overveies gjennomført, kan få direkte betydning for. For Norges del kan dette dels være Sametinget, og da særlig i lovsaker og andre saker som må antas å få mer allmenn eller prinsipiell betydning for (hele) den samiske folkegruppen, og dels representanter for samiske rettighetshavere, brukere eller lokalsamfunn som planlagte reguleringstiltak, naturinngrep eller andre tiltak må antas å kunne få direkte betydning for.

ILOs praksis har også klargjort at plikten gjelder i *hele urfolkets tradisjonelle område*, både ved tiltak som planlegges gjennomført der urfolkets bruk har vært dominerende og hvor det har krav på å få anerkjent eierrettigheter etter konvensjonens artikkel 14, og ved tiltak som er tenkt gjennomført i områder som urfolket tradisjonelt har brukt uten å ha vært dominerende. Plikten gjelder dessuten også ved tiltak som er lokalisert utenfor de områdene urfolket har brukt, men hvor tiltaket kan ha virkninger for bruken av disse områdene.<sup>193</sup>

Selv om konvensjonens artikkel 15 har særlige regler om deltakelse og konsultasjoner ved *utnyttelse av naturressursene* i de områdene urfolket har brukt, er ikke nødvendigvis statens forpliktelser sterkere i disse tilfellene enn ellers, men de er mer konkrete.

De kravene som mer konkret kan stilles til *konsultasjonenes innhold* i det enkelte tilfellet, vil variere fra sak til sak og bero på i hvilken grad tiltakene og beslutningene kan få betydning for urfolkets interesser. Et avgjørende element i vurderingen av om forpliktelsen er overholdt, vil videre være om konsultasjonene har hatt en form, et innhold og omfang som gjør dem til et *egnet redskap* for å oppnå enighet om eller tilslutning til det planlagte tiltaket, og om urfolket har hatt en reell mulighet til å øve innflytelse på prosessen og på utfallet av de sakene som har vært gjenstand for konsultasjoner.<sup>194</sup> For at disse kravene skal være

191. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 217.

192. Ilolox: 162000ECU169.

193. Ilolox: 161999COL169A para. 86, jf. para. 77.

194. Se for eksempel Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B. Se også Ilolox: 062004NOR169, para. 15.



oppfylt må blant annet urfolket ha fått full informasjon om tiltaket på alle stadier i prosessen.

Det er ikke noe krav om at enighet faktisk må oppnås, men de berørte urfolksgruppene må ha kunnet *delta fritt på alle nivåer* «in the formulation, implementation and evaluation of measures and programmes that affect them directly.»<sup>195</sup> Denne passusen er hentet fra artikkel 7 (1), og innebærer at retten til å bli konsultert ikke bare gjelder før tiltakene overveies iverksatt, men også under gjennomføringen og evalueringen av tiltakene.

Er de her skisserte kravene oppfylt uten at det er oppnådd enighet om eller tilslutning til det planlagte tiltaket, har urfolket etter ILO-konvensjonen ikke noen vetorett mot at tiltaket blir iverksatt. SP artikkel 27 vil imidlertid kunne være til hinder for dette, jf. nedenfor.

FNs menneskerettskomité har i flere klagesaker vektlagt at de berørte urfolksgruppene var blitt konsultert i forkant av at de aktuelle tiltakene ble iverksatt og var gitt innflytelse på tiltakenes endelige utforming, når komiteen ikke har funnet krenkelses av artikkel 27. Følgelig statuerer også denne bestemmelsen en konsultasjonsplikt når det overveies å iverksette tiltak eller gjennomføre beslutninger som kan få direkte betydning for urfolket. Denne plikten har selvstendig betydning ved siden av konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen, dels fordi den gjelder for stater som ikke har ratifisert denne konvensjonen, og dels fordi den ikke er begrenset til urfolk og stammefolk, men gjelder for etniske minoriteter som tradisjonelt har hatt opphold på en annen stats territorium uten å ha urfolksstatus.

Det vil videre være en krenkelse av artikkel 27 om staten skulle tillate at det gjennomføres tiltak som kan ha dramatiske skadevirkninger for urfolkets muligheter til fortsatt materiell kulturutøvelse. Dersom forslaget til nordisk samekonvensjon skulle bli ratifisert av Norge og tre i kraft i den formen det nå foreligger, vil det således for Norges del bli etablert en folkerettslig forpliktelse som etter omstendighetene kan tjene som en sikkerhetsventil mot at staten bryter sine forpliktelser etter artikkel 27.

## 17.3 Norsk praktisering av konsultasjonsforpliktelsen

### 17.3.1 Innledning

Det skal her gir en oversikt over hvordan norske myndigheter har praktisert sin folkerettslige for-

pliktelse til å konsultere samiske interesser i saker som kan få direkte betydning for samene. Sentrale elementer vil blant annet være behandlingen av finnmarksloven og konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen. Se punkt 17.3.2 og 17.3.3. Videre gis det i punkt 17.3.4 en oversikt over samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkeskommunene i de tradisjonelle samiske områdene. De siste årene har det også vært konsultert i forbindelse med forberedelsen av ulike lovproposisjoner, jf. punkt 17.3.5.

Det har også ellers vært konsultert mellom statlige myndigheter og samiske interesser i saker som kan få direkte betydning for samene. Blant annet var utformingen av Samerettsutvalgets mandat gjenstand for konsultasjoner mellom Justisdepartementet og Sametinget. Det ble også konsultert om mandatet til Kystfiskeutvalget for Finnmark.

Videre har det vært konsultert under arbeidet med ny plan- og bygningslov, ny naturmangfoldlov og ny minerallov og ny havressurslov. Alle disse lovverkene vil i større eller mindre grad berøre samiske rettighetshavere og brukerinteresser. Konsultasjonsavtalen understreker betydningen av at det vil måtte konsulteres med Sametinget og eventuelt med representanter for de samiske interessene som lovendringene kan få direkte betydning for, i alle fall hva angår den delen av endringene som særlig gjelder samiske forhold.<sup>196</sup>

Statens konsultasjonsforpliktelse gjelder imidlertid ikke bare i lovsaker, men også ved andre «administrative tiltak», og herunder når det vurderes å treffe enkeltvedtak eller iverksette andre tiltak som kan få direkte betydning for mulighetene til å utnytte naturressursene i tradisjonelle samiske områder. På dette feltet foreligger det imidlertid ikke like mange eksempler på at konsultasjonsforpliktelsen har vært praktisert som i lovsaker. Imidlertid har det i kjølvannet av konsultasjonsavtalen blant annet vært konsultert for å utvikle rutiner for konsultasjoner i fiskerireguleringssaker, og om opplegget for halvårslige konsultasjoner mellom Sametinget og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.<sup>197</sup>

Etter hvert som konsultasjonsavtalen blir fullt ut operativ, vil det trolig også bli gjennomført flere konsultasjoner i enkeltsaker. I slike saker kan det imidlertid ofte være mer nærliggende å konsultere de rettighetshaverne eller interessene som tiltaket

196. Avtalens punkt 6 og 9.

197. Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet, 5. januar 2006 og Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Sametinget og Arbeids- og inkluderingsministeren, desember 2005.

195. Ilollex: 161999COL169B para. 61.

kan få direkte betydning for som å konsultere Sametinget. I større inngrepssaker som for eksempel gjelder utbygginger av vindkraft eller vannkraft eller utbygginger av hyttefelt, vil det imidlertid også være aktuelt å konsultere Sametinget.<sup>198</sup> Det samme gjelder i større eller prinsipielt viktige vernesaker.

Med et visst unntak for lovsakene, vil de her nevnte konsultasjonene ikke bli nærmere omtalt i det følgende. Hensikten med punkt 17.3 er ikke å gi noen uttømmende oversikt, men å omtale noen viktige eksempler på hvordan konsultasjonsplikten har vært fulgt opp i praksis. Som følge av konsultasjonsavtalen må det for øvrig antas at det i tiden fremover vil bli satt ytterligere fokus på konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget i saker som kan få direkte betydning for samiske interesser. Dette vil ikke minst gjelde når det utformes ny lovgivning eller vurderes lovendringer som kan få slik betydning. Herunder vil det måtte gjennomføres konsultasjoner under oppfølgingen av Samerettsutvalgets forslag.

### 17.3.2 Behandlingen av finnmarksloven

#### 17.3.2.1 Fremleggelsen av Ot. prp. nr. 53 (2002–2003)

Justisdepartementet la våren 2003 frem Ot. prp.nr. 53 (2002–2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) for Stortinget. Under utarbeidelsen av lovforslaget, som videreførte Samerettsutvalgets hovedløsning for forvaltningen av grunnen i Finnmark ved å foreslå et nytt selvstendig rettssubjekt med styrerepresentasjon fra Sametinget og Finnmark fylkesting som eier av grunnen i Finnmark, var det noe kontakt mellom myndighetene og Sametinget. Det gjorde seg imidlertid gjeldende ulike oppfatninger om lovforslaget var gjenstand for reelle konsultasjoner eller ikke.

I sin observasjonsuttalelse til Norges statsrapport for 2003 fremhever således ILOs ekspertkomité at regjeringen og Sametinget har hatt ulike oppfatninger om i hvilken grad det ble gjennomført reelle konsultasjoner i forkant av fremleggelsen av lovforslaget.<sup>199</sup> Komiteen siterer blant annet en uttalelse fra Sametinget der det fremheves at det i 2001 og 2002 oppsto vanskeligheter i dialogen med myndighetene om innholdet i lovutkastet, og at:

«... suddenly the openness in discussing concrete solutions were gone, and only ... pieces were communicated to the Sami Parliament, and not even in writing. ... The frustration in the Sami Parliament due to the lack of openness in the process led to a breach in confidence between the parties and to a halt in the contact between the Sami Parliament and the Government.»

Mens Sametingets syn var at de møtene som hadde funnet sted med myndighetene fra 2001 ikke hadde vært «true negotiating sessions», var regjeringens oppfatning at det hadde funnet sted «real negotiations», selv om en ikke lykkes med å oppnå enighet. Komiteen uttaler videre:<sup>200</sup>

«..., the Government states that it has tried to achieve agreement or consent from the Sami Parliament to the extent possible by presenting and discussing possible models for a Finnmark Act at the meetings which have been arranged with the Sami Parliament and the Finnmark City Council. Unfortunately, states the Government, it has not been possible to achieve such an agreement. ..., but the intention of achieving as much agreement as possible with the Sami Parliament has been the aim throughout the entire process.»

I sine vurderinger av Sametingets og regjeringens anførsler viser ekspertkomiteen til at konsultasjonsprosessen i forkant av fremleggelsen av Ot. prp. nr. 53 hadde pågått «in good faith for many years», men at frustrasjon over at partene ikke hadde lykkes med å oppnå enighet synes å ha ledet til «a breakdown in the communications». Videre heter det:<sup>201</sup>

«Whether or not the Government considered that it was still negotiating in good faith as of 2001, the Sami Parliament did not feel that true consultations were still going on. In light of the differing interpretations of what was occurring, the Committee cannot be sure whether the consultations at this time remained open to the Sami Parliament being able to influence their outcome; it is apparent that there was a breakdown of confidence between the two sides, though sporadic consultations where still being held in a different form from previously.»

Komiteen tar dermed ikke stilling til om prosessen i forkant av fremleggelsen av Ot. prp. nr. 53 var i samsvar med konvensjonen. Den føler seg imidlertid ikke trygg på at Sametinget i hadde en reell mulighet til å påvirke utfallet av konsultasjonene,

198. Se også Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006, side 8.

199. Ilolex: 062004NOR169 para. 4 til 9.

200. Ilolex: 062004NOR169 para. 10.

201. Ilolex: 062004NOR169 para. 15

det vil si lovforslagets innhold. Komiteen avslutter derfor med å anmode partene om å:

«renew discussions on the disposition of land rights in Finnmark, in the spirit of dialogue and consultation embodied in Articles 6 and 7 of Convention No. 169.»

### 17.3.2.2 Justiskomiteens arbeid med Innst. O. nr. 80 (2004–2005)

I den videre behandlingen av lovforslaget ble det, som anmodet av ekspertkomiteen, gjennomført konsultasjoner mellom Stortingets Justiskomité og Sametinget og Finnmark fylkesting. Dette hadde blant annet sammenheng med at Justiskomiteen i brev 19. juni 2003 anmodet departementet om å «skaffe til veie en kvalifisert uavhengig folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov». Oppdraget ble gitt til professorene Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, som konkluderte med at forslaget i Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) ikke var tilstrekkelig til å oppfylle kravene i ILO-konvensjonen nr. 169. Ikke minst ble lovforslaget ansett som problematisk i forhold til statens forpliktelser etter artikkel 14 (2).<sup>202</sup>

Justiskomiteen ba i brev 18. desember 2003 om Regjeringens vurdering av Gravers og Ulfsteins utredning. Etter at denne hadde vært vurdert av blant annet Utenriksdepartementets Rettsavdeling, fastholdt Regjeringen at lovforslaget var i samsvar med folkeretten. Den ga imidlertid samtidig uttrykk for at det for å sikre «en lojal oppfyllelse» av artikkel 14 (2) kunne være hensiktsmessig å supplere forslaget med regler som kunne bidra til å identifisere opparbeidede kollektive og individuelle rettigheter til grunnen i Finnmark.<sup>203</sup>

Dette hadde blant annet sammenheng med at Rettsavdelingen, som på en del punkter ikke tiltrådte Gravers og Ulfsteins beskrivelse av gjeldende folkerett, fremholdt at Finnmarkseiendommen isolert sett ikke ville være egnet til å oppfylle statens forpliktelser etter artikkel 14 (2).<sup>204</sup> Rettsavdelingen pekte også på at det i det videre lovarbeidet ville være viktig å gjennomføre konsultasjoner i samsvar med ILO-konvensjonens artikkel 6.<sup>205</sup> Justiskomiteen avholdt således i løpet av 2004 og 2005 fire konsultasjonsmøter om lovutkastet med Same-

tinget og Finnmark fylkesting. Videre vedtok Stortinget 26. april 2005 å oversende utkastet til komitéinnstilling til Sametinget og fylkestinget for uttalelse. Både Sametinget (enstemmig) og fylkestinget (med stort flertall) sluttet seg til utkastet.<sup>206</sup>

Konsultasjonene ledet til at det ble gjort en rekke endringer i det forslaget til finnmarkslov som Stortinget hadde til behandling. Viktigste var at loven ble supplert med regler om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende samiske og lokale rettigheter gjennom en egen kommisjon og en særdomstol, jf. lovens kapittel 5 (§§ 29 til 47), men det ble også gjort en rekke andre materielle endringer i loven som følge av konsultasjonsprosessen.

Blant annet ble formålsparagrafen i § 1 styrket når det gjelder Finnmarks interesser generelt og samiske interesser spesielt, og det ble i § 3 uttrykkelig fastslått at loven gjelder med de begrensningene som følger av ILO konvensjon nr. 169. Lovens § 4 om offentlige myndigheters plikt til å vurdere samiske hensyn ved endret bruk av utmark i samsvar med Sametingets retningslinjer klargjort, mens det i § 5 første ledd ble inntatt en prinsipputtalelse om at samene gjennom langvarig bruk har opparbeidet rettigheter til grunnen i Finnmark. Videre ble Finnmarkseiendommens selvstendige stilling styrket ved at staten ikke oppnevner noen av dens styremedlemmer og at eiendommen ble gitt alminnelig ekspropriasjonsvern, jf. §§ 7 og 19. Adgangen til å gi bygdefolk særskilt rett til å utnytte fornybare utmarksressurser etter lovens § 24 ble også noe utvidet for å fange opp samiske tradisjoner, og det ble i § 28 fastslått at forvaltningen av fisket i Tana- og Neiden-vassdragene skal være lokal og rettighetsbasert.

Justiskomiteen anså det av avgjørende betydning å komme frem til et lovforslag som Sametinget kunne gi sin tilslutning til, og betegnet den måten konsultasjonsplikten ble gjennomført på under arbeidet med finnmarksloven som en «konstitusjonell nyvinning».<sup>207</sup> Selv om Justiskomiteens handlemåte kan anses som et uttrykk for at de konsultasjonene som hadde funnet sted på et tidligere stadium i lovforberedelsen ikke hadde vært tilstrekkelige, må det således antas at det også i fremtidige lovsaker som kan få direkte betydning for samene, vil kunne bli avholdt konsultasjoner mellom vedkommende stortingskomité og aktuelle samiske interesser. I alle fall vil dette gjelde dersom det under den forberedende behandlingen av

202. Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, Folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov, november 2003.

203. Brev til Justiskomiteen 6. april og 14. juni 2004, inntatt som vedlegg 1 og 2 til Innst. O. nr. 80 (2004–2005).

204. Utenriksdepartementets Rettsavdeling, Vurdering av den folkerettslige utredningen til professorene Graver og Ulfstein, side 16–18.

205. Utenriksdepartementets Rettsavdeling, side 18–21.

206. Se nærmere Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 49, og innstillingens vedlegg 3 og 4 (side 66–68).

207. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 15.

lovsaken ikke er gjennomført konsultasjoner som er egnet til å oppfylle folkerettens krav.

### 17.3.3 Konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen

#### 17.3.3.1 Bakgrunn – Arbeidsgruppens rapport

Parallelt med at Stortingets Justiskomité konsulterte Sametinget om finnmarksloven, deltok Sametinget i en arbeidsgruppe på administrativt nivå sammen med representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet for å utarbeide forslag til retningsgivende prosedyrer for hvordan konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget skal foregå.

Arbeidsgruppen ble nedsatt fordi arbeidet med finnmarksloven hadde vist at Sametinget og regjeringen hadde ulikt syn på hvordan de folkerettslige bestemmelsene om konsultasjoner og urfolks deltakelse i beslutningsprosesser skulle forstås. Gruppen fikk i oppdrag å utarbeide et dokument som skulle tjene som grunnlag for drøftinger på politisk nivå mellom Sametinget og departementet. Dokumentet skulle klargjøre grunnlaget for urfolks rett til konsultasjoner og foreslå hvordan konsultasjonene kan gjennomføres i praksis.<sup>208</sup>

Gruppens rapport forelå 20. april 2005. Rapporten redegjør i punkt 2 for hvilke politiske og praktiske muligheter konsultasjonsinstituttet gir med hensyn til å «skape forutsigbarhet, legitimitet for beslutninger, lettere gjennomføring av vedtak og felles forståelse for situasjonen og behov i samiske samfunn».<sup>209</sup> Rapportens punkt 4 gir en oversikt over hovedtrekkene i ILO-konvensjonens artikkel 6, jf. også artikkel 2, 4, 7, 15 og 16. I punkt 5 omtales SP artikkel 1 og 27 og utkastet til FN-erklæring om urfolks rettigheter. Arbeidsgruppen påpeker i punkt 6 at effektive konsultasjonsprosedyrer vil være en viktig forutsetning for at staten kan realisere sine forpliktelser etter Grunnloven § 110 a.

Gruppens forslag til prosedyrer for hvordan konsultasjonene mellom statens myndigheter og Sametinget skal gjennomføres, er inntatt i rapportens punkt 7. Det er her også skissert noen utgangspunkter for utarbeidelsen av slike konsultasjonsprosedyrer.<sup>210</sup> Herunder er det fremholdt at selv om de konkrete konsultasjonene vil kunne være ulike fra sakstype til sakstype, vil prosedyrene måtte ha et innhold som gir de samiske interessene en reell mulighet til å øve innflytelse på pro-

sessen og resultatet i den enkelte saken. Dette forutsetter at de samiske interessene må involveres så tidlig som mulig, og at det må utvises stor åpenhet og foregå en gjensidig utveksling av informasjon så lenge konsultasjonene pågår.

Gruppen legger til grunn at plikten blant annet vil gjelde ved utarbeidelse av lover, forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer og beslutninger i stortingsmeldinger mv., og omfatte alle ideelle og materielle former for samisk kulturutøvelse. Om det geografiske virkeområdet, bemerkes det at mens plikten i saker som gjelder ideelle kulturytringer (språk og lignende) ikke vil være konkret knyttet til geografiske områder, vil den i saker om arealdisponeringer, arealinngrep og landrettigheter gjelde i «tradisjonelle samiske områder».<sup>211</sup>

I rapportens punkt 8 vurderer arbeidsgruppen om en vedtakelse og gjennomføring av konsultasjonsprosedyrene vil skape behov for endringer av lover eller annet regelverk. Gruppen fremholder at forpliktelsen gjelder uavhengig av høringsbestemmelsen i sameloven 12. juni 1987 nr. 56 § 2–2, og at «gjennomføringen av de prosedyrer som foreslås [ikke er] avhengig av en lovendring.» Med henvisning til at lovgivningens oppgave ikke bare er å konstatere rettigheter eller plikter, men også å bidra med autoritativ veiledning for forvaltningen og andre som måtte bli berørt av loven, anbefaler imidlertid gruppen at det gis en bestemmelse i sameloven om konsultasjoner basert på ILO-konvensjonens artikkel 6.<sup>212</sup>

Gruppen anbefaler også at det inntas en hjemmel i offentlighetsloven som åpner for at dokumenter som utveksles mellom Sametinget eller andre samiske interesser som ledd i konsultasjoner «kan unntas» fra offentlighet. Dette er ansett nødvendig for at konsultasjonene skal kunne pågå i fortrolighet. Gruppen presiserer at det ikke bør være adgang til å unnta partenes endelige standpunkter fra offentlighet. Forslaget har blitt fulgt opp ved at det i § 19 i lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) 19. mai 2006 nr. 16, som vil erstatte offentlighetsloven av 1970, er inntatt følgende bestemmelse:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 6. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.»

208. Rapport fra arbeidsgruppe, Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, side 3.

209. Arbeidsgruppens rapport, side 2, jf. side 5.

210. Arbeidsgruppens rapport side 20 til 22.

211. Arbeidsgruppens rapport side 21.

212. Arbeidsgruppens rapport side 26.

Oppfølgingen av gruppens anbefaling om å innta en bestemmelse om konsultasjonsplikt i sameloven, er for sin del stilt i bero inntil Samerettsutvalget har avsluttet sitt arbeid.

### 17.3.3.2 Konsultasjonsavtalen 11. mai 2005

Arbeidsgruppens rapport dannet grunnlaget for den konsultasjonsavtalen som ble undertegnet 11. mai 2005 av daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg og daværende sametingspresident Sven-Roald Nystø, og som ble godkjent av Sametinget i juni 2005 og av Regjeringen ved kgl. res. 1. juli 2005. Innledningsvis i de avtalte prosedyrene heter det:

«Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. For å sikre at arbeidet med saker som kan påvirke samene direkte gjennomføres på en tilfredsstillende måte, er regjeringen og Sametinget enige om å legge vedlagte retningsgivende prosedyrer til grunn ved konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.»

Følgende formålsangivelse er inntatt i avtalens punkt 1:

«Formålet med prosedyrene er å:  
bidra til en praktisk gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelse til å konsultere med urfolk,  
søke å oppnå enighet mellom statlige myndigheter og Sametinget når det overveies å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser direkte,  
legge til rette for utviklingen av et partnerskapsperspektiv mellom statlige myndigheter og Sametinget som virker til styrking av samisk kultur og samfunn,  
utvikle felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samiske samfunn.»

Konsultasjonsprosedyrenes virkeområde er angitt på følgende måte:

#### «2. Virkeområde

Konsultasjonsprosedyrene gjelder for regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.

Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Det saklige virkeområdet for konsultasjoner vil kunne omfatte ulike sakstyper, slik som lover, forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer, tiltak og beslutninger (f.eks. i stortingsmeldinger).

Konsultasjonsplikten kan omfatte alle ideelle og materielle former for samisk kultur. Aktuelle sakstemaer kan f.eks. være musikk,

teater, litteratur, kunst, media, språk, religion, kulturarv, immaterielle rettigheter og tradisjonell kunnskap, stedsnavn, helse- og sosial, barnehager, utdanning, forskning, eiendoms- og bruksrettigheter, arealinngrep og arealdisponeringssaker, næringsutvikling, reindrift, fiske, landbruk, mineralvirksomhet, vindkraft, vannkraft, bærekraftig utvikling, kulturminnevern, biomangfold og naturvern.

I saker som er knyttet til det materielle kulturgrunnlaget, slik som arealdisponeringer, arealinngrep og landrettigheter er det geografiske virkeområde for konsultasjoner (tradisjonelle samiske områder) Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylke, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Follidal kommuner i Hedmark fylke, og Surnadal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal.

Saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet vil i utgangspunktet ikke omfattes av konsultasjonsplikten.»

Det geografiske virkeområdet for konsultasjonsplikten i saker som gjelder det materielle grunnlaget for samisk kultur, jf. tredje kulepunkt, som er det saksfeltet som har særlig interesse for Samerettsutvalget, er sammenfallende med fylker og kommuner i landet hvor det drives samisk reindrift,<sup>213</sup> samt kommuner med samiske kulturminneinteresser.

Avtalen slår videre fast at statlige myndigheter skal gi «full informasjon om aktuelle saker som kan påvirke samene direkte, og om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken», jf. punkt 3. Etter punkt 5 skal det avholdes faste halvårslige møter mellom den ansvarlige statsråden for samiske saker og Sametingets president. Avtalens punkt 6 lyder slik:

#### «6. Generelle bestemmelser om konsultasjonsprosedyrene

Konsultasjonene med Sametinget skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak.

Statlige myndigheter skal så tidlig som mulig informere Sametinget om oppstart av aktuelle saker som kan påvirke samene direkte, og om hvilke samiske interesser og forhold som kan bli berørt

Etter at Sametinget er blitt informert om aktuelle saker, skal Sametinget gi tilbakemel-

213. Lov om reindrift i Trollheimen (21. desember 1984 nr. 101) omfatter også Sunndal kommune. Utelatelsen av Sunndal fra konsultasjonsavtalens virkeområde skyldes visstnok en lapsus.

ding så snart som mulig om det er ønskelig at det gjennomføres videre konsultasjoner.

Sametinget skal også kunne ta opp saker hvor Sametinget ønsker å gjennomføre konsultasjoner.

Dersom statlige myndigheter og Sametinget blir enige om å avholde videre konsultasjoner i en bestemt sak, skal en i fellesskap søke å bli enig om opplegget for disse konsultasjonene, herunder tid og sted for videre kontakt (f.eks. møter, videokonferanser, telefonkontakt, utveksling av skriftlig materiale), tidsfrister for tilbakemeldinger, evt. behov for konsultasjoner på politisk nivå, og politisk behandlingsform. Det skal gis tilstrekkelig tid til gjennomføring av reelle konsultasjoner og politisk behandling av forslag. En evt. plenumsbehandling i Sametinget av den aktuelle saken må skje så tidlig som mulig.

Der sakene krever det skal det legges til rette for at det skal kunne avholdes flere konsultasjonsmøter og at saker ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar at det er mulig å oppnå enighet.

I saker som behandles i regjeringen skal det i foreleggelsen for øvrige berørte departementer fremgå tydelig hvilke forhold det er oppnådd enighet med Sametinget om, og eventuelt hva det ikke er oppnådd enighet om. I proposisjoner og meldinger som fremmes for Stortinget, og der regjeringen har et annet standpunkt enn Sametinget, skal Sametingets vurderinger og standpunkter fremgå.»

Etter avtalens punkt 7 skal det føres protokoll fra konsultasjonsmøtene. Punkt 8 legger opp til at det skal nedsettes en faglig analysegruppe som årlig skal avlegge rapport om situasjonen og om utviklingstrekk i samiske samfunn, og gir visse anvisninger om hvordan partene skal opptre dersom de mener det er behov for (ytterligere) utredninger for å styrke det faktiske eller formelle grunnlaget for de avgjørelsene som skal treffes. Avtalen tar også høyde for at det kan være aktuelt med konsultasjoner med andre enn Sametinget ved at det i punkt 9 heter:

«I saker der staten planlegger å konsultere med samiske lokalsamfunn og/eller særskilte samiske interesser som kan bli direkte påvirket av lovgivning eller tiltak, skal staten så tidlig som mulig informere om hvilke interesser/organisasjoner staten mener saken berører, og drøfte samordningen av konsultasjonsprosessene med Sametinget.»

Avtalen har uten tvil økt myndighetenes bevissthet i forhold til nødvendigheten av å konsultere Sametinget og andre samiske interesser i saker som kan

få direkte betydning for det samiske samfunnet og samiske rettighetshavere og interesser knyttet til bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Avtalen har også hatt reell betydning, og da kanskje særlig i lovsaker som kan få direkte betydning for samiske forhold, jf. punkt 17.3.5.

For helhetens skyld kan det også nevnes at det 31. januar 2007 ble inngått en egen avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder. Denne avtalen inneholder blant annet nærmere bestemmelser om konsultasjoner i verneplanprosesser så vel på lokalt og regionalt nivå som på sentralt nivå., og også når sakene behandles i Regjeringen, jf. avtalens §§ 5.1 til 5.3. Se ellers den noe nærmere omtale av avtalen nedenfor i punkt 20.5.4.4.

#### 17.3.4 Samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkestingene

Det har de senere årene vært inngått flere samarbeidsavtaler mellom fylkeskommunene i de tradisjonelle samiske områdene og Sametinget. Troms fylkeskommune og Sametinget inngikk slik avtale i 2002, og fornyet denne i juni 2007.<sup>214</sup> Finnmark fylkeskommune og Sametinget gjorde det i 2003,<sup>215</sup> og de fire fylkeskommunene i det sørsamiske området (Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark) og Sametinget i 2005.<sup>216</sup> I 2006 inngikk også Sametinget og Nordland fylkeskommune en separat samarbeidsavtale.<sup>217</sup> Avtalene er noe ulike i form og innhold, og fokuserer mer på ideelle kulturytringer (språk, stedsnavn, opplæring, musikk, billedkunst, teater, film, idrett, museer, bibliotek) enn på forhold som kan ha direkte betydning for bruk og utnyttelse av grunn og ressurser.

Den reviderte avtalen mellom Troms fylkesting og Sametinget har imidlertid i artikkel 13 til 15 punkter om blant annet regionalt samarbeid og arealforvaltning, næringsutvikling og reindrift. Det er her blant annet forutsatt at Sametinget skal trekkes inn i arbeidet med rullering av fylkesplanen og at urfolksperspektivet skal integreres i fylkesplanleggingen og at partene skal arbeide for å få nærhets- og avhengighetsprinsippet inn i forvaltningen

214. <http://www.samediggi.no/kunde/filer/Samarbeidsavtale%20Sametinget%20og%20Troms%20fylkeskommune%20norsk.pdf>

215. <http://www.samediggi.no/kunde/filer/Finnmark%20og%20Sametinget%20NORSK.pdf>

216. <http://www.samediggi.no/kunde/filer/Nordland%20Tr%3b8ndelag%20og%20Hedmark%20NOR.pdf>

217. <http://www.samediggi.no/kunde/filer/Samarbeidsavtale%20Nordland%20fylke.pdf>

av fangst av marine ressurser. Partene er også enige om å legge til rette for at jordbruk og rein-drift kan drives på en økonomisk forsvarlig måte og om å sikre arealvernet for reindriften.

Også avtalen mellom Finnmark fylke og Sametinget har punkter om regional planlegging og arealforvaltning og næringsutvikling (artikkel 5 og 6). Det er her blant annet uttalt at Sametinget skal delta i tilknytning til prosesser og gjennomføring av fylkesplanen for Finnmark, og at partene skal samarbeide om utvikling, synliggjøring og konkretisering av samisk næringspolitikk. I denne siste relasjonen er det vist særskilt til at nærhetsprinsippet bør inn i forvaltningen av fangst av marine ressurser. I samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Nordland fylkeskommune uttrykker partene enighet om at arealvernet for reindriftsnæringen må sikres (kapittel 13), og at urfolksperspektivet må integreres i fylkesplanleggingen (kapittel 14). Også avtalen for det sørsamiske området fokuserer på behovet for samarbeid i arealforvaltningen, og på reindriftsnæringen. Herunder er det fremholdt at det er viktig å etablere en bedre dialog om arealbruken på tvers av kommunegrensene.

Samarbeidsavtalene er et uttrykk for regionale myndigheters erkjennelse av viktigheten av å etablere en dialog med Sametinget i saker som har eller som kan få betydning for samisk materiell kulturutøvelse. Dette går også frem av formålsangivelsen i avtalene. I avtalen mellom Troms fylkeskommune og Sametinget heter det for eksempel:

«Avtalens formål er å legge forholdene til rette for et varig fast samarbeid mellom partene i saker som angår samene og samiske områder i Troms fylke. Partene vil legge forholdene til rette for at samene skal kunne bevare og utvikle sitt språk, sin kultur, sitt samfunnsliv og sine næringsveier i Troms fylke. Partene vil søke å samordne politikktutviklingen på samfunnsområder partene finner det naturlig, med sikte på bærekraftige, levende og framtidrettede samfunn både for urfolk og øvrige nordboere i nord.»

Samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkeskommunene må også anses som et uttrykk for en erkjennelse fra myndighetene om at Sametinget har en rolle i offentlig forvaltning i saker som direkte gjelder eller som kan påvirke samenes muligheter til å utøve sin kultur.

Et annet eksempel på en erkjennelse av Sametingets rolle i offentlig forvaltning er Distriktskomisjonens utredning i NOU 2004: 19. Kommisjonen viser til at norsk forvaltningskultur i liten grad er tilpasset samisk geografi,<sup>218</sup> og foreslår overføring av ansvar fra sentralt til regionalt nivå, men da

forutsatt at det etableres effektive trepartsforhandlinger mellom stat, region og Sametinget. Kommisjonen anser dette nødvendig for at «folkerettslige krav til effektiv konsultasjonsplikt skal oppfylles i forhold til samene som urfolk.»<sup>219</sup> I den forbindelse fremsettes følgende anbefalinger:<sup>220</sup>

- «– I regioner med samisk bosetning bør det etableres trepartsforhandlinger mellom stat, region og Sameting for å sikre Norges forpliktelser i forhold til samene etter folkeretten.
- Sametinget bør settes økonomisk i stand til å bli en likeverdig part i trepartsforhandlinger.
- Sametinget bør gis vesentlig innflytelse på hvordan den regionale forvaltningen utøves på politikkområder som er viktige for den samiske befolkning.»

### 17.3.5 Konsultasjoner om lovendringer

#### 17.3.5.1 Ot.prp. nr. 75 (2004–2005) om endringer i reinbeiteoven av 1972

Det ble i juni 2005 gjort visse endringer i lov 9. juni 1972 nr. 32 om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite (reinbeiteoven). Bakgrunnen for endringene var at de to landene ikke hadde lyktes i å fremforhandle en ny reinbeitekonvensjon som skulle avløse 1972-konvensjonen når denne trådte ut av kraft 1. mai 2005. Som følge av dette ville lappekodisillen fra 1751 bli det gjeldende folkerettslige dokumentet angående den grenseoverskridende reindriften mellom Norge og Sverige.

Etter Landbruks- og matdepartementets syn ville det være uforsvarlig å forvalte denne reindriften uten tilleggsbestemmelser i nasjonal lovgivning. Den mest hensiktsmessige reguleringen av svensk reinbeiting i Norge etter konvensjonens opphør, ble ansett å være en videreføring av 1972-loven og forvaltningssystemet etter konvensjonen, ettersom dette i 2005 hadde vært gjeldende rett i 33 år.<sup>221</sup> Det ble foreslått visse lovendringer for å tydeliggjøre at loven ikke lenger ville gjennomføre 1972-konvensjonen i norsk rett, men gi en selvstendig regulering av svensk reinbeiting i Norge. Det ble videre foreslått en forskrift om avgrensningen av beiteområder for svensk rein i Norge, som ville videreføre 1972-konvensjonens bestemmelser, og gjøre innholdet i disse til intern rett på forskrifts

218. NOU 2004: 19 side 96.

219. NOU 2004: 19 side 103.

220. NOU 2004: 19 side 117.

221. Se fremstillingen i Ot.prp. nr. 75 (2004–2005) side 1 (punkt 1) og side 5-6 (punkt 6).

nivå. Forslagene ble vedtatt ved lov 17. juni 2005 nr. 100 og forskrift 21. juni 2005 nr. 717.

Under arbeidet med Ot. prp. nr. 75 (2004–2005) ble det gjennomført konsultasjoner mellom departementet og Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL). Proposisjonens punkt 5 gir følgende omtale av konsultasjonsprosessen:

«Landbruks- og matdepartementet har i henhold til ILO-konvensjonens art. 6 foretatt konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund. Det ble avholdt et konsultasjonsmøte med Norske Reindriftssamers Landsforbund 10. mars 2005, hvor det ble gitt tilslutning til at den forvaltning som foreslås var den beste løsningen av dagens situasjon. Sametinget ble konsultert 16. mars og 1. april 2004. Sametinget ser behovet for en regulering i tillegg til lappekodisillen, men presiserer at de ikke ønsker innført noen ny rettstilstand som er til hinder for fremtidige løsninger og som endrer den folkerettslige situasjonen.»

Det kan ut fra fremstillingen i proposisjonen stilles visse spørsmål ved om konsultasjonene var i samsvar med ILO-konvensjonens artikkel 6 og annet folkerettslig materiale. Ut fra den knappe fremstillingen i proposisjonen er det vanskelig å si noe sikkert om dette, men i et brev til regjeringene i Norge og Sverige, fremholder sametingspresidentene i de to landene:<sup>222</sup>

«Sametingene i Sverige og Norge er betenkt over at det igangsettes ensidige tiltak fordi ensidige tiltak fra en part vil kunne utløse ensidige tiltak fra den andre part. Dette vil kunne forringe et fremtidig forhandlingsklima og dermed muligheten til en løsning.»

De to presidentene peker også på at saken ikke bare handler om de reindrifsfamiliene som flytter over grensen, men også om det samiske samarbeidet over riksgrensen, og at det har prinsipiell samepolitisk betydning at både «sametingene og de som berøres av den grenseoverskridende reindriften får mulighet til å komme fram til en løsning.» Således ber de om at forhandlingene om en ny reinbeitekonvensjon må gjenopptas og fremholder at:

«Sametingene og reindriftsnæringen på begge sider av grensen blir involvert i dette arbeidet ved at regjeringene gir sametingene mulighet og mandat til å arbeide med å finne frem til en løsning.»

Dette brevet ble sendt vel en måned etter at den siste konsultasjonen med Sametinget ble avholdt,

og kan tyde på at Sametinget ikke var tilfreds med gjennomføringen av konsultasjonene. Derimot finnes det ingen holdepunkter for at de norske reindriftsutøverne som det ble avholdt et konsultasjonsmøte med gjennom Norske Reindriftssamers Landsforbund, ikke fant konsultasjonenes innhold og form tilfredsstillende.

Mer problematisk i forhold til folkerettens regler om konsultasjoner er imidlertid at kun det norske Sametinget og hovedorganisasjonen for utøverne av samisk reindrift i Norge ble konsultert. Som fremholdt i punkt 17.2.2.4, er det et grunnkrav etter ILO-konvensjonens artikkel 6 at det konsulteres med institusjoner eller sammenslutninger som kan anses som *representative* for de samiske interessene som den planlagte lovgivningen eller de planlagte tiltakene kan få direkte betydning for. Reinbeiteoven omhandler i hovedsak utøvelsen av svensk reindrift i Norge. De svenske reindriftsutøverne som har drevet reindrift i Norge i henhold til 1972-konvensjonen og tidligere reguleringer av den grenseoverskridende reindriften, er dermed en gruppe som endringene i reinbeiteoven kan få direkte betydning for. Deres reindrift hviler dessuten på et sedvanerettslig grunnlag som er eldre enn den første reguleringen av den grenseoverskridende reindriften i lappekodisillen.

Riktignok kan det anføres at når lovendringen fra 2005 viderefører den tilstanden som ble etablert ved 1972-konvensjonen, vil den ikke direkte påvirke utøvelsen av den reindriften som har vært utøvd i samsvar med konvensjonen. En slik argumentasjon fremstår likevel som noe anstrengt. Når først norske reineiere er konsultert, skal det trolig en del til for å nå frem med en anførsel om at det da ikke ville være nødvendig å konsultere en representativ sammenslutning for de svenske reineierne som har beiterettigheter i Norge.

Heller ikke det forholdet at Sverige ikke har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169, kan fritta norske myndigheter fra å konsultere de svenske samebyene. Har en urfolksgruppe først rettigheter i en stat som er konvensjonspart, er ikke gruppens rettigheter etter konvensjonen betinget av at dens medlemmer har statsborgerskap i en stat som er konvensjonspart. Vedkommende urfolksgruppe er direkte rettighetssubjekt etter ILO-konvensjonen. Dette tilsier at de svenske samebyene som har beiterettigheter i Norge hadde krav på å bli konsultert i samsvar med artikkel 6 selv om Sverige ikke har ratifisert konvensjonen. En slik rett følger dessuten uansett av SP artikkel 27, som Sverige har ratifisert.

En annen sak er at konsultasjoner med de svenske samebyene ikke nødvendigvis ville ha ledet

<sup>222</sup>. Brev 2. mai 2005 fra Sven-Roald Nystø og Lars Anders Baer til regjeringene i Norge og Sverige.



frem til enighet, og at det derfor er mulig at det likevel ville ha blitt fremmet et lovforslag med samme innhold som i Ot. prp. nr. 75 (2004–2005). Det vil likevel kunne by på visse vanskeligheter å forsvare folkerettslig at en øyensynlig ikke har forsøkt å konsultere de svenske samene før det aktuelle lovforslaget ble fremmet og senere vedtatt.

#### 17.3.5.2 Ot. prp. nr. 99 (2004–2005) om endringer i reindriftsloven av 1978

Våren 2005 fremla Landbruks- og matdepartementet også Ot. prp. nr. 99 (2004–2005) som foreslo visse endringer i den da fortsatt gjeldende lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift. Forslaget la blant annet opp til en betydelig utvidelse av bestemmelsen om tvangstiltak i lovens § 34. Mer konkret var det foreslått en generell bestemmelse om plikt til å etterleve loven (§ 34), og en rekke nærmere bestemmelser om sanksjoner ved overtredelse avplikten i form av bestemmelser om pålegg om opphør av ulovlig forhold (§ 34 a), tvangsmulkt (§ 34 b), avgift ved brudd på distriktsplan (§ 34 c), forelegg (§ 34 d) og tvangstiltak (§ 34 e).

De nevnte forslagene var motivert ut fra et ønske om å styrke lovens hjemler for å ilegge reinierne tvangstiltak slik at bestrebelsene med å redusere reintallet i deler av Finnmark for å trykke beitegrunnet kunne bli gjennomført mer effektivt.<sup>223</sup> Proposisjonen ble imidlertid trukket få uker etter at den ble fremmet. De foreslåtte bestemmelsene om sanksjoner mv. ble gjentatt i noe endret form i Ot. prp. nr. 25 (2006–2007), jf. lovutkastets §§ 74 til 80, men de inngikk her i et mer helhetlig forslag til revisjon av reindriftsloven.

Før Ot. prp. nr. 99 (2004–2005) ble fremmet, ble det, i tillegg til den alminnelige høringen av Reindriftslovutvalgets utredning, avholdt et møte med Sametinget og NRL 25. mai 2005. Hensikten med møtet var å konsultere Sametinget og NRL om lovforslaget, som de på forhånd var blitt gjort kjent med i brev 19. mai 2005. Sametinget kunne imidlertid ikke:<sup>224</sup>

«anse opplegget rundt dette møtet som tilfredsstillende i forhold til konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjon nr. 169 og i forhold til den avtale som nylig er inngått mellom regjeringen og Sametinget om prosedyrer for slike konsultasjoner. Det ble vist til at Sametinget og NRL hadde fått svært kort tid til å vurdere forslagene, og at departementet heller ikke signaliserte noen reell vilje til å komme fram til noen

enighet med hensyn til løsninger. Etter Sametingets oppfatning innebar møtet ingen konsultasjon.»

Sametinget kunne således ikke slutte seg til at lovforslaget ble fremmet for Stortinget. Lovforslaget var etter Sametingets syn tatt ut av en helhet, ved at det bare var de «negative» sidene ved Reindriftslovutvalgets forslag som ble fremmet. En fremholdt også at ensidige regulerings- og sanksjonstiltak uten at det ble gjort noe med den interne organiseringen, heller ville forsterke enn løse problemene knyttet til for høyt reintall i deler av Vest-Finnmark. Mens NRL i all hovedsak sluttet seg til Sametingets synspunkter, fremholdt departementet at:<sup>225</sup>

«konsultasjonene er gjennomført i tråd med ILO-konvensjonen og den nylig inngåtte avtale mellom Regjeringen og Sametinget. Videre ble det konstatert at tilbakemeldingene på møtet ikke ga grunnlag for videre konsultasjoner med sikte på å komme fram til enighet.»

Selv om departementet erkjente at det

«ideelt sett burde foreligget et helhetlig forslag til endringer i reindriftsloven», anså man reintallsituasjonen så alvorlig at det måtte etableres «et grunnlag for en hensiktsmessig lovbasert oppfølging ... med virkning allerede fra kommende slaktesesong.»<sup>226</sup>

Preposisjonen ble således godkjent i statsråd 27. mai 2005, to dager etter konsultasjonsmøtet, men altså trukket tilbake få uker senere.

Ut fra det som er opplyst i proposisjonen, er det tvilsomt om konsultasjonsmøtet var egnet til å oppfylle ILO-konvensjonens krav. Når møtet fant sted to dager før proposisjonen ble godkjent i statsråd, og trolig dagen før den ble behandlet i regjeringskonferanse, virker det ikke overveiende sannsynlig at Sametinget og NRL hadde en reell mulighet til å påvirke innholdet i det lovforslaget som var gjenstand for konsultasjoner. Tidslinjen indikerer at proposisjonens innhold var avklart, og at møtet mer hadde karakter av et informasjonsmøte enn av en reell konsultasjon i konvensjonens forstand. I så fall er dette problematisk i forhold til ILO-konvensjonen, jf. for så vidt at ILOs trepartskomiteé med tilslutning fra styret i en av de to klagesakene mot Colombia som ble avgjort 14. november 2001, uttaler:<sup>227</sup>

225. Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) side 5.

226. Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) side 6-7.

227. Ilolox: 161999COL169A para. 90. Se også den likelydende uttalelsen i Ilolox: 162000ECU169 para. 38.

223. Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) side 5-7, jf. side 2.

224. Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) side 5.

«The Committee considers that the concept of consultation with the indigenous communities ... must encompass genuine dialogue between the parties, involving communication and understanding, mutual respect and good faith, and the sincere desire to reach a consensus. A meeting conducted merely for information purposes cannot be considered as being consistent with the terms of the Convention.»

I Ot. prp. nr. 99 (2004–2005) fremholder riktignok departementet at det i det videre arbeidet med implementering og oppfølging av vedtak med bakgrunn i de foreslåtte hjemlene i §§ 34 flg., ville være nødvendig med mer detaljerte bestemmelser og beslutninger og at det før disse fullmaktene eventuelt iverksettes vil måtte foretas «nye og omfattende konsultasjoner».<sup>228</sup>

Dette ville imidlertid neppe ha kunnet reparere et brudd på konsultasjonsplikten forårsaket av mangelfulle konsultasjoner i forkant av at proposisjonen ble fremmet. I klagesaken mot Colombia som blant annet gjaldt forordning 1320:98, var det avholdt tre møter etter at forordningen var kunnngjort, samtidig som forordningens punkt 21 åpnet for at den kunne justeres som følge av innspill fra urfolkene. ILO-organene uttalte imidlertid:<sup>229</sup>

«The Committee also notes that section 21 provides for «participation meetings» after the promulgation of the Decree, *which could not replace the process of prior consultation* in which the peoples affected could participate actively in the development of the consultation process. Given that Article 6 of the Convention implies the obligation of ratifying States to consult indigenous peoples *before the adoption* or promulgation of any legislative measure that may affect them directly, the Committee considers that *issuing Decree No. 1320 without prior consultation was not compatible with the Convention*» (Samerettsutvalgets kursiveringer).

Saken viser dermed at etterfølgende konsultasjoner ikke vil reparere manglende etterlevelse av kravet til «prior consultations». Det må antas at dette også vil gjelde i de tilfellene hvor de forutgående konsultasjonene ikke er manglende, men mangelfulle.

### 17.3.5.3 Forslaget til ny reindrifstlov i Ot. prp. nr. 25 (2006–2007)

Forut for vedtaket av reindrifstloven 15. juni 2007 nr. 40 ble det gjennomført relativt omfattende kon-

sultasjoner mellom Landbruks- og matdepartementet som hadde ansvaret for lovproposisjonen, og Sametinget og NRL. Det ble avholdt i alt syv konsultasjonsmøter, og det var også tett kontakt mellom konsultasjonspartene på administrativt nivå.<sup>230</sup>

Etter at den første fasen av konsultasjonene var avsluttet i slutten av juni 2006, ble det utarbeidet et nytt lovutkast som ble oversendt Sametinget for behandling i Sametingets plenum. Også NRL fikk komme med merknader til dette utkastet. Blant de utfordringene konsultasjonsprosessen foranlediget, trekker departementet særskilt frem spørsmålet om offentlighet og forholdet til ordinære lovprosedyrer, og at partene hadde ulike forventninger til hvordan konsultasjonene skulle gjennomføres. Om dette heter det blant annet:<sup>231</sup>

«Av konsultasjonsveilederen som er utarbeidet, fremgår det klart at Sametinget skal få innsyn i utkast til lovtekst, og at Sametingets plenum også skal gis anledning til å uttale seg om lovutkastet. I og med at Sametingets plenum skulle få uttale seg, ville lovutkastet bli offentlig. Dette medførte at departementene, og deretter regjeringen, har fått seg forelagt lovutkastet to ganger. Et proposisjonsutkast ble ferdigstilt etter at lovutkastet var behandlet av Sametingets plenum, og deretter sendt på departementshøring. Det er Regjeringens klare holdning at konsultasjonsprosedyrene ikke innebærer at selve lovproposisjonen skal være gjenstand for konsultasjoner. Det er selve lovteksten som det skal konsulteres om. Sametinget har ytret ønske om å få seg forelagt mer materiale, og særlig merknadene til loven. Det ble hevdet at det ikke var mulig å få noen god behandling av lovutkastet i Sametingets plenum så lenge det ikke ble utlevert mer bakgrunnsmateriale. Etter departementets vurdering hadde Sametinget det grunnlag som skulle til for at saken kunne forberedes for politisk behandling.»

Ut over det her nevnte forholdet, later partene til å ha vært tilfredse med den måten konsultasjonene ble gjennomført på. I proposisjonen heter det:<sup>232</sup>

«Til tross for de uenigheter som oppsto i forbindelse med behandlingen av lovutkastet i Sametingets plenum, er partene er enige om at konsultasjonene har vært holdt i en positiv og konstruktiv ånd.»

Det må således antas at konsultasjonene sett under ett ble gjennomført i samsvar med kravene i artikkel 6 (2) om at de skal foregå med *god vilje* («in

228. Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) side 9.

229. Ilolox: 161999COL169A para. 74, jf. para. 79.

230. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 9-10.

231. Ot. prp. nr. 25 (2006–2007) side 10.

232. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 10.

good faith») og med sikte på å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene. Hva angår den uenigheten som gjorde seg gjeldende ved fremleggelsen av lovforslaget for Sametinget, vil imidlertid Samerettsutvalget bemerke at kravene i ILO-konvensjonen innebærer at myndighetene ved konsultasjonene må gi urfolkets representanter relevant og *fullstendig informasjon* om lovutkastet, jf. punkt 17.2.2.12. Se også konsultasjonsavtalens punkt 3, hvorefter statlige myndigheter «skal gi full informasjon» om saker som er gjenstand for konsultasjoner, samt ILOs «manual» til konvensjon nr. 169, der det heter at «[t]he objective of such consultation is to reach agreement (consensus) or full and informed consent.»<sup>233</sup>

Hva som kan anses som «full» informasjon vil variere fra sak til sak. Målet om at konsultasjonene skal lede frem til enighet basert på fullstendig og informert samtykke kan imidlertid ikke realiseres dersom urfolket ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om de spørsmålene som det konsulteres om. Ordlyden i et lovutkast vil ikke alltid alene gi et fullt ut dekkende bilde av innholdet i de rettsreglene som utkastets bestemmelser er ment å uttrykke. Som regel vil ulike spørsmål være presisert og utdypet i spesialmerkene til de enkelte paragrafer og i proposisjonens underliggende drøftelser. Når departementet uttaler at det er «Regjeringens klare holdning at konsultasjonsprosedyrene ikke innebærer at selve lovproposisjonen skal være gjenstand for konsultasjoner» og at det er «selve lovteksten som det skal konsulteres om», kan dette derfor virke noe bastant. Det er ikke bare lovens ordlyd som sådan, men de *rettsreglene* som ordlyden gir uttrykk for, som er gjenstand for konsultasjoner.

For å kaste tilstrekkelig lys over de ulike rettsreglenes innhold, kan det undertiden være grunn til å gi konsultasjonsparten innsyn i mer enn bare ordlyden i lovutkastet, og herunder også i utkast til de delene av lovproposisjonen som behandler ulike spørsmål som gjelder forståelsen av bestemmelsene i lovutkastet. Selv om bildet nødvendigvis vil variere relativt mye fra bestemmelse til bestemmelse, vil det i en del tilfeller utvilsomt være lettere for konsultasjonsparten å gi fullt informert samtykke dersom denne har hatt tilgang på, om ikke nødvendigvis hele proposisjonsutkastet, så i alle fall utkast til merknader eller andre dokumenter som kan kaste lys over innholdet i de aktuelle bestemmelsene.

Hovedfunksjonen til en lovproposisjon er dessuten at den redegjør for innholdet i det lovforslaget som fremmes i proposisjonen. Dersom konsultasjonene leder til at det gjøres endringer i lovteksten, vil dette nødvendigvis også måtte reflekteres gjennom endringer i proposisjonen. Det er derfor i forhold til konsultasjonsplikten neppe fruktbart å sondre skarpt mellom lovproposisjonen på den ene siden og (utkastet til) lovteksten på den andre, og trekke den slutning at konsultasjonsplikten bare gjelder i forhold til lovteksten som sådan.

I hvilken grad konsultasjonspartene bør gis innsyn i proposisjonsutkast mv. vil bero på hva som kan anses som nødvendig for å gi disse et grunnlag for å gi «full and informed» samtykke. Dette kan neppe besvares generelt, men særlig dersom lovreglene er vage og generelle eller medfører store realitetsendringer i forhold til gjeldende rett, kan det være grunn til å gi innsyn også i underliggende merknader og drøftelser. Behovet er derimot mindre dersom lovreglene har en klar og presis utforming, eller viderefører bestemmelser fra tidligere lovgivning uten særlige innholdsmessige endringer. For øvrig tilsier både praktiske og andre hensyn at det utvises en viss fleksibilitet under gjennomføringen av konsultasjonene.<sup>234</sup>

Samerettsutvalget vil for øvrig understreke at en ikke har vurdert om det materialet som ble lagt frem for Sametingets plenum var tilstrekkelig til å gi grunnlag for «fullt informert samtykke». En har imidlertid merket seg at det i Ot. prp. nr. 25 (2006–2007) er fremholdt at konsultasjonene som helhet ble gjennomført i en «positiv og konstruktiv ånd»,<sup>235</sup> og at det fra samisk hold i hovedsak har vært uttrykt tilfredshet med innholdet i den nye rein driftsloven.

#### 17.3.5.4 Andre lovsaker som har vært gjenstand for konsultasjoner

Det siste året har også flere andre lovsaker vært gjenstand for konsultasjoner mellom vedkommende fagdepartement og Sametinget. Blant annet gjelder dette proposisjonen om ny planlov, som etter det Samerettsutvalget erfarer ventelig vil bli lagt frem for Stortinget høsten 2007. Det foreligger dermed ikke noen offentlig tilgjengelig proposisjon som redegjør for på hvilken måte og i hvilket omfang konsultasjonene mellom Miljøverndepartementet, som har ansvaret for plandelen av plan-

233. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 16. Se også Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 87.

234. Se blant annet Ilolox: 162004MEX 169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 105.

235. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 10.

og bygningsloven, og Sametinget har vært gjennomført på.

Mens Sametinget hadde kritiske merknader til konsultasjonsprosessen i forbindelse med reindriftsloven, har man imidlertid vært meget tilfreds med gjennomføringen av og resultatet av konsultasjonene om plan- og bygningsloven. I en pressemelding som ble publisert 9. mai 2007,<sup>236</sup> er Sametingspresidenten sitert på at konsultasjonene var basert på folkeretten og preget «av fri tilgang til informasjon og åpenhet fra begge parter».

Av pressemeldingen fremgår det ellers at det har vært gjennomført konsultasjoner mellom Sametingsrådet og Miljøverndepartementet fra november 2006 til april 2007, og at partene har blitt enige om et sluttdokument som inneholder utdrag av lovforslag og merknader. Foruten en formålsbestemmelse om at arealplanleggingen skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå, vil forslaget til ny planlov blant annet inneholde bestemmelser om innsigelsesrett for Sametinget i forhold til arealsaker som vesentlig svekker det samiske naturgrunnlaget. Lovforslaget vil også tydeliggjøre at samisk reindrift er en arealbruker som skal ivaretas i arealplanprosessene på ulike nivåer.

Utredningen fra Planlovutvalget i NOU 2003: 14, som ligger til grunn for departementets arbeid med plandelen av den nye plan- og bygningsloven, inneholder forslag om alle de her nevnte forholdene, jf. nedenfor i punkt 19.3.3 flg. Ettersom lovproposisjonen ennå ikke er fremlagt, er det foreløpig ikke kjent om Sametinget har fått gjennomslag for noe mer enn det som ligger i forslagene fra Planlovutvalget, eller om lovforslaget i proposisjonen i hovedsak viderefører utvalgets forslag på de aktuelle punktene. Etter det Samerettsutvalget kjenner til, er det imidlertid i hovedsak tale om videreføringer.

Det har i løpet av det siste året også vært gjennomført konsultasjoner mellom vedkommende fagdepartementet og Sametinget når det gjelder forslag til ny biomangfoldlov, ny minerallov og ny havressurslov (hhv. Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet). Arbeidet med disse lovforslagene har imidlertid ikke kommet like langt som arbeidet med proposisjonen til ny planlov. Det foreligger følgelig ingen offentlig tilgjengelig informasjon om innholdet i de konsultasjonene som har vært gjennomført, eller om hvilket utfall disse prosessene har gitt.

## 17.4 Behov for å lovfeste regler om konsultasjonsplikt?

### 17.4.1 Rettslige betraktninger

Fremstillingen foran viser at staten når det overveies å innføre lovgivning eller å iverksette administrative tiltak som kan få direkte betydning for samene, er forpliktet til å konsultere organer og sammenslutninger som er representative for de samiske interessene som kan bli berørt av lovgivningen eller tiltakene. Forpliktelsene har særlig grunnlag i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, jf. også artikkel 7 og 15, men også i SP artikkel 27, jf. artikkel 1.

ILOs praksis viser at konsultasjonene må ha et innhold som gjør dem til et egnet verktøy for å oppnå enighet om eller tilslutning til de planlagte tiltakene. I dette ligger det blant annet at det må etableres tillitt mellom deltakerne, og at de samiske deltakerne må ha en reell mulighet til å påvirke prosessen og utfallet av sakene. Selv om de ikke har inoen vetorett, vil det i en del saker trolig også være politisk vanskelig å gjennomføre tiltakene uten at det er oppnådd enighet om en omforent løsning, selv om dette ikke vil være folkerettsstridig.

Konsultasjonsplikten står ikke i motstrid med interne lovbestemmelser. Den vil derfor, på samme måte som konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget, kunne gjennomføres uten at det gjøres konkrete lovendringer.<sup>237</sup> Forpliktelsen kan overholdes ved at det blir konsultert i de tilfellene hvor folkeretten krever det, og på den måten folkeretten krever, også om det ikke gis særskilte lovregler om dette.

### 17.4.2 Hensiktsmessighetsbetraktninger

Det forholdet at staten ikke er folkerettslig forpliktet til å gi lovregler om konsultasjoner, er ikke noe avgjørende argument mot at slike regler bør gis. Riktignok kan staten overholde konsultasjonsplikten også uten at det gis nærmere regler om hvordan plikten skal gjennomføres i konkrete saker, noe også konsultasjonsavtalen kan være et viktig bidrag til. Etter utvalgets syn må det imidlertid antas at lovregler om konsultasjoner vil gjøre det lettere for myndighetene å oppfylle sine folkerettslige forpliktelser enn hva avtalen vil gjøre.

Slike regler vil blant annet gjøre forpliktelsen mer synlig for de organene som den vil gjelde for,

236. <http://www.samediggi.no/artikkel.aspx?MIId1=1&AIId=1759&Back=1&sprak=norsk>

237. Rapport fra arbeidsgruppe, Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, side 26.

og det vil kunne etableres klarere og mer konkrete forpliktelser for myndighetene. Det kan her vises til at Ot. prp. 99 (2004–2005) ble fremlagt etter at konsultasjonsavtalen ble inngått, men som fremholdt i punkt 17.3.5.2, kan det virke som om konsultasjonene i denne saken ikke fullt ut oppfylte folkerettens og heller ikke konsultasjonsavtalens krav. Også den uenigheten mellom Sametinget og departementet om konsultasjonsplikten innhold i forbindelse med forslaget til ny reindrifstlov i Ot. prp. nr. 25 (2006–2007) kan tilsi at det er hensiktsmessig å gi nærmere lovregler om konsultasjonsplikten innhold og rekkevidde.

Slike regler vil også kunne klargjøre at det i en del saker også er grunn til å konsultere andre samiske interesser enn Sametinget. Ot. prp. nr. 75 (2004–2005) ble utarbeidet før konsultasjonsavtalen forelå, og det er mulig at myndighetene ville ha konsultert en bredere samisk krets dersom avtalen hadde eksistert på konsultasjonstidspunktet. Imidlertid er det en svakhet at departementet ikke også konsulterte svenske samebyer med beiterettigheter i Norge. Lovregler om konsultasjoner kunne ha bidratt til at dette hadde skjedd.

Selv om konsultasjonene i forbindelse med forslaget til finnmarkslov ga et akseptabelt resultat for partene, var det også i denne saken en viss turbulens på veien mot lovvedtaket. Lovfestede konsultasjonsprosedyrer kunne trolig ha ført til mer ro i lovgivningsprosessen.

En lovregulering av konsultasjonsplikten kan dessuten gis en videre rekkevidde enn avtalen mellom Regjeringen og Sametinget. Mens Regjeringen ved avtale bare kan forplikte sine direkte underlagte organer, kan lovregler også gis anvendelse for andre organer som har myndighet til å treffe beslutninger eller iverksette tiltak som vil være omfattet av konsultasjonsplikten, så som kommuner, fylkeskommuner og selvstendige rettssubjekter mv.

Som også den arbeidsgruppen som forberedte konsultasjonsavtalen var inne på, har det dessuten selvstendig verdi at lovgivningen ikke bare konstaterer rettigheter og forpliktelser, men bidrar med «autoritativ veiledning» for de forvaltningsorganene som vil ha plikt til å konsultere, og for de samiske interessene som har rett til å bli konsultert. Arbeidsgruppen nøyde seg imidlertid med å anbefale at det inntas en bestemmelse i sameloven om konsultasjoner etter mønster fra ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6.<sup>238</sup> Etter utvalgets syn vil det gi ytterligere veiledning om det ikke bare lovfestes en generell bestemmelse, men også gis konkrete

regler om når og på hvilken måte konsultasjonene skal gjennomføres.

Også ILO-organene har understreket viktigheten av at statenes interne rettsorden har slike regler. I de tre klagesakene mot Mexico som ble avgjort i 2004, og som blant annet gjaldt manglende konsultasjoner i forbindelse med parlamentets behandling av en grunnlovsendring, heter det for eksempel:<sup>239</sup>

«95. The characteristics described by the complainants of the manner in which the consultations envisaged under Article 6 of the Convention should be carried out certainly constitute a model which it would be desirable to apply, but the requirements contained in the Convention do not enter into such detail. ...

...

105. ... [The Committee] also notes that the way in which the process was conducted before Congress and the state legislatures could have been more in keeping with the intent of the Convention if the criteria used to determine representativity, the form of participation in hearings and the methodology used had been more clearly established. ..., the establishment in Mexico of clear criteria as to the form of consultations and as to representativity could have made it possible to obtain more satisfactory results for both parties.»

Etter ILOs syn ville det altså ha vært i bedre samsvar med formålet med konvensjon nr. 169 dersom det, når saken ble behandlet av kongressen og delstatenes lovgivende organer, hadde vært etablert klarere kriterier for å avklare spørsmålene om representativitet og om form og metode for deltakelse. Slike kriterier kunne ha gitt mer tilfredsstillende resultater for partene. I sine avsluttende anbefalinger anmoder ILO derfor den meksikanske regjeringen om å:<sup>240</sup>

«... when developing, specifying or implementing constitutional reforms through legislative or administrative measures, whether at federal level or at the level of the various states, it ensure that Article 6 is fully applied in the process of adoption of such measures and that in applying that Article:

(i) it establish clearer representativity criteria;

(ii) it take into account as far as possible the proposals made by the complainants as to the characteristics that consultations should have to be effective;

239. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B, para. 96 og 105.

240. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B, para. 108 (b).

238. Arbeidsgruppens rapport side 26.

(iii) it determine a consultation mechanism which is adapted, as far as the method it uses is concerned, to the objective of achieving agreement or consent concerning the means proposed, irrespective of whether this is achieved or not;

(iv) it take into account, when determining the consultation mechanism, values, ideas, times, reference systems, and even ways of conceiving consultation, with indigenous peoples;...»

Selv om det ikke foreligger praksis som etablerer detaljerte krav til hvordan konsultasjonene skal gjennomføres i det enkelte tilfellet, anser ILO det dermed som et viktig virkemiddel for å oppfylle bestemmelser om konsultasjoner at statene gir regler om dette i sin interne rett.

Slike regler vil dessuten ikke bare være et virkemiddel for staten til å oppfylle ILO-konvensjonen, men også til å oppfylle andre folkerettslige forpliktelser. Som fremholdt foran, har det i flere saker hatt avgjørende betydning for FNs Menneskerettskomité's konklusjon om at SP artikkel 27 ikke var krenket, at de berørte urfolksgruppene var konsultert før de omstridte vedtakene eller tiltakene ble tillatt iverksatt.<sup>241</sup> Jo mer konkrete bestemmelser om konsultasjoner som finnes i intern rett, jo mindre vil risikoen for å bli felt for krenkelser av artikkel 27 være, gitt at de interne bestemmelsene er fulgt. Lovregler vil etter sin art fremtre som mer forpliktende for de organene de gjelder for enn avtalefestede prinsipper.

Norge er for øvrig ikke alene om å ha tatt visse skritt for å konkretisere sin plikt til å konsultere etter ILO-konvensjon nr. 169. Det har i Mexico vært arbeidet med oppfølgingen av de ovennevnte klagesakene, mens det i Colombia er utarbeidet en forordning (1320:98) om konsultasjoner. Også flere andre stater har regler om konsultasjoner i sin interne rettsorden, og ILO har bedt flere av disse om å redegjøre for hvordan reglene håndteres i praksis.<sup>242</sup>

## 17.5 Nærmere om reguleringen av konsultasjonsplikten

### 17.5.1 Innledning – oversikt over forslaget

Samerettsutvalget har på bakgrunn av drøftelsen foran funnet det hensiktsmessig å foreslå nærmere

lovregler om konsultasjoner, og vil i det følgende redegjøre for sine vurderinger når det gjelder utformingen av de ulike bestemmelsene. Siden reglene om konsultasjoner vil ha en klar folkerettslig forankring, er det i punkt 17.5.2. foreslått en bestemmelse om formål og forholdet til statens folkerettslige forpliktelser. Videre har en i punkt 17.5.3 foreslått en bestemmelse om forholdet til saksbehandlingsregler i annen lovgivning.

Reguleringen *av i hvilke saker* det skal konsulteres, det vil si bestemmelsenes geografiske og saklige virkeområde, er behandlet i punkt 17.5.4 og 17.5.5. Utvalget har bygget på sitt mandat og foreslått at bestemmelsene avgrenses til lovgivning, herunder forskrifter, og administrative tiltak, bl.a. enkeltvedtak og beslutninger, som kan få direkte betydning for utnyttelse av grunn og ressurser i «tradisjonelle samiske områder».

I punkt 17.5.6 drøftes *hvilke organer og interesser* som har rett til å bli konsultert. Utvalget har kommet til at det i tillegg til Sametinget også bør gis regler om konsultasjoner med andre direkte berørte samiske interesser. Et kjernepunkt i ILO-konvensjonens artikkel 6 er at det skal konsulteres med institusjoner eller sammenslutninger som er representative for de urfolksinteressene som blir berørt av et tiltak, jf. punkt 17.2.2.4. Særlig ved tiltak som vil få lokale virkninger, vil det derfor ikke være tilstrekkelig å konsultere Sametinget, og ofte også være mer naturlig å trekke inn representanter for samiske og lokale brukerinteresser.

Reguleringen *av hvilke organer som er forpliktet til å konsultere* er behandlet i punkt 17.5.7. Dette vil gjelde statlige myndigheter, herunder Regjeringen, departementene og andre underliggende statlige virksomheter som direktorater og liknende, og kommuner og fylkeskommuner, i den grad de treffer vedtak som kan få direkte betydning for utnyttelsen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Det samme gjelder selvstendige rettssubjekter som er underlagt offentlig kontroll, jf. punkt 17.2.2.6. ILOs praksis viser at konsultasjonsplikten også gjelder den lovgivende forsamlingens behandling av lovsaker, jf. punkt 17.2.2.7. I de sistnevnte tilfellene gjør det seg imidlertid gjeldende en del hensyn som tilsier at reglene bør utformes annerledes enn de generelle reglene om konsultasjonsplikt.

Reglene om *hvordan konsultasjonene skal gjennomføres* er drøftet i punkt 17.5.8. Utvalget har foreslått regler om varsling av interesser som har rett til å bli konsultert, om tidsfrister mv. for å sikre fremdrift i konsultasjonene, og om føring av protokoll, informasjon og offentlighet. Gjennomføringen av konsultasjonene i det enkelte tilfellet kan

241. Se blant annet Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992) para. 9.6 – 9.7 og Apirana Mahuika v. New Zealand (Communication No. 547/1993) para. 9.6 og 9.8.

242. Se blant annet Ilolex: 092006BRA169 para. 7 og 15 og Ilolex: 092006BOL169 para. 8 til 10.

imidlertid variere mye fra sak til sak, slik at det neppe bør gis detaljerte regler om dette. Det synes mer hensiktsmessig at konsultasjonspartene i den enkelte sak i fellesskap avgjør hvordan konsultasjonene skal gjennomføres, men et grunnkrav vil være at dette må skje med god vilje.

I punkt 17.5.9 har utvalget foreslått en bestemmelse om at Sametinget, og eventuelt representanter for andre samiske interesser, har *rett til representasjon i oppnevnte organer* som har rådgivende myndighet eller som treffer beslutninger om bruk og utnyttelse av land og vann i tradisjonelle samiske områder. En slik regel vil bidra til å gjennomføre og konkretisere forpliktelsene om samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder etter ILO-konvensjonen artikkel 7 og 15, jf. også SP artikkel 27 og 1.

For øvrig vises det til fremstillingen i punkt 18.4 flg., der det er redegjort nærmere for de øvrige saksbehandlingsreglene som utvalget har foreslått.

### 17.5.2 Formål og forholdet til folkeretten

Som fremholdt i punkt 17.1.2, har utvalget utformet et lovforslag som både inneholder regler om konsultasjoner og andre saksbehandlingsregler. Formålet med begge disse regelsettene vil være å sikre gjennomføringen av statens folkerettslige forpliktelser i intern rett, slik at de tradisjonelle samiske områdene i Norge og den materielle kulturutøvelsen som foregår der, gis en rettsbeskyttelse som er i tråd med det som følger av internasjonal rett. Etter utvalgets syn bør lovens formålsbestemmelse gjenspeile dette. For å sikre en dynamisk lovanvendelse i samsvar med den folkerettslige utviklingen, jf. også Grunnloven § 110 a, bør det derfor inntas en bestemmelse i loven der det fremgår at lovformålet er å sikre naturgrunnlaget for samisk materiell kulturutøvelse i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, og at lovens bestemmelser skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Sentralt i så måte står blant annet ILO-konvensjon nr. 169. De reglene utvalget har foreslått om konsultasjoner er basert på ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15 og ILOs praksis. Disse bestemmelsene er også en del av grunnlaget for de saksbehandlingsreglene som er foreslått i kapittel 18. Foruten en generell henvisning til folkeretten, bør det derfor også fremgå at lovens regler «gjelder med de begrensningene som følger av» ILO-konvensjonen.

Dette vil neppe ha nevneverdig selvstendig rettslig betydning ved siden av en generell henvis-

ning til folkeretten. ILO-konvensjonen er imidlertid ikke inkorporert i norsk rett og en slik begrenset inkorporering vil synliggjøre det folkerettslige grunnlaget for de foreslåtte reglene om saksbehandling og konsultasjoner, og ytterligere understreke at bestemmelsene må anvendes i samsvar med ILOs praksis. Det kan også vises til at finnmarksloven § 3 både slår generelt fast at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter, og at loven gjelder med de begrensningene som følger av ILO-konvensjonen, jf. også lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova) § 19.

For de saksbehandlingsreglene som er foreslått i kapittel 18, er SP artikkel 27 og praksis rundt denne vel så sentral som ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner med og deltakelse fra samiske interesser i saker som direkte angår dem. Mens de sistnevnte bestemmelsene i første rekke er av prosessuell karakter, inneholder artikkel 27 også et mer absolutt vern mot tiltak som må sidestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse. Lovens bestemmelse om formål og forholdet til folkeretten bør derfor også vise til til SP artikkel 27.

SP er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven 19. mai 1999 nr. 30 og er gitt forrang i kollisjon med annen intern lovgivning, jf. §§ 2 og 3. En direkte henvisning til konvensjonen vil derfor ikke ha noen selvstendig rettslig betydning. Derimot vil dette kunne ha atskillig praktisk betydning. Brorparten av SP omhandler enkeltindividets grunnleggende rettigheter og friheter (så som retten til en rettferdig rettergang og til å ytre seg fritt), og det er neppe like kjent at konvensjonen også inneholder en bestemmelse om minoriteters rett til kulturutøvelse som beskytter samenes tradisjonelle næringsutøvelse og bruksområder. Det må således antas at en henvisning til SP i loven om saksbehandling og konsultasjoner, vil kunne være opplysende både for forvaltningsorganer og andre som måtte bli berørt av reglene.

Den bestemmelsen som utvalget har foreslått på bakgrunn av drøftelsen ovenfor, er inntatt som § 1 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

### 17.5.3 Forholdet til saksbehandlingsregler i annen lovgivning

#### 17.5.3.1 Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven

Når en tiltakshaver søker offentlige myndigheter om tillatelse til å gjennomføre et tiltak, skal det etter gjeldende rett foretas en grundig saksbehandling med sikte på å avklare hvilke virkninger

det omsøkte tiltaket kan ha før det tas stilling til om tillatelse skal gis eller ikke. Saksbehandlingen er i utgangspunktet regulert av *forvaltningsloven 10. februar 1967* der det blant annet er gitt nærmere regler om vedtaksorganets plikt til forhåndsvarseling av parter (§ 16) og til å utrede saken (§ 17), og om partens rett til innsyn i sakens dokumenter (§§ 18 til 21). Loven stiller også visse krav til begrunnelsen for vedtakene (§§ 24 og 25).

Foruten tiltakshaveren vil også andre som avgjørelsen «retter seg mot eller som saken direkte gjelder» være parter, jf. § 2 første ledd bokstav a. Denne bestemmelsen åpner for at også grunneiere og andre som har bruksrettigheter i det området hvor tiltaket er planlagt lokalisert, kan bli ansett som parter. Videre har også enkeltpersoner og grupper som ikke har partsstatus, men som likevel må antas å ha interesse i sakens utfall, en del rettigheter etter forvaltningsloven. Blant annet kan de i likhet med partene påklage vedtaket, jf. § 28 første ledd. De kan også be om innsyn i sakens dokumenter, jf. offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69.<sup>243</sup> Som ledd i vedtaksorganets oppfyllelse av utredningsplikten etter § 17, vil de i likhet med de som har partsstatus, ofte også få saken oversendt på høring før vedtaket treffes.

Forvaltningsloven har også visse nærmere regler om utredningsplikt, forhåndsvarsel og innhenting av uttalelser mv. fra interesserte ved vedtak av forskrifter, jf. lovens § 37.

Det er i og i medhold av *plan- og bygningsloven 17. juni 1985 nr. kapittel VII-a* om konsekvensutredninger gitt en del særskilte saksbehandlingsregler for tiltak som overstiger et visst omfang, med sikte på å klarlegge tiltakets virkninger for miljø-, naturressurser og samfunn. Mens utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 påligger vedtaksorganet, påligger plikten til å utføre konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven tiltakshaveren. For vedtak av arealplaner etter plan- og bygningsloven gjelder det også ellers en rekke særskilte saksbehandlingsregler, se blant annet lovens §§ 20–5, 27–1 og 27–2. I tillegg gjelder som hovedregel de alminnelige reglene i forvaltningsloven, jf. lovens § 15.

Reglene om konsekvensutredninger har nær sammenheng med ulike EU-direktiver og tar i stor grad sikte på å implementere disse i norsk rett. Se blant annet rådsdirektiv 1985/337/EF om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger og rådsdirektiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og pro-

grammer. Direktivene er for landbasert virksomhet implementert i norsk rett gjennom plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger, og for virksomhet på kontinentalsokkelen gjennom den såkalte petroleumsforskriften 27. juni 1997 nr. 653.<sup>244</sup>

### 17.5.3.2 Saksbehandlingsregler i sektorlovgivningen

En rekke sektorlover har særskilte saksbehandlingsregler som gjelder ved siden av reglene i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Se for eksempel *vassdragsreguleringsloven* § 6 nr. 1 hvor etter innkomne konsesjonssøknader skal kunngjøres, legges ut til offentlig ettersyn for dem saken vedkommer, og sendes på høring til organisasjoner hvis interesser antas å bli særlig berørt av tiltaket. I praksis vil dette blant annet gjelde reindriftsagronomen, reindriftens organisasjoner og distriktstyrer, samiske organisasjoner og organisasjoner som representerer kystfiske eller akvakulturnæring der reguleringen vil redusere næringsgrunnlaget.<sup>245</sup> Dersom vassdragsreguleringen også krever ervervskonsesjon, skal det «som regel» også innhentes uttalelse fra fylkeskommunen og kommunestyret, jf. industrikonsesjonsloven § 24 fjerde ledd.

Også for konsesjonspliktige tiltak i vassdrag som ikke er omfattet av vassdragsreguleringsloven gjelder det visse særskilte saksbehandlingsregler. Disse innebærer blant annet at søknadene skal kunngjøres og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med reglene i plan- og bygningsloven § 27–1, jf. vannressursloven §§ 8 og 24 annet ledd.

For *mineralvirksomheten* har lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn mv. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster i § 5 regler om at «eiere og mulige brukere» skal gis rett til å uttale seg før ervervstillatelse gis. Dersom avståingen gjelder dyrket mark, skog eller beiteområder, skal også vedkommende «jordstyre, skogråd eller fjellstyre» få uttale seg. Reindriftens organer er ikke nevnt blant høringsinstansene i lovens § 5.

Bergverksloven 30. juni 1972 nr. 70 har visse regler om behandlingen av søknader om muting (§§ 10 flg.) og utmål (§§ 26 flg.), men hadde i sin opprinnelige utforming ingen særskilte høringsregler. Når det holdes utmålsforretning etter lovens kapittel 4, skal imidlertid eier og bruker av grun-

243. Offentlighetsloven vil bli erstattet av offentleglova 19. mai 2006 nr. 16, som ventelig vil tre i kraft 1. januar 2008.

244. Se særlig forskriftens kapittel 2 a, som ble tilføyd ved endringsforskrift 20. januar 2006 nr. 49.

245. Ot.prp. nr 50 (1992-93) om lov om endringer i vassdragsreguleringsloven mfl. side 112.



nen så vidt mulig varsles, jf. § 30 tredje ledd. Det ble videre i forbindelse med vedtaket av finnmarksloven inntatt i loven visse særregler om skjerping, muting og utmål i Finnmark som blant inneholder regler om vektlegging av hensynet til samisk kultur, og om høring av blant annet Sametinget, fylkesmannen, fylkeskommunen, vedkommende kommune og de berørte reindriftsorganene, jf. lovens §§ 7 a, 22 a og 39 b.

For *petroleumsvirksomheten* fastslår petroleumsloven 29. november 1996 nr. 72 at det før åpning av nye havområder for slik virksomhet, skal skje en avveining av de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, jf. § 3–1 første ledd. Planene skal også sendes på høring til lokale myndigheter og sentrale interesseorganisasjoner, og det skal ved offentlig kunngjøring gjøres kjent hvilke områder som vurderes åpnet for petroleumsvirksomhet, jf. annet og tredje ledd. Før eventuell utbygging og drift forutsetter loven at tiltakshaveren forelegger for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift (PUD) av den aktuelle petroleumsforekomsten, jf. 4–2 første ledd. Det er i § 4–2 annet ledd flg. gitt visse nærmere regler om departementets behandling av slike planer.

For *samferdselstiltak* i form av riks-, fylkes- og kommunale veier foreskriver vegloven 21. juni 1963 nr. 23 § 12 at planleggingen skal skje i samsvar med plan- og bygningsloven, jf. også dennes § 9–4. Dette gjelder også for planlegging og anlegg av jernbanetiltak, jf. lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbaner mv. § 4 annet ledd. Disse lovenes henvisninger til plan- og bygningsloven medfører at tiltakene skal innarbeides i og vedtas som kommunale planer i samsvar med saksbehandlingsreglene for kommunal arealplanlegging.

Det kan også nevnes at luftfartsloven 11. juni 1993 nr. 101 har regler om høring i forbindelse med etablering av sivile flyplasser i § 7–6. Her fremgår det at det før avgjørelsen treffes skal innhentes uttalelse fra «vedkommende kommunale og andre myndigheter.» Med andre myndigheter menes blant annet sektormyndighetene for landbruk, fiske og reindrift.<sup>246</sup>

Også *energiloven* 29. juni 1990 nr. 50 har regler om kunngjøring og offentlig ettersyn av søknader om konsesjon til bygging eller drift av elektrisk anlegg, og om at offentlige instanser og andre som tiltaket direkte gjelder skal få søknadene tilsendt til uttalelse, jf. § 2–1.

*Oreigningsloven* 23. oktober 1959 nr. 3 har særskilte høringsregler i § 12 der det av første ledd

fremgår at kommunen, landbrukets sektormyndigheter, helse- og sosialstyret, samferdselsnemnda og eventuelt andre sakkyndige organer, «til vanlig» skal gis anledning til å uttale seg forutsatt at inngrepet angår deres saksfelt. Selv om reindriftens organer ikke er eksplisitt nevnt i bestemmelsen, må det antas at disse organene i saker som angår reindriften vil anses som «andre sakkunnige organ» i bestemmelsens forstand.

Også *vernelovgivningen* har bestemmelser om offentlig kunngjøring av planlagte vernetiltak, underretning av grunneiere og andre rettighetshavere og om uttalerett for disse. Se naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63 §§ 18 og 19 og kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50 § 22.

For å komplettere oversikten over sektorlovgivningens saksbehandlingsregler, kan det også nevnes at mange sektorlover har *forskriftsfestede* regler om behandlingen av søknader etter vedkommende lov. Se for eksempel energilovforskriften 7. desember 1990 nr. 959, petroleumsforskriften 27. juni 1997 nr. 653 og forurensningsforskriften 1. juni 2004 nr. 931. For sektorlover som ikke selv har lov- eller forskriftsfestede regler om saksbehandlingen, vil det ikke sjelden foreligge rundskriv eller retningslinjer som stiller krav til saksbehandlingen, blant annet om hvordan høringen skal gjennomføres og hvilke instanser som skal forelegges saken. Der det ikke finnes regler i rundskriv, retningslinjer, forskrifter eller i den loven som hjemler det aktuelle vedtaket, vil vedtaksorganet måtte falle tilbake på den generelle bestemmelsen om utredningsplikt i forvaltningsloven § 17.

### 17.5.3.3 Utvalgets vurderinger

Omfanget av generelle og særlige saksbehandlingsregler kan umiddelbart synes så stort at det kan spørres om det vil være behov for ytterligere regler om saksbehandling og konsultasjoner med sikte på ivaretagelse av samiske hensyn ved siden av de reglene som allerede gjelder.

Gitt at forvaltningsloven § 17 om at saken skal være «så godt opplyst som mulig» før vedtaket treffes anvendes i samsvar med ordlyden, ville det imidlertid heller ikke vært behov for egne regler om kunngjøring, høring og utredninger i sektorlovgivningen. Hadde § 17 alene vært tilstrekkelig til å sikre adekvat saksopplysning, ville ytterligere bestemmelser være overflødige. Omfanget av supplerende og utdypende saksbehandlingsregler i sektorlovgivningen viser derfor at § 17 ikke alene er ansett som tilstrekkelig til å sikre forsvarlig saksopplysning før vedtaket treffes.

246. NOU 1997: 4 side 392.

Samtidig viser gjennomgangen av saksbehandlingsregler i lover og forskrifter at disse bare mer unntaksvis viser til samiske organer, rettighetshavere eller interesser. Selv om disse ofte omfattes av bestemmelser som viser til «andre» myndigheter eller interesser, må det antas å være et reelt behov for å konkretisere og synliggjøre dem i regelverket.

Samiske brukerinteresser er dessuten ofte marginale. Ikke minst gjelder dette i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Regler om saksbehandling og konsultasjoner som fokuserer særskilt på samiske rettighetshavere og interesser, vil derfor tjene som en påminnelse overfor vedtaksorganene om at de før det eventuelt gis tillatelse til et omsøkt tiltak, må søkes klargjort hvilke virkninger dette vil ha for blant annet reindrift og annen samisk bruk. Slike regler vil også kunne utformes slik at de understreker og utfyller det ansvaret som vedtaksorganenes har for sakens opplysning etter annet regelverk.

Saksbehandlings- og konsultasjonsregler som fokuserer på samiske interesser og hensyn, vil dessuten ikke etablere nye plikter for vedtaksorganene. Disse har også etter dagens regelverk plikt til å høre samiske rettighetshavere og interesser og utrede hvilke konsekvenser et tiltak kan ha for disse, dersom det må antas at inngrepet kan få betydning for dem. Åpnes det for eksempel for en vannkraftutbygging eller en vindmøllepark i et viktig reindriftsområde uten at reindriften organer eller de berørte utøverne har fått uttale seg, vil dette være et brudd på utredningsplikten etter forvaltningsloven som kan gi grunnlag for ugyldighet. Det samme vil være tilfellet dersom inngrepets konsekvenser for reindriften ikke er utredet.

Dette vil også kunne være i strid med statens folkerettslige forpliktelser etter SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15, jf. artikkel 6 og 7. Særskilte regler om at samiske interesser skal trekkes inn i den forberedende saksbehandlingen, kan derfor også være et nyttig bidrag til at staten kan overholde disse forpliktelsene. Riktignok vil ikke slike regler i seg selv oppfylle forpliktelsene, men tilstedeværelsen av dem vil legge til rette for at det i konkrete inngrepssaker legges opp til en saksbehandling som oppfyller statens forpliktelser.

Utvalgets syn er derfor at både de reglene som i kapittel 17 foreslås om konsultasjoner og de som i punkt 18.4.3 til 18.4.5 for øvrig foreslås om den forberedende saksbehandlingen, bør gjelde ved siden av de saksbehandlingsreglene som ellers gjelder ifølge forvaltningsloven og sektorlovgivningen. Det samme gjelder de reglene som i punkt 18.4.6 til 18.4.9 foreslås for vedtaksorganets avvei-

ninger (vektlegging, vilkårsfastsettelse mv.), og bestemmelsen om forskrifter i punkt 18.4.10. I den grad de foreslåtte reglene overlapper eller utdyper det som følger av forvaltningsloven eller sektorloven, vil de sistnevnte regelsettene ikke få selvstendig betydning. Det vil de derimot få på de områdene hvor det ikke foreslås særskilte regler. For eksempel vil klagereglene i forvaltningsloven få anvendelse på vanlig måte.

Den bestemmelsen som utvalget har foreslått på bakgrunn av vurderingene i dette underpunktet er inntatt som § 2 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

#### 17.5.4 Geografisk virkeområde

##### 17.5.4.1 Tradisjonelle samiske områder

De reglene som utvalget har foreslått om saksbehandling og konsultasjoner i saker som gjelder bruk og utnyttning av og disponering over grunn og ressurser, vil bare få anvendelse i de delene av landet som samene tradisjonelt har utnyttet som grunnlag for sitt livsopphold.

Et alternativ til å lovfeste det geografiske virkeområdet for reglene, kunne være å overlate spørsmålet til vedkommende myndighetsorgans vurdering av tilstedeværelsen av samiske interesser i det enkelte tilfellet. Etter utvalgets syn vil det imidlertid være klargjørende at det gis en bestemmelse som angir reglenes geografiske virkeområde til «tradisjonelle samiske områder». Dette vil signalisere at reglene om konsultasjoner ved tiltak og beslutninger som gjelder bruk og utnyttelse av og disponering over grunn og ressurser, vil gjelde i de delene av landet hvor slik virksomhet tradisjonelt har dannet og fortsatt danner grunnlaget for samisk næringsdrift, bosetting, samfunnsliv og kulturutøvelse for øvrig.

Dette vil særlig være i våre fire nordligste fylker, men også i deler av Sør-Trøndelag, Hedmark og Møre og Romsdal, jf. punkt 17.5.4.2. Områder ellers i landet kan derimot ikke anses som en del av de tradisjonelle samiske områdene. Riktignok kan det også her være personer av samisk herkomst som utnytter naturressursene. Deres ressursutnyttelse vil imidlertid ikke ha noen sammenheng med tradisjonell samisk kultur- eller næringsutøvelse, ettersom den ikke vil ha sitt utspring i et (tradisjonelt) samisk område.

Selv om betegnelsen «tradisjonelle samiske områder» vil gi atskillig veiledning for hvor konsultasjonsreglene vil få anvendelse, vil utvalget i punkt 17.5.4.2 til 17.5.4.4 nedenfor konkretisere uttrykket noe nærmere. Fordi utvalgets mandatområde i utgangspunktet ikke omfatter Finnmark, er regle-

nes anvendelse i dette fylket vurdert særskilt i punkt 17.5.4.5.

#### 17.5.4.2 Områder som er gjenstand for samisk reindrift

Grensene for dagens *reinbeiteområder* slik de er fastsatt i medhold av reindriftslovgivningen, vil gi atskillig veiledning for spørsmålet om hva som kan anses som «tradisjonelle samiske områder». Med unntak av enkelte øyer og noen mindre områder langs kysten, har mesteparten av grunnen fra og med Nord-Trøndelag og nordover vært ansett som «åpne for» samisk reindrift.<sup>247</sup> I Sør-Trøndelag og Hedmark omfatter reinbeiteområdene størsteparten av Fosenhalvøya og samt områdene mot svenkegrensen fra Engerdal og nordover. Arealene innenfor disse administrativt avgrensede reinbeiteområdene vil måtte anses som «tradisjonelle samiske områder», og være omfattet av konsultasjonsreglenes geografiske virkeområde.

Det vil gjelde enten reindriftsretten i et område har grunnlag i alders tids bruk, jf. Rt. 2001 side 769 (Selbu), eller ikke. I de sistnevnte tilfellene vil retten kun ha grunnlag i loven, men dette vil ikke rukke ved at området må anses som et tradisjonelt samisk område. Det kan riktignok hevdes at arealer i reinbeiteområdene på privateid utmarksgrunn hvor det er rettslig fastslått at det ikke er ervervet reindriftsrett med grunnlag i alders tids bruk, jf. for eksempel Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden), ikke uten videre kan anses som en del av de tradisjonelle samiske områdene. En avgrensning mot slike arealer ville imidlertid skape usikkerhet om konsultasjonsreglenes anvendelse i utkanten av reinbeiteområdene. Dessuten kan også tiltak som er lokalisert utenfor områder som er gjenstand for samisk bruk, påvirke denne bruken.

Utenom de reinbeiteområdene som er «åpne for» samisk reindrift etter reindriftsloven, drives det i dag også slik reindrift i Trollheimen. Høyesterett la i den såkalte Trollheimen-dommen til grunn at reindriftssamene ikke hadde noen historisk ervervet rett i området, og at heller ikke vilkårene for rettserverv ved alders tids bruk eller hevd var oppfylt.<sup>248</sup> Det formelle rettslige grunnlaget for reindriften i Trollheimen er derfor dels lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal (Trollheimen-loven), og dels avtaler

mellom reineierne og lokale grunneiere. Imidlertid har det i alle fall siden 1870-tallet vært drevet kontinuerlig samisk reindrift i området, slik at også de aktuelle delene av Trollheimen må anses som en del av de tradisjonelle samiske områdene.

#### 17.5.4.3 Områder som er gjenstand for samisk kulturminnevern

Også virkeområdet for reglene om samisk kulturminnevern etter lov om kulturminner 9. juni 1978 nr. 50 har interesse for konkretiseringen av det geografiske virkeområdet for reglene om konsultasjoner. Det samiske kulturminnevernet gjelder i alle landets reinbeiteområder, men har en noe videre geografisk utstrekning ved at det i motsetning til reinbeiteområdene følger kommunegrensene. Angivelsen av det geografiske virkeområdet for den delen av konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen som gjelder bruk og disponering av grunn og ressurser, bygger således delvis på virkeområdet for det samiske kulturminnevernet ettersom det her er valgt en avgrensning som følger fylkesgrensene og kommunegrensene. I avtalens punkt 2 tredje kulepunkt er de tradisjonelle samiske områdene angitt å omfatte:<sup>249</sup>

«Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylke, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Follidal kommuner i Hedmark fylke, og Surnadal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal.»

I en del kommuner som er omfattet av denne angivelsen, vil det være områder hvor samiske interesser ikke gjør seg gjeldende så sterkt at de kan anses som tradisjonelle samiske områder. I områder som er omfattet av virkeområdet for samisk kulturminnevern, men uten å være gjenstand for samisk bruk, vil dessuten de samiske kulturminneinteresser ha et vern gjennom kulturminnelovgivningen. I alle fall gjelder dette fredede samiske kulturminner, hvor terskelen for å gjøre inngrep i utgangspunktet er relativt høy, jf. kulturminneloven § 8.

Reglene om konsultasjoner i ILO-konvensjonen er imidlertid relativt vidtfavnende. Områder hvor det kan finnes samiske kulturminner, men

247. Se reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40 § 5, jf. også § 2 første ledd i reindriftsloven av 1978.

248. Rt. 1981 side 1215.

249. Avtalen gjelder etter ordlyden dermed for samtlige kommuner i landet hvor det drives samisk reindrift i medhold av reindriftsloven eller Trollheimen-loven, med unntak av Sunndal kommune. Utelatelsen av Sunndal fra konsultasjonsavtalens virkeområde skyldes visstnok en feil.

som ikke i dag er gjenstand for samisk næringsutøvelse eller utmarksbruk, kan dessuten være viktige i en samisk kulturell kontekst. Kulturminnene vil ofte også ha en mer eller mindre direkte tilknytning til tidligere tiders bruk av grunn og ressurser, ettersom samiske kulturminner blant annet vil kunne være fangstanlegg, melkeplasser, merkeplasser, sperregjerder, innlandssamiske og sjøsamiske gårder, og andre minner knyttet til samenes tradisjonelle næringsaktiviteter.<sup>250</sup>

Utvalget har derfor lagt til grunn at reglene om konsultasjoner også bør få anvendelse i områder som ligger utenfor de områdene som er «åpne for» samisk reindrift, men som er omfattet av det geografiske virkeområdet for det samiske kulturminnevernet.

#### 17.5.4.4 Tilgrensende områder og sjøområder/kontinentalsokkelen

Avgjørende for om konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjon nr. 169 får anvendelse, er om det er tale om beslutninger eller tiltak som «affects their lives ... and the lands that they occupy or otherwise use».<sup>251</sup>

Det vil dermed også ved gjennomføringen av tiltak som er planlagt lokalisert utenfor det som kan anses som en del av de tradisjonelle samiske områdene, måtte konsulteres dersom tiltakene kan ha direkte betydning for bruk og utnyttelse av dette området. Reglene om konsultasjoner bør derfor også gjelde for slike tiltak, for eksempel når det planlegges et industriltak like utenfor grensene for et reindriftsområde, og hvor virksomheten kan ha negativ innvirkning på reindriften i form av støy og annen forurensning.

Dette gjelder dessuten ikke bare landbaserte tiltak, men også tiltak i *sjøområder og på kontinentalsokkelen*. Som fremholdt i punkt 17.2.4.5, kan etter forholdene også kyst- og fjordområder og andre sjøområder anses som del av et urfolks «totalmiljø» etter artikkel 13 (2) i ILO-konvensjonen. Reglene om deltakelse og konsultasjoner i artikkel 15 kan dermed også få anvendelse på virksomhet som foregår i, eller som kan påvirke havområder som urfolket har utnyttet. Dessuten vil uansett bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6 og 7 gjelde for marin virksomhet som kan få direkte betydning for urfolket.

Dette må også gjelde for Norges vedkommende. Kyst- og fjordfiske har vært og er mange

steder fortsatt en viktig samisk næringsvei. Samtidig er havområdene fra Lofoten og nordover i ferd med å bli åpnet for petroleumsvirksomhet. Denne virksomheten kan komme i konflikt både med generelle fiskeriinteresser, og med fiskeriinteresser knyttet til samisk og lokalt kyst- og fjordfiske.<sup>252</sup> I St. meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten, som angir utviklingen for norsk petroleumspolitik, er således også samiske interesser omtalt.<sup>253</sup>

«Det er viktig at konsekvenser for samiske forhold blir tilstrekkelig belyst ved utbygging av petroleumssressurser. Det vil derfor tas inn i veilederen til konsekvensutredninger for feltutbygginger at konsekvenser for samiske interesser og reindriftsinteresser skal inngå i konsekvensutredningene der dette er relevant.»

Ifølge stortingsmeldingen skal det utføres et forskningsprosjekt for å kartlegge konsekvensene av Snøhvitutbyggingen utenfor Finnmark for samiske næringer, kultur og samfunn. Prosjektet skal igangsettes etter at produksjonen ved Snøhvitfeltet har pågått noen år. I etterkant vil myndighetene i samråd med Sametinget og reindriften organisasjoner vurdere tiltak som kan begrense eventuelle negative konsekvenser av utbyggingen for samiske næringer, kultur og samfunn. I en pressemelding som ble sendt ut da meldingen ble fremlagt 11. mai 2004, understreker Olje- og energidepartementet også viktigheten av å følge ILO-konvensjon nr. 169 «når det gjelder prosessuelle regler ved ressursutnyttelse i urfolksområder».<sup>254</sup>

Utvalget har således foreslått at reglene om konsultasjoner også skal få anvendelse på petroleumsvirksomhet og annen virksomhet i sjøområder og på kontinentalsokkelen, forutsatt at virksomheten kan få direkte betydning for samisk kyst- og fjordfiske eller samisk kultur- og samfunnsnivå mer generelt. For øvrig reiser spørsmålet om undersøkelser etter og utnyttning av petroleumssressurser og andre undersjøiske naturressurser som etter intern rett tilligger staten, visse særskilte spørsmål i forhold til reglene om urfolkets andel i utbyttet av

250. Se for eksempel <http://www.miljolare.no/tema/kulturminner/artikler/samiske.php>

251. Ilolox: 161999COL169A, para. 86.

252. Se for eksempel Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet med grunnlagsstudier, publisert av Olje- og energidepartementet, juli 2003. Her er det også foretatt en særskilt vurdering av konsekvensene for samiske forhold. Se Einar Eythórson, Petroleumsvirksomhet i Lofoten-Barentshavet og samiske forhold, NIBR-rapport Juni 2003.

253. St. meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten, punkt 3.2.3 Barentshavet – lite utforsket petroleumssprovs med stort potensiale, underavsnittet om «samiske forhold».

254. <http://odin.dep.no/oed/norsk/aktuelt/pressem/026031-070261/dok-bn.html>

virksomheten etter ILO-konvensjonens artikkel 15 (2). Dette er drøftet noe nærmere i punkt 21.3.3 flg.

Dersom forslagene i kapittel 12 og 13 om å etablere et apparat for å kartlegge eksisterende rettigheter blir realisert, og kartleggingen skulle lede til at arealer utenfor reindriftsområdene og det området som er gjenstand for samisk kulturminnevern, vil måtte anses som en del av de tradisjonelle samiske områdene, vil for øvrig også slike arealer for fremtiden falle innenfor konsultasjonsreglens geografiske virkeområde. Dette samme vil også være tilfellet dersom andre kartleggingsprosesser skulle lede frem til et slikt resultat.

#### 17.5.4.5 Særlig om reglens anvendelse i Finnmark

Utvalgets mandat er avgrenset til «samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke». Dette gir grunn til å spørre i hvilken grad reglene om konsultasjoner også bør få anvendelse i Finnmark.

Mandatets avgrensning setter klart nok en skranke mot å foreslå regler som alene gjelder rettighetsforhold eller bruk av grunn og ressurser i Finnmark. Selv om mandatet er til hinder for at utvalget foreslår slike regler, vil det imidlertid ha lite for seg å tolke mandatet slik at utvalget ikke kan fremme lovforslag som *også* kan få anvendelse i Finnmark.

Statens konsultasjonsforpliktelser etter folkeretten gjelder også ved tiltak og beslutninger som gjelder virksomhet som planlegges lokalisert i Finnmark. Dersom det først gis lovregler for å gjennomføre og konkretisere disse forpliktelsene i intern rett, ville det gi dårlig mening om reglene om konsultasjoner bare skulle gjelde direkte for tiltak og beslutninger som kan få virkning i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Myndighetene ville da måtte følge de interne lovreglene bare når vedtakene kan få virkning utenom Finnmark fylke, mens de for vedtak som kan få virkning i Finnmark i prinsippet ville måtte forholde seg til de mer generelle og vage folkerettslige bestemmelsene.

Dette ville være en lite heldig løsning ettersom Finnmark er den delen av landet hvor det samiske nærværet og de samiske arealbruksinteressene er sterkest. Riktignok kan det hevdes at de samiske interessene i Finnmark er så fremtredende og dessuten er gitt en så vidt sterk beskyttelse gjennom reglene i finnmarksloven, at det her kanskje ikke er det samme behovet for særlige regler om konsultasjoner som i områder hvor de samiske interessene er mindre fremtredende. Der de samiske naturbruksinteressene er sterkest, vil det imidlertid også kunne være særskilt grunn til å ta

hensyn til disse. Derfor er det verken mulig eller ønskelig å unnta Finnmark fra de forslagene som det vil bli nærmere redegjort for i det følgende.

Et tilleggsmoment er dessuten at selv om det er lagt opp til at de foreslåtte konsultasjonsreglene skal inntas i en egen lov, forutsetter reglene likevel at det gjøres endringer landsdekkende lovgivning. Når det først foreslås slike endringer vil det være lite hensiktsmessig å gjøre unntak for landets praktisk viktigste samiske bruksområde.

#### 17.5.4.6 Innarbeiding i lovverket

Den bestemmelsen som utvalget på bakgrunn av de foregående vurderingene har foreslått om konsultasjonsreglens (og de øvrige saksbehandlingsreglens) geografiske virkeområde er inntatt i lovutkastets § 3. For øvrig vises det til merknadene til bestemmelsen i punkt 24.5 nedenfor.

### 17.5.5 Konsultasjonsreglens saklige virkeområde

#### 17.5.5.1 Bruk, utnyttelse og disponering av land og vann

Det vil være viktig å formulere noenlunde presise kriterier for i hvilke saker reglene om konsultasjoner vil få anvendelse og når de ikke vil få det. Et naturlig utgangspunkt for denne vurderingen er at ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner gjelder for *alle saker som kan få direkte betydning* for samisk kulturutøvelse. I konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen, er det i punkt 2 første og annet kulepunkt uttalt dette om hvilke vedtakstyper og sakstyper som avtalens konsultasjonsprosedyrer vil få anvendelse for:

«Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Det saklige virkeområdet for konsultasjoner vil kunne omfatte ulike sakstyper, slik som lover, forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer, tiltak og beslutninger (f.eks. i stortingsmeldinger).

Konsultasjonsplikten kan omfatte alle ideelle og materielle former for samisk kultur. Aktuelle sakstemaer kan f.eks. være musikk, teater, litteratur, kunst, media, språk, religion, kulturarv, immaterielle rettigheter og tradisjonell kunnskap, stedsnavn, helse- og sosial, barnehager, utdanning, forskning, eiendoms- og bruksrettigheter, arealinngrep- og arealdisponeringssaker, næringsutvikling, reindrift, fiske, landbruk, mineralvirksomhet, vindkraft, vannkraft, bærekraftig utvikling, kulturminnevern, biomangfold og naturvern.»

Samerettsutvalgets mandat er imidlertid begrenset til *bruk, utnyttelse og disponering av land og vann* i tradisjonelle samiske områder. Utvalget har derfor begrenset sine vurderinger og forslag som gjelder konsultasjoner til slike saker. Dette synes for øvrig også naturlig idet ILOs praksis viser at plikten har stor betydning nettopp i slike saker, jf. punkt 17.2.2 til 17.2.4.

#### 17.5.5.2 Vedtakstyper som er omfattet av konsultasjonsplikten

Konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonens artikkel 6 gjelder for all lovgivning og alle administrative tiltak som kan få direkte betydning for vedkommende urfolks materielle kulturutøvelse. Som fremholdt i punkt 17.2.2.2, vil plikten dermed blant annet gjelde ved forberedelsen og iverksettelsen av lover og forskrifter, enkeltvedtak og liknende beslutninger, og ved utarbeidelse av mer eller mindre bindende retningslinjer, planer og programmer.

Etter dette er blant annet *lovgivning og forskrifter* som gir generelle regler om bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder omfattet av konsultasjonsplikten. Det samme gjelder lover og forskrifter som regulerer ulike typer industriell virksomhet eller som hjemler iverksettelse av tiltak som kan påvirke utnyttelsen av grunn og ressurser. Når det igangsettes utredninger for å revidere gjeldende eller utarbeide ny lovgivning som gjelder bruk, utnyttelse eller disponering av grunn og ressurser, kan også utformingen av mandatet for og sammensetningen av utredningsutvalget mv. være omfattet.

Det ligger imidlertid en begrensning i kravet om «direkte betydning» for samiske interesser. Endringer i lovgivning som må antas å påvirke hele samfunnet på lik linje, vil ikke være omfattet. I en del tilfeller kan konsultasjonene trolig også begrenses til de delene av et lovforslag som må antas å ha særlig betydning for samiske interesser, jf. punkt 17.5.5.4.

Plikten omfatter videre forvaltningsrettslige *enkeltvedtak* som for eksempel gir tillatelse til å iverksette kraftutbygginger, petroleumsvirksomhet eller andre tiltak som medfører inngrep i grunn og ressurser, eller til erverv at rettigheter til grunn og ressurser med sikte på å gjennomføre slike tiltak. I prinsippet vil konsultasjonsplikten også gjelde for enkeltvedtak som gjelder utnyttelse av fornybare naturressurser, for eksempel vedtak om utvisning eller bortforpaktning av bestemte former for ressursutnyttelse. I alle fall må dette gjelde dersom disposisjonene har en viss varighet og gjelder

for områder av en viss utstrekning. Også i denne relasjonen vil imidlertid kravet om at vedtaket må kunne ha «direkte betydning» for samiske interesser være en begrensende faktor, jf. punkt 17.5.5.4.

Også *beslutninger* om å iverksette utbyggings tiltak på vegne av staten som ikke trenger tillatelse gjennom et enkeltvedtak, for eksempel Stortingets beslutninger om å anlegge veier eller skyte- og øvingsfelt for forsvaret, er omfattet av konsultasjonsplikten. Det samme gjelder tiltak som staten iverksetter som grunneier, for eksempel grunn-disponeringstiltak i statsallmenninger, forutsatt at beslutningene kan få direkte betydning for samiske interesser.

Også *planvedtak* etter plan- og bygningsloven og andre vedtak og beslutninger som gjelder areal-disponering og ressursforvaltning, for eksempel *beslutninger om områdevern* og regler om bruken av slike områder, vil være omfattet av konsultasjonsplikten dersom disse kan ha direkte betydning for samiske interesser. Utvalget har imidlertid vurdert spørsmålet om endringer i plan- og bygningsloven og vernelovgivningen særskilt i kapittel 19 og 20. De reglene som i kapittel 17 er foreslått i loven om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, vil derfor ikke gjelde direkte for planvedtak og vedtak om områdevern mv., men vil i stedet i stor grad bli foreslått gitt *tilsvarende anvendelse* gjennom regler inntatt direkte i de lovene som hjemler slike vedtak.

Det kan også gjelde en plikt til å konsultere dersom tiltak som ble *iverksatt før ikrafttreddelsen* av konvensjon nr. 169, har virkninger som inntreffer etter ikrafttreddelsen, jf. at ILO-organene i en klagesak mot Mexico uttalte at «the Convention does currently apply with respect to the consequences of the decisions taken prior to its entry into force.»<sup>255</sup>

Etter utvalgets syn bør lovbestemmelsen om i hvilke type saker det skal konsulteres, reflektere at dette gjelder alle de nevnte typene av vedtak og beslutninger. Uttrykket «lovgivning og administrative tiltak» vil for så vidt være dekkende i forholde til de typene av vedtak og beslutninger det vil dreie seg om. Det vil imidlertid trolig være mer opplysende både for de myndighetene som vil være forpliktet og for de berettigede, om bestemmelsen viser til at plikten til å konsultere gjelder for lover og forskrifter, enkeltvedtak og andre tiltak og beslutninger som kan få direkte betydning for samiske og lokale interesser knyttet til bruk og

255. Ilolox: 161998MEX169 [A] para. 36.

utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

### 17.5.5.3 Sakstyper som er omfattet av konsultasjonsplikten

Det fremkommer i punkt 17.5.5.2 at konsultasjonsplikten blant annet vil gjelde ved forberedelsen og gjennomføringen av lovgivning, forskrifter, enkeltvedtak og andre enkeltstående beslutninger om tiltak som kan få direkte betydning for mulighetene til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Utvalget vil likevel i det følgende gå nærmere inn på noen av de sakstypene som kan bli berørt av en slik regel, og ta stilling til om det er grunn til å konkretisere det generelle utgangspunktet om at plikten til å konsultere gjelder i saker om bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser.

Som eksempler på slike saker kan nevnes lovgivning og andre beslutninger og tiltak som gjelder retten til å utøve eller som regulerer *utøvelsen av samiske næringer* som reindrift, kyst- og fjordfiske eller ulike utmarksnæringer i de tradisjonelle samiske områdene. Hva angår reindriften vil blant annet utforming av lover og forskrifter, enkeltvedtak som gjelder næringsutøvelsen og tiltak som overveies iverksatt for å redusere reintallet, være omfattet av konsultasjonsplikten. Det samme vil gjelde for lovgivning og reguleringstiltak mv. som kan få direkte betydning for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder.

Også saker som kan gripe inn i samisk og lokal utmarksbruk vil være omfattet av konsultasjonsplikten. Dette gjelder blant annet når det vurderes å iverksette tiltak som kan medføre *irreversible inngrep* i grunn eller naturressurser, for eksempel i forbindelse med utvinning av ikke-mutbare mineraler, utbygginger av vannkraft eller vindkraft, og arealdisponeringer i form av kommunikasjonsutbygging og tettstedsutvikling mv. Også virksomhet og tiltak som ikke nødvendigvis medfører irreversible inngrep, men som likevel kan virke inn på bruken av de tradisjonelle samiske områdene, som for eksempel disponeringer av grunn til jordbruksformål og skogsdrift, kan være omfattet av plikten.<sup>256</sup>

I en del tilfeller vil slik virksomhet også kunne få innvirkning på utnyttelsen av de tradisjonelle samiske områdene selv om virksomheten som sådan ikke er lokalisert i slike områder. Offshorebasert petroleumsvirksomhet kan for eksempel også når den foregår utenfor de havområdene som

er gjenstand for sjøsamisk kyst- og fjordfiske, få innvirkning på dette fisket, blant annet ved at transport til og fra petroleumsfeltet kan virke forstyrrende.

Konsultasjonsreglene vil også få anvendelse når det er aktuelt å iverksette tiltak som ikke nødvendigvis selv vil medføre nevneverdige fysiske inngrep, men hvor tiltakene kan ha mange av de *samme virkningene* som slike inngrep. Et eksempel på dette er etablering av skyte- og øvingsfelt for forsvaret, hvor de fysiske inngrepene i terrenget ikke nødvendigvis vil være så store, men hvor den fremtidige bruken av de omkringliggende områdene kan bli forringet.

*Arealplanleggingen* etter plan- og bygningsloven har stor betydning for mulighetene til å utnytte grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Blant annet har kommunene gjennom sin myndighet til å vedta bindende arealplaner og dispensere fra slike planer ved enkeltvedtak, betydelig innflytelse over byggingen av fritidsboliger i utmarka. Utvalget har i kapittel 19 foreslått endringer i plan- og bygningsloven for å styrke den samiske innflytelsen på arealplanlegging og konsekvensutredninger, og herunder at de foreslåtte reglene om konsultasjoner gis anvendelse ved vedtak av fylkesplaner og kommunale arealplaner.

Også vedtak om *områdevern* etter naturvernloven 19. juni 1970 nr. 59 §§ 3 flg. og annen vernelovgivning,<sup>257</sup> kan ha direkte betydning for bruken av tradisjonelle samiske områder. Selv om vedtakene ikke vil medføre irreversible inngrep, kan de avhengig av hvilket restriksjonsnivå som fastsettes for det enkelte verneområdet, påvirke utmarksbruken på en slik måte at dette vil kunne få direkte betydning for samiske interesser. I tillegg til å foreslå en del andre endringer i vernelovgivningen for å styrke den samiske deltakelsen og legge til rette for sterkere vektlegging av hensynet til tradisjonell samisk bruk i de ulike verneprosessene, har utvalget i kapittel 20 således også foreslått en regel som gir de generelle reglene om konsultasjoner tilsvarende anvendelse ved denne typen vedtak.

ILOs praksis viser også at konsultasjonsplikten gjelder ved utformingen av lovgivning og andre *regler om samenes adgang til å bli konsultert* og delta i beslutningsprosesser i saker som angår dem.<sup>258</sup> I den grad det er aktuelt å gi regler om hvordan konsultasjonene skal gjennomføres i saker som gjelder bruk, utnyttelse og disponering

257. Se blant annet kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50 §§ 6, 19 og 20 villtoven 29. mai 1981 nr. 38 §§ 7 og 8, og lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk § 7.

258. Se for eksempel Ilolox: 161999COL169A.

256. Se for eksempel Ilolox: 161998BOL169.

av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, vil det dermed også måtte konsulteres i disse tilfellene.

Utvalgets syn er at det kan virke klargjørende at lovforslaget konkretiserer hvilke sakstyper konsultasjonsreglene vil få anvendelse for, fremfor at det kun opereres med den generelle betegnelsen «saker som gjelder bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser». En slik konkretisering kan være et nyttig bidrag for de vedtaksorganene som skal anvende bestemmelsen. En forutsetning for å innta en slik konkretisering i loven som nødvendigvis vil måtte ha form av en opplisting av sakstyper hvor konsultasjonsreglene får anvendelse, er imidlertid at det klart fremgår av ordlyden at opplistingen ikke er uttømmende.

#### 17.5.5.4 Avgrensning av pliktens rekkevidde – krav om «direkte betydning»

Det må være en viss mulighet for at lovgivning eller andre tiltak som overveies iverksatt, kan virke inn på bruken av de tradisjonelle samiske områdene for at reglene om konsultasjoner skal få anvendelse. Effektivitetshensyn tilsier at det ikke er nødvendig å gi regler om konsultasjoner, dersom det bare er en teoretisk mulighet for innvirkning. Dette vil også være i samsvar med folkeretten. Forutsetningen for at konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonens artikkel 6 skal oppstå, er at tiltakene kan få «direkte betydning» for de berørte interessene.

Som fremholdt i punkt 17.2.2.3, kan både finnmarsloven og annen lovgivning eller generelle regler som omhandler rettigheter til eller disponeringen av grunn og ressurser i hele eller deler av de tradisjonelle samiske områdene, få slik betydning. Det samme gjelder lovgivning som regulerer viktige samiske næringsveier som reindrift og kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, og herunder også forskrifter og generelle reguleringer som gjelder denne virksomheten eller de områdene hvor den foregår. Konsultasjonsplikten gjelder også ved lovgivning eller andre reguleringer av hvordan konsultasjonene skal gjennomføres i praksis.

Lovgivning og andre generelle reguleringer som må antas å få lik betydning for hele samfunnet vil derimot i utgangspunktet ikke være dekket av konsultasjonsplikten. Imidlertid kan også mange generelle lovsaker ha stor betydning for samiske interesser. I Arbeids- og inkluderingsdepartementets veileder om statlige myndigheters konsultasjonsplikt er det som eksempel på generelle lovsaker som for tiden behandles og som vil være omfat-

tet av plikten, blant annet vist til plan- og bygningsloven, naturmangfoldsloven og mineralloven.<sup>259</sup>

Konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen kan imidlertid neppe forstås slik at myndighetene vil ha plikt til å konsultere om innholdet i alle delene av denne lovgivningen. Plikten vil være begrenset til de delene av lovgivningen som kan få direkte betydning for samiske interesser, for eksempel om innholdet i regler som legger opp til samisk deltakelse i saker som gjelder arealplanlegging, områdevern og mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder, og hensyntagen til tradisjonell samisk bruk. Konsultasjonsplikten vil også gjelde ved forslag i annen generell lovgivning om ressursutnyttelse eller arealdisponering hvor det vurderes inntatt bestemmelser som tar sikte på å ivareta samiske rettighetshavere, interesser og hensyn, eller som på andre måter kan få direkte betydning for utnyttelsen av tradisjonelle samiske områder. Det samme vil gjelde ved utformingen av forskrifter og andre generelle reguleringer som spesielt gjelder ressursutnyttelsen i disse områdene.

Ved forberedelsen av ny viltlovgivning eller innlandsfisklovgivning, kan myndighetene dermed ha en plikt til å konsultere samiske interesser om for eksempel innholdet i særregler om jakt, fangst og fiske som skal gjelde i tradisjonelle samiske områder. De vil ved forberedelsen av ny havressurslovgivning eller petroleumslovgivning også være forpliktet til å konsultere de samiske interessene som regler om samisk medvirkning i saker om fiskerireguleringer eller utvinning av petroleum, vil kunne få direkte betydning for.

Konsultasjonsplikten vil derimot ikke gjelde regler i slik lovgivning som vil gjelde likt i hele landet, for eksempel regler som stiller kvalifikasjonskrav til jegere eller som gjelder det generelle systemet for behandlingen av saker om petroleumsutvinning. Plikten kan heller ikke strekkes dit hen at den vil omfatte det generelle plansystemet etter plan- og bygningsloven, hvilke typer områdevern som naturmangfoldloven generelt sett bør operere med, eller den generelle reguleringen av forholdet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler.

Dersom det først konsulteres om enkeltheter i foreslåtte lovverk, forskrifter eller reguleringstiltak, er det imidlertid ikke noen i veien for at de samiske deltakerne også kan fremsette synspunkter på de mer generelle delene av forslagene, på samme måte som de kan omtale slike forhold i

259. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006, side 13.



høringsuttalelser mv. Statens plikt til å konsultere samiske interesser med sikte på å oppnå enighet om innholdet i lovgivningen eller tiltakene, vil ikke få anvendelse i disse tilfellene. Dette er likevel ikke ensbetydende med at Sametinget og andre samiske interesser vil være uten muligheter til å påvirke innholdet av lovgivningen eller tiltakene i disse tilfellene. Denne påvirkningen vil imidlertid måtte skje gjennom samfunnets alminnelige kanaler, og ikke gjennom særskilte konsultasjonsprosedyrer.

Også utstedelse av *enkelttillatelser* og iverksettelse av *andre beslutninger og tiltak* som kan medføre inngrep i urfolks bruksområder, for eksempel vannkraftutbygginger, utstedelse av utvinningstillatelser for mineraler eller petroleum og gjennomføring av veiarbeider, er omfattet av konsultasjonsplikten. Som redegjørelsen i punkt 17.2.2 flg. viser, gjelder flere av de klagesakene som har vært behandlet av ILOs styre, nettopp mangelfulle eller manglende konsultasjoner i forbindelse med planleggingen eller gjennomføringen av slike tiltak.

Også tiltak som kan forstyrre urfolks næringsutøvelse og andre tradisjonelle aktiviteter kan ha «direkte betydning» og utløse konsultasjonsplikten. Se for eksempel Bolivia-saken fra 1998 som gjaldt 27 konsesjoner for skogsdrift, som overlappet seks områder som det var aktuelt å gi status som urfolksområder. Konsesjonene ville ikke medføre store inngrep, og de omfattet en relativt liten del av de områdene som var aktuelle for slik status (snaut 6 %).<sup>260</sup>

ILOs praksis viser dermed at kravet om «direkte betydning» i artikkel 6, neppe kan tolkes strengt. En klagesak mot Colombia som ble avgjort i 2001 gjaldt blant annet utvidelse, oppretting og asfaltering av en eksisterende hovedvei, men selv om tiltaket kan synes som relativt beskjedent, var det omfattet av konsultasjonsplikten.<sup>261</sup> Denne saken viser også at tiltak som er lokalisert utenfor urfolkets område eller som bare får innvirkning i en begrenset del av dette området, kan oppfylle kravet om «direkte betydning». Det avgjørende er om tiltaket «affects their lives ... and the lands that that they occupy or otherwise use.»<sup>262</sup>

Praksis bekrefter også at det ikke er noe krav at det må påvises at tiltakene vil få direkte betydning for samene. Konsultasjonsplikten utløses dersom et planlagt tiltak «kan» få slik betydning. Kravet om «direkte betydning» kan videre ikke forstås slik at tiltaket bare må kunne få betydning for den

samiske befolkningen. Når konsultasjonsplikten også gjelder for tiltak i områder som urfolket tradisjonelt har brukt sammen med andre grupper,<sup>263</sup> vil plikten gjelde også i tilfeller hvor tiltakene kan få betydning både for samene og de øvrige brukerne.

Det vil likevel også i denne relasjonen gå en grense mot tiltak som kan få *betydning for hele samfunnet* på lik linje. Ved forvaltningsrettslige enkeltvedtak og andre enkeltstående beslutninger vil det imidlertid trolig ofte være enklere å ta stilling til om tiltaket kan få direkte betydning for samiske interesser og trekke grensen mot tiltak som kan få betydning for hele samfunnet, enn ved lovgivning og andre generelle reguleringer. De sistnevnte beslutningene vil ofte ha hele landet som sitt virkeområde, mens enkeltstående beslutninger som regel vil være lokalisert til et avgrenset geografisk område. Det vil dermed ofte være enklere å estimere hvilke virkninger beslutningen vil ha og i hvilke områder.

Videre vil det både i forhold til lovgivning og andre generelle reguleringer og enkeltstående tiltak og beslutninger måtte foreligge en viss tilknytning mellom vedkommende sak og samisk kulturutøvelse for at kravet om «direkte betydning» skal være oppfylt. Det vil ikke være konsultasjonsplikt i saker som for så vidt kan få direkte betydning for en eller flere samer, men som ikke kan knyttes til samisk kulturutøvelse.<sup>264</sup> Fordi kulturvernet både etter ILO-konvensjonen og SP artikkel 27 omfatter tradisjonell samisk næringsutøvelse, og også mer moderne måter å utøve tradisjonelle næringer på, og de områdene hvor virksomheten foregår, vil imidlertid saker som gjelder bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder som regel oppfylle dette kulturelle tilknytningskravet.

Slik Samerettsutvalget ser det, vil uttrykket «kan få direkte betydning» gi en hensiktsmessig avgrensning av konsultasjonsplikten rekkevidde. Kriteriet «vesentlig betydning» som er benyttet i artikkel 16 i utkastet til nordisk samekonvensjon, kan gi inntrykk av at det settes en høyere terskel for når reglene om konsultasjoner får anvendelse enn det som følger av kravet om «direkte betydning» i ILO-konvensjonens artikkel 6. Selv om forslaget til nordisk samekonvensjon neppe kan forstås slik,<sup>265</sup> er det etter utvalgets syn mest treffende å anvende kriteriet «direkte betydning».

263. Ilolox: 161999COL169A para. 82.

264. Se også Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006, side 6.

260. Ilolox: 161998BOL169.

261. Ilolox: 161999COL169A para. 13 og 80 flg.

262. Ilolox: 161999COL169A para. 86.

Dette vil også klart markere sammenhengen mellom de foreslåtte bestemmelsene om konsultasjoner og ILO-konvensjonen.

#### 17.5.5.5 Innarbeiding i lovverket

Den bestemmelsen som utvalget på bakgrunn av den foregående drøftelsen har foreslått med sikte på å regulere i hvilke tilfeller de foreslåtte reglene om konsultasjoner vil få anvendelse, er inntatt i utkastet til saksbehandlings- og konsultasjonslov § 13. Se ellers merknadene til bestemmelsen i punkt 24.5.

### 17.5.6 Hvilke organer, sammenslutninger og interesser skal konsulteres?

#### 17.5.6.1 Sametinget

Det fremgår av Ecuador-saken at konsultasjonene ikke vil oppfylle konvensjonens krav om det ikke er etablert en hensiktsmessig konsultasjonsprosess med institusjoner eller organisasjoner som er «truly representative of the communities affected». <sup>266</sup> Se også de tre klagesakene mot Mexico fra 2004, hvor det heter at selv om konvensjonen ikke pålegger en bestemt modell med hensyn til hvilke institusjoner som skal anses som representative, må disse sammensettes etter en «process carried out by the indigenous peoples themselves.» <sup>267</sup>

Ved siden av kravet om at de institusjonene som det konsulteres med, må være representative for de urfolksinteressene som det tiltaket som er gjenstand for konsultasjoner kan få direkte betydning for, er det dermed også et kjernepunkt at urfolket selv må ha sammensatt de institusjonene som deltar i konsultasjonene på dets vegne. Sametinget er samenes folkevalgte organ, og er dermed klart nok representativt i denne relasjonen.

Dette må i alle fall gjelde i saker som kan få direkte betydning for samene i Norge som helhet eller store deler av denne folkegruppen, og også i saker som ikke nødvendigvis vil få slik betydning, men som har stor prinsipiell betydning for det samiske samfunnet eller for samisk materiell kulturutøvelse. Det vil blant annet måtte konsulteres med Sametinget om *lovgivning* om rettsforhold og disponering over grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder og om lovgivning som kan få direkte betydning for utøvelsen av samiske næringer. Som eksempler på slik lovgivning kan nevnes

reindriftsloven, og de delene av generell lovgivning om for eksempel arealplanlegging, mineralvirksomhet, og utnyttelse av havressurser som kan få direkte betydning for interesser knyttet til samisk tradisjonell bruk.

Også i *enkeltsaker* som gjelder større inngrep, eller som er prinsipielt viktige, vil det som hovedregel måtte gjennomføres konsultasjoner med Sametinget. I saker som primært får virkninger lokalt er det derimot neppe påkrevd å gjennomføre konsultasjoner med Sametinget.

Det er i Arbeids- og inkluderingsdepartementets veileder uttalt at det i saker som gjelder enkeltvedtak fortrinnsvis vil være aktuelt å konsultere Sametinget ved større inngrep (vindkraft- og vannkraftutbygginger, veiutbygginger og utbygginger av fritidsboliger), men bare mer unntaksvis i andre enkeltsaker. <sup>268</sup> Samerettsutvalget vil til dette også bemerke at Sametinget neppe vil ha kapasitet til å være en effektiv konsultasjonsmotpart i alle enkelsaker, og heller ikke uten videre være fullt ut representativt for de samiske interessene som slike saker kan få direkte betydning for. I praksis vil det trolig ofte være mer hensiktsmessig at eventuelle konsultasjoner i disse sakene gjennomføres med representanter for de lokalt berørte samiske rettighetshaverne og interessene, jf. punkt 17.5.6.2.

Ut over det som vil følge av kravet om «direkte betydning», vil det imidlertid etter utvalgets syn ha lite for seg å angi en nedre grense for når Sametinget har rett til å bli konsultert. Mens myndighetene vil ha plikt til å konsultere representative samiske interesser, vil Sametinget ha rett til, men ingen plikt til å delta i konsultasjoner. Det bør derfor legges opp til et system hvor Sametinget i utgangspunktet har rett til å bli konsultert i saker som omfattes av konsultasjonsreglens virkeområde. I den grad det ikke har kapasitet til eller ønske om å konsultere i alle disse sakene, bør det kunne velge hvilke saker det vil prioritere, og hvilke saker hvor det anses mer hensiktsmessig at eventuelle konsultasjoner gjennomføres med andre samiske interesser, og hvor Sametinget for eksempel begrenser seg til å avgi høringsuttalelse.

#### 17.5.6.2 Samiske rettighetshavere, lokalsamfunn og brukerinteresser

Etter ILO-konvensjonen vil ikke bare Sametinget, men samiske rettighetshavere, lokalsamfunn og brukerinteresser som en beslutning eller et tiltak

265. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 218–220.

266. Ilolex: 162000ECU169 para. 44.

267. Ilolex: 162004MEX169, Ilolex: 162004MEX169A og Ilolex: 162004MEX169B para. 102.

268. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006, side 8.

kan få direkte betydning for, ha rett til å bli konsultert. Ved endringer i reindriftslovgivningen vil for eksempel også reindriftens organisasjoner måtte konsulteres, og ved vedtak av fiskerireguleringer som kan få direkte betydning for kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, vil representanter for samiske lokalsamfunn og fiskerierter kunne ha rett til konsultasjoner. Er det aktuelt å treffe enkeltvedtak om inngrep eller områdevern som kan påvirke mulighetene til å utnytte naturressursene i et område, vil det også være krav om at det må gjennomføres konsultasjoner med de rettighetshaverne og øvrige gruppene som vedtakene kan få direkte betydning for.

I slike tilfeller vil det trolig i en del tilfeller være relativt enkelt for de aktuelle myndighetene å avklare hvilke samiske og lokale institusjoner og sammenslutninger som er representative for de samiske lokalsamfunnene og brukerinteressene som tiltakene kan få direkte betydning for, og som det dermed skal gjennomføres konsultasjoner med. Er det for eksempel aktuelt å anlegge et skytefelt for forsvaret som vil virke inn på reindriften, vil styrene for de reinbeitedistriktene eller siidaene som dette kan få direkte betydning for, måtte anses som representative for de reindriftsberettigede. I saker som gjelder fisket i sjøsamiske områder vil lokalt baserte fiskerorganisasjoner kunne anses som representative.

I andre saker kan det imidlertid by på atskillige utfordringer å avklare hvilke institusjoner eller sammenslutninger som kan anses som representative for de samiske interessene. I saker hvor et tiltak kan få direkte betydning for ulike grupper av samer, er det heller ikke alltid gitt at disse gruppene vil ha sammenfallende synspunkter. Myndighetene kan imidlertid i disse tilfellene ikke nøye seg med å konsultere den eller de gruppene hvis syn ligger nærmest opp til deres eget syn, men vil måtte konsultere alle gruppene.<sup>269</sup>

I den grad det er aktuelt å konsultere samiske lokalsamfunn, rettighetshavere og brukerinteresser, vil konsultasjonene måtte gjennomføres ved siden av, eller i stedet for konsultasjoner med Sametinget. Selv om Sametinget og de lokale interessene kan ha ulike syn, vil det trolig likevel være hensiktsmessig å gi Sametinget en koordinerende rolle i saker hvor det også er aktuelt å konsultere samiske lokalsamfunn og brukerinteresser. Sametinget vil kunne bistå myndighetene med å finne frem til organisasjoner og sammenslutninger som må anses som representative for de berørte samiske interessene, og ha en rolle for å få på plass

et opplegg for hvordan konsultasjonene praktisk skal gjennomføres. Se punkt 17.5.8.5.

For øvrig presiseres det at når utvalget har benyttet begreper som «institusjoner» og «sammenslutninger» som betegnelse på de gruppene av samer som kan ha rett til å bli konsultert ved siden av, eller eventuelt i stedet for, Sametinget, er hensikten med dette ikke å avskjære grupper som vil mangle partsevne etter lov om mekling og rettergang i sivile tvister 17. juni 2005 nr. 90 (tvisteloven) § 2-1 annet ledd.<sup>270</sup> Retten til å bli konsultert kan ikke sammenliknes med å være part i en tvist for domstolene. Avgjørende for om for eksempel en «løs» sammenslutning av samiske grunneiere eller utmarksbrukere vil ha en slik rett, vil dermed være om den faktisk sett står i en slik posisjon i forhold til det aktuelle tiltaket at den har et rimelig krav på å bli konsultert, og ikke om sammenslutningen har en fast organisasjonsform, representasjon utad, formalisert medlemsordning og egne midler.

Utvalget vil for øvrig understreke at en forutsetning for at konsultasjonsprosedyrene skal virke etter hensikten, er at de samiske konsultasjonspartene har tilstrekkelige administrative og økonomiske ressurser til at konsultasjonene kan gjennomføres på en effektiv måte. Mens dette ikke nødvendigvis så ofte vil være en begrensende faktor når det konsulteres med Sametinget og landsomfattende samiske organisasjoner, kan det forholde seg annerledes når det konsulteres med mindre organisasjoner eller grupper av rettighetshavere mv. I disse tilfellene kan det være aktuelt at staten eller andre offentlige myndigheter bistår konsultasjonsparten gjennom økonomiske tilskudd eller på annen måte.

### 17.5.6.3 Andre lokale organer og interesser

Konsultasjonsplikten gjelder overfor urfolksgrupper som lovgivning eller administrative tiltak som overveies iverksatt, kan få direkte betydning for. Konvensjonen stiller derimot ikke opp noen tilsvarende plikt for offentlige myndigheter til også å konsultere andre enn urfolk.

Forholdene kan imidlertid ligge slik at det i saker hvor det er aktuelt å konsultere urfolkets organer, institusjoner og sammenslutninger, også kan være aktuelt å konsultere andre. Ikke minst vil dette gjelde i Norge hvor samene i motsetning til i mange andre land hvor urfolk har tilhold, i stor grad er integrert i den øvrige lokalbefolkningen.

269. Ilolox: 161999COL169B para. 63.

270. Loven vil tre i kraft 1. januar 2008, jf. kgl. res. 26. januar 2007 nr. 88.

Et eksempel på at det har blitt gjennomført slike konsultasjoner i norsk praksis, er de konsultasjonene Stortingets Justiskomiteé gjennomførte med Finnmark fylkekesting i forkant av vedtaket av finnmarksloven. I motsetning til de konsultasjonene som komiteen samtidig gjennomførte med Sametinget, hadde konsultasjonene med fylkekestinget ikke noe grunnlag i folkeretten, men ble gjennomført fordi lovvedtaket i stor grad også angikk den ikke-samiske lokalbefolkningen i Finnmark. Det ble derfor ansett rimelig også å gjennomføre konsultasjoner med et organ som ble ansett som representativt for denne befolkningen.

Utvalget vil anta at det også i andre saker kan være grunn til å konsultere lokale organer og institusjoner, og eventuelt også sammenslutninger av utmarksbrukere. Det er derfor foreslått en bestemmelse om at når forholdene tilsier det, kan også slike organer og interesser konsulteres. I hvilken grad dette skal gjøres, vil bero på en samlet vurdering som vil ligge til det organet som har beslutningsmyndighet i saken. I denne vurderingen vil det blant annet måtte ses hen til om ikke-samiske lokale interesser kan bli berørt på en slik måte av det aktuelle tiltaket at det, i tillegg til den innflytelsen disse interessene vil kunne ha på saksutfallet gjennom de alminnelige saksbehandlingsreglene, vil være rimelig også å gjennomføre særskilte konsultasjoner.

De reglene som er forslått om konsultasjonsprosedyrer i punkt 17.5.8 flg., vil imidlertid ikke gjelde for slike fakultative konsultasjonene, men bare for konsultasjoner som myndighetene vil ha plikt til å gjennomføre. En annen sak er imidlertid at disse reglene vil kunne gi veiledning også for hvordan slike mer uformelle konsultasjoner bør gjennomføres.

#### 17.5.6.4 *Innarbeiding i lovverket*

Utvalgets forslag til bestemmelse om organer, institusjoner og sammenslutninger som har rett til å bli konsultert, er inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 14. Se ellers merknadene i punkt 24.5.

### 17.5.7 **Hvilke organer gjelder konsultasjonsplikten for?**

#### 17.5.7.1 *Regjering, departement og andre underliggende statlige organer*

Reglene om konsultasjonsplikt vil også måtte angi hvilke organer som vil være forpliktet til å konsultere Sametinget og andre samiske interesser. Utgangspunktet for å vurdere innholdet av en slik

bestemmelse vil måtte søkes i ILO-konvensjonens artikkel 6 som angir «regjeringene» som pliktsubjekt. Plikten gjelder imidlertid, som fremholdt i punkt 17.2.2.5, ikke bare for regjeringene selv, men også for andre organer som er en del av statens «sentralforvaltning». Organer som etter dette er underlagt konsultasjonsplikten ved siden av Regjeringen, er blant annet departementer, direktorater og ulike statlige tilsyn, styrer og råd mv.

Dette gjelder imidlertid bare i den grad organene har ansvaret for å foreslå, utforme eller praktisere regelverk, myndighet til å treffe vedtak eller beslutninger, eller iverksette virksomhet som kan få direkte betydning for samiske interesser knyttet til bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Som eksempler på slike organer kan nevnes Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet og Reindriftsstyret.

Videre er også statlige organer på regionalt og lokalt nivå som har slik myndighet, underlagt konsultasjonsplikten. Som et eksempel på slike organer kan nevnes fylkesmennene, som blant annet har viktige oppgaver innen miljø- og ressursforvaltningen. Også ulike regionale statlige organer med mer spesialiserte forvaltningsoppgaver, for eksempel reindriftens områdestyrer og de regionale roviltnevdene, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 § 5, kan etter forholdene være subjekter for konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen.

Utvalget har således kommet til at bestemmelsen om hvilke organer som vil måtte konsultere Sametinget eller andre representative samiske interesser i saker som gjelder bruk, utnyttelse eller disponering av land og vann i tradisjonelle samiske områder, bør vise til statlige organer på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Samtidig bør det fremgå at dette ikke gjelder generelt, men bare når organene deltar i forberedelsen og gjennomføringen av lover, forskrifter, retningslinjer, enkeltvedtak og andre beslutninger eller tiltak som kan få direkte betydning for bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i dette området.

#### 17.5.7.2 *Kommuner og fylkeskommuner*

Kommuner og fylkeskommuner er i motsetning til de organene som er nevnt i punkt 17.5.7.1 ikke direkte underlagt statsforvaltningen. De ledes av egne folkevalgte organer og med mindre annet er bestemt ved lov, er de ikke underlagt Regjeringens instruksjonsmyndighet. Følgelig er de en form for uavhengige forvaltningsorganer,<sup>271</sup> men staten vil

271. Se for eksempel Torstein Eckhoff, *Forvaltningsrett*, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith side 138.

likevel måtte sørge for at de opptrer i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene som staten har påtatt seg.<sup>272</sup> I den grad kommuner og fylkeskommuner kan fatte beslutninger eller iverksette tiltak i tradisjonelle samiske områder som kan få betydning for bruken av disse, for eksempel ved enkeltvedtak (dispensasjoner ol.) eller planvedtak, vil dermed også disse måtte konsultere representanter for samiske interesser som deres beslutninger kan få direkte betydning for.

Når konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen ikke har regler om konsultasjoner mellom kommuner/fylkeskommuner og Sametinget/andre samiske interesser, er således ikke dette et utslag av at man har ment at konsultasjonsforpliktelsene ikke gjelder for kommunene. Tvert imot uttaler den arbeidsgruppen som forberedte avtalen:<sup>273</sup>

«Innenfor sine respektive ansvarsområder vil også kommuner og fylkeskommuner ha en plikt til å være med på å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg, herunder konsultasjonsplikten overfor samene.»

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også varslet at en vil ta initiativ for å «se nærmere på hvordan samiske interesser på en hensiktsmessig måte kan ivaretas i kommunal saksbehandling».<sup>274</sup> Årsaken til at avtalen ikke omhandler kommuner og fylkeskommuner bortsett fra når disse utøver delegert statlig myndighet,<sup>275</sup> er derfor trolig at avtalen regulerer konsultasjoner mellom statlige myndigheter og samiske interesser. Dermed faller kommuner og fylkeskommuner utenfor avtalens virkefelt. Når disse ikke er underlagt statsforvaltningen og ikke uten lovhjælp kan instrueres av regjeringen eller departementene, kan staten heller ikke inngå avtaler med tredjeparter som forplikter kommuner og fylkeskommuner.

Kommunene og fylkeskommunene i tradisjonelle samiske områder kan derimot selv inngå slike avtaler. De samarbeidsavtalene som er inngått mellom Sametinget og hhv. Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark fylkeskommuner, jf. punkt 17.3.4, er eksempler på dette.

272. Se for eksempel Carl August Fleischer, *Folkerett*, 8. utg. (2005) side 206, jf. også foran i punkt 17.2.2.5.

273. Arbeidsgruppens rapport side 9 (punkt 4.2.2).

274. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006, side 6.

275. Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og øvrige samiske interesser, side 6.

Det forholdet at det kan være aktuelt at det også gjennomføres konsultasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner og samiske interesser er for øvrig også forutsatt i forarbeidene til offentliglova § 19, selv om heller ikke denne bestemmelsen vil få direkte anvendelse på de konsultasjonene kommunene og fylkeskommunene faktisk måtte gjennomføre.<sup>276</sup>

Samerettsutvalget har således funnet det hensiktsmessig at bestemmelsen om hvilke organer som konsultasjonsforpliktelsen gjelder for, også viser til organer på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Selv om den folkerettslige forpliktelsen til å konsultere i prinsippet ikke pålegger kommunene og fylkeskommunene direkte, men indirekte ved at staten er forpliktet til å sørge for at de overholder forpliktelsene, er ikke dette til hinder for at statens myndigheter ved intern lovgivning kan pålegge disse organene en direkte konsultasjonsplikt.

For øvrig bør det også i denne relasjonen presiseres at konsultasjonsforpliktelsen bare gjelder i den grad kommunale og fylkeskommunale organer forbereder eller gjennomfører beslutninger og tiltak som kan få direkte betydning for bruken av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Spørsmålet om konsultasjoner i forbindelse med vedtak av arealplaner mv. etter plan- og bygningsloven, er for øvrig drøftet nærmere i kapittel 19.4.6.4.

### 17.5.7.3 *Selvstendige rettssubjekter underlagt offentlig kontroll*

Også selvstendige rettssubjekter som utøver virksomhet på vegne av staten og som kan iverksette tiltak som kan få direkte betydning for bruken av tradisjonelle samiske områder, vil etter forholdene være omfattet av konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen. Et eksempel på et slikt rettssubjekt er *Statskog SF* som ikke er underlagt regjeringens organisasjons- og instruksjonsmyndighet og som i hovedsak ikke utøver offentligrettslig myndighet. Foretaket er imidlertid underlagt en viss offentlig kontroll, blant annet ved at Landbruks- og matdepartementet ved statsråden utøver den øverste myndigheten i foretaket, jf. statsforetaksloven § 38, og ved at departementet oppnevner fem av foretakets åtte styremedlemmer, jf. foran i punkt 14.2.

Konsultasjonsplikten vil gjelde for *Statskog SF* når foretaket utøver offentligrettslig myndighet etter delegasjon fra for eksempel departementet.<sup>277</sup> *Statskog SF* er imidlertid en betydelig

276. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 140, se også nedenfor i punkt 17.5.8.9.

grunneier i de tradisjonelle samiske områdene, og i den grad foretaket iverksetter tiltak og treffer beslutninger som kan få direkte betydning for samiske interesser, skjer dette i hovedsak med grunnlag i foretakets grunneierrådighet. Selv om Statskog SF primært er et grunneierorgan og ikke et forvaltningsorgan underlagt det alminnelige forvaltningshierarkiet, kan imidlertid dette neppe trekkes dit hen at foretaket ikke er forpliktet til å konsultere når det som grunneier treffer ulike grunn disponeringstiltak eller disponerer over fornybare ressurser på en måte som kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og interesser.

Avgjørende for om konsultasjonsplikten får anvendelse, er ikke om staten opptrer som offentlig myndighet eller som grunneier, men om dens beslutninger og tiltak kan få direkte betydning for samiske interesser. Dessuten var Statskog SFs forløper, Direktoratet for statens skoger, et forvaltningsorgan som var direkte underlagt departementet og regjeringen og som dermed også ville ha vært underlagt konsultasjonsplikt. Det har da en sterk formodning mot seg at staten kan unndra seg denne forpliktelsen ved å overføre grunneierrådighet til et statsforetak som er organisert som et selvstendig rettssubjekt. Som fremholdt i punkt 17.2.2.6, har ILO-organene dessuten nokså utvetydig lagt til grunn at konsultasjonsplikten også gjelder for statens grunneierdisposisjoner, uavhengig av hvilket organ som utøver disse.<sup>278</sup>

Det kan heller ikke utelukkes at andre selvstendige rettssubjekter hvor det offentlige har innflytelse og som i kraft av lovgivning eller eierrådighet har myndighet til å disponere over grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, vil være omfattet av konsultasjonsplikten. I så fall vil også *Finnmarkseiendommen*, og også *Hålogalandsallmenningen* dersom denne etableres og organiseres slik utvalgets flertall har foreslått i kapittel 14, måtte gjennomføre konsultasjoner når de fatter beslutninger eller iverksetter andre disposisjoner som kan få direkte betydning for samiske og lokale rettighetshavere og brukerinteresser.<sup>279</sup>

Disse organene vil imidlertid ikke opptre på vegne av staten som grunneier. Således har Arbeids- og inkluderingsdepartementet i sin veile-

der om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget fremholdt at «Finnmarkseiendommen er et grunneierorgan som ikke har konsultasjonsplikt overfor Sametinget,» og at denne ikke er «et statlig organ som plikter å konsultere Sametinget etter konsultasjonsavtalen.»<sup>280</sup> Veilederen gjelder imidlertid for praktiseringen av den konsultasjonsplikten som er regulert i avtalen mellom Sametinget og Regjeringen 11. mai 2005. Denne avtalen utgjør ingen fullstendig regulering av den folkerettslige konsultasjonsplikten, men er begrenset til å gjelde statlige organers plikt.

Dessuten kan ikke Finnmarkseiendommen fullt ut sammenliknes med en vanlig grunneier. Eierorganets frihet til å disponere over grunn og ressurser i Finnmark er begrenset både av formålsbestemmelsen i finnmarksloven § 1 og bestemmelsen i § 21 om hovedprinsipper for forvaltningen av fornybare utmarksressurser, og av henvisningen i § 3 til at lovens bestemmelser skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Dette gjelder naturligvis også ved Finnmarkseiendommens anvendelse av de bestemmelsene i loven som gjelder dens disponering over grunn og ressurser.

Selv om Regjeringens og departementets mulighet til å øve innflytelse på virksomheten til Finnmarkseiendommen, og eventuelt Hålogalandsallmenningen, vil være mer begrenset enn deres mulighet til å øve innflytelse på Statskog SFs virksomhet, vil disse organene også være underlagt en viss offentlig styring gjennom fylkestingenes rolle i styreoppnevningen. Det er i denne sammenhengen også nærliggende å anse Sametinget som et offentlig organ, ettersom også dette må anses som en del av statsforvaltningen.<sup>281</sup>

Det forholdet at Sametinget oppnevner halve styret til Finnmarkseiendommen, og eventuelt en del av styret til Hålogalandsallmenningen, kan riktignok tilsi at det ofte ikke vil være nødvendig at disse organene konsulterer Sametinget i forbindelse med at de for eksempel treffer beslutninger om endret bruk av utmark eller avhender grunn. Imidlertid er det forutsatt at eierorganene skal være relativt uavhengige av oppnevningssorgane.<sup>282</sup> Det må derfor antas at en konsultasjons-

277. Se også Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006, side 6.

278. Ilolex: 091995NOR1691, særlig para. 18 og 23.

279. Dersom Hålogalandsallmenningen ikke etableres og statsgrunnen i Nordland og Troms forblir på statens hånd, vil konsultasjonene i disse tilfellene måtte gjennomføres i regi av Statskog SF.

280. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006, side 19.

281. Se for eksempel Torstein Eckhoff, *Forvaltningsrett*, 8. utg. (2006) side 73, v/Eivind Smith.

282. Se Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 107–108, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 37–38 når det gjelder Finnmarkseiendommen, og foran i punkt 14.7.3.3 når det gjelder Hålogalandsallmenningen.

plikt kan ha reell betydning. I alle fall må dette gjelde konsultasjoner med samiske lokalsamfunn og representanter for samiske brukerinteresser.

Legges det først til grunn at Statskog SF har plikt til å konsultere, vil det dessuten gi dårlig mening om plikten skulle opphøre dersom Statskogs eierrådighet i et område overføres til nye organer hvor Sametinget riktignok vil ha innflytelse, men hvor den rådigheten som utøves fortsatt kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og interesser.

Utvalget har derfor kommet til at bestemmelsen om konsultasjonsplikt bør gis anvendelse også før selvstendige rettssubjekter som opptrer på vegne av staten (Statskog SF) eller hvor offentlige organer har en viss kontroll over virksomheten (Finnmarkseiendommen og eventuelt Hålogalandsallmenningen) og som utøver eierrådighet i de tradisjonelle samiske områdene. Selv om det ikke foreligger ILO-praksis som tar eksplisitt stilling til spørsmålet om *hvor langt* slike rettssubjekters konsultasjonsplikt gjelder, taler også hensynet til en mest mulig lojal oppfyllelse av ILO-konvensjonen for at regelen gis en slik utforming. Imidlertid kan det også her presiseres at konsultasjonsplikten kun gjelder i den grad det er aktuelt å disponere på en måte som kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og interesser.

#### 17.5.7.4 Særlig om konsultasjoner ved lovbehandling i Stortinget

Som fremholdt i punkt 17.2.2.7, oppstår det visse særskilte spørsmål om rekkevidden av konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen ved Stortingets behandling av lovsaker. ILOs praksis tilsier imidlertid at det i alle fall gjelder en slik plikt under komitébehandlingen av lovsaker som kan få direkte betydning for samene. I de tre sakene mot Mexico hvor det var spørsmål om staten hadde oppfylt konsultasjonsplikten under en konstitusjonell reformprosess, fremholdt ILO at det ville ha vært bedre i samsvar med konvensjonens formål om det mens saken ble behandlet i den lovgivende forsamlingen, hadde vært etablert (mer effektive) mekanismer for å oppnå «agreement or consent» om grunnlovsendringene.<sup>283</sup>

Det må derfor antas at det kan gjelde en plikt til å konsultere også etter at lovsaker er ferdigbehandlet på regjeringsnivå og oversendt Stortinget for vedtakelse, og i alle fall dersom det blir aktuelt å endre lovforslaget i forhold til det innholdet dette

hadde i den odelstingsproposisjonen som er fremmet for Stortinget. I sakene mot Mexico bemerket imidlertid ILO-organene at «consultations of general scope, as is the case for a constitutional reform, and of national application» vil kunne medføre praktiske vanskeligheter.<sup>284</sup> Selv om det også når en lovsak behandles i Stortinget kan gjelde en plikt til å konsultere, vil følgelig ikke innholdet av plikten nødvendigvis være det samme som på tidligere stadier i prosessen.

Det kan for øvrig også bemerkes at Justiskomiteen synes å ha lagt til grunn at den var folkerettslig forpliktet til å konsultere om finnmarkslovens innhold, jf. dens bemerkning om den konsultasjonsprosessen som ble gjennomført i forkant av lovvedtaket innebærer at «Norges folkerettslige forpliktelse om å konsultere samene ... [er] tatt inn i Stortingets arbeid». <sup>285</sup> Også forarbeidene til offentliglovas § 19 forutsetter at det kan være aktuelt at Stortinget gjennomfører konsultasjoner med Sametinget eller andre samiske interesser.<sup>286</sup>

Foruten den støtten som kan utledes av ILO-praksis for at konsultasjonsplikten også gjelder for Stortingets behandling av lovsaker, er det dermed også støtte for dette synspunktet i intern praksis. Dessuten kan det, uansett rekkevidden av folkerettslige forpliktelsen, i en del saker være *hensiktsmessig* at det konsulteres også på dette stadiet av lovbehandlingen.

Hvordan konsultasjoner mellom Stortinget og Sametinget og andre representanter for samiske interesser eventuelt *skal gjennomføres*, synes imidlertid ikke uten videre å være egnet for nærmere lovregulering. Stortinget vil imidlertid, eventuelt etter samråd med Sametinget, kunne gi regler om dette i sin forretningsorden, jf. forutsetningen i Grunnloven § 66 annet ledd om at Stortinget skal ha en forretningsorden som regulerer hvordan dets arbeid skal foregå, og hvoretter»[e]nhver [representant er] pliktig at rette sig».

Det er heller ikke gitt at det vil være nødvendig med detaljerte regler og prosedyrer for hvordan disse konsultasjonene skal foregå. Konsultasjonene om finnmarksloven ble gjennomført på folkerettslig grunnlag, uten forankring i nærmere prosedyreregler. Etter utvalgets syn kan det imidlertid være hensiktsmessig å lovfeste *det grunnleggende prinsippet* om at det også ved behandlingen av lovsaker i Stortinget som kan få direkte betydning for

284. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox:162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B, para. 105.

285. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 15.

286. Innst. O. nr. 41 (2005–2006) side 21, jf. lovas § 2 fjerde ledd.

283. Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 105.

samiske interesser, kan være aktuelt å gjennomføre konsultasjoner.

Lovsaker som har vært gjenstand for konsultasjoner med Sametinget og andre samiske interesser på tidligere stadier i prosessen, for eksempel i utvalg og i departementene, vil også kunne være gjenstand for konsultasjoner under Stortingets behandling. Særlig vil dette gjelde lovsaker som kan få direkte betydning for samiske interesser, ved at disse berøres på en særegen måte i forhold til andre interesser som berøres av de aktuelle lovsakene.

Eksempler på slik lovgivning kan være endringer i reindriftslovgivningen, nye regler om forvaltningsordningen for grunn og ressurser i de tradisjonelle samiske områdene, endringer i lover som regulerer adgangen eller mulighetene til å utnytte naturressursene i slike områder, og vedtak av regler som gjelder saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan ha innvirkning på bruken av de tradisjonelle samiske områdene.

Om det er behov for konsultasjoner også på dette stadiet, vil imidlertid i noen grad bero på om det er aktuelt at det i Stortinget gjøres materielle endringer i lovforslaget i den proposisjonen som er fremmet for Stortinget, og som det har vært konsultert om tidligere i prosessen. Er dette ikke aktuelt har det neppe praktisk interesse å konsultere under Stortingets behandling. Er det derimot aktuelt med slike endringer, og disse må antas å kunne få direkte betydning for samiske interesser, vil det trolig være et krav etter folkeretten at de samiske interessene som dette kan få direkte betydning for, blir konsultert før endringene vedtas.

I slike tilfeller bør derfor Sametinget underrettes, og ha rett til å bli konsultert dersom det ber om det, forutsatt at saken kan få direkte betydning for samiske interesser som er knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i samiske bosetningsområder.

Det kan også i disse sakene være aktuelt å konsultere andre samiske interesser enn Sametinget. Utvalget anser det imidlertid ikke påkrevd å gi regler om dette. Sametinget kan selv avgjøre om det vil være den samiske parten i konsultasjonene, om det vil utøve denne rollen sammen med direkte berørte samiske interesser, eller eventuelt overlate denne rollen helt til disse. Dersom Storkomiteen finner det formålstjenlig også å konsultere andre enn Sametinget, har den for øvrig full anledning til dette, jf. at Justiskomiteen også konsulterte fylkestinget under arbeidet med finnmarksloven. Dette antas det unødvendig å lovregulere.

For øvrig kan Stortinget også i budsjettsaker ha plikt til å konsultere Sametinget og andre samiske

interesser. ILO-konvensjonens artikkel 6 gjør ikke unntak for slike saker.<sup>287</sup> Utvalgets forslag er imidlertid ut fra mandatet begrenset til lovsaker som direkte gjelder bruk, utnyttelse eller disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

#### 17.5.7.5 Konsultasjonsplikt for Sametinget?

Et eget spørsmål er om også Sametinget bør være underlagt reglene om konsultasjonsplikt. Rent umiddelbart kan trolig dette spørsmålet synes noe pussig. Sametinget er imidlertid en del av statsforvaltningen.<sup>288</sup> I enkelte sammenhenger utøver det også offentlig myndighet som kan få direkte betydning for samiske interesser knyttet til utnyttelsen av grunn og ressurser.

Blant annet gjelder dette forvaltningen av samiske kulturminner. Sametinget kan videre etter finnmarksloven § 4 gi retningslinjer om «endret bruk av utmark». Det vil si om hvordan statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter skal bedømme virkningene for samisk kultur mv. som følge av de beslutningene disse organene måtte treffe om «endret bruk av utmark». Retningslinjene skal etter finnmarksloven § 10 også gjelde for Finnmarkseiendommens beslutninger om endret bruk av utmark og avhendelser av grunn mv. Utvalget har dessuten i punkt 18.4.6 foreslått at Sametinget skal kunne gi slike retningslinjer for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover, og i punkt 19.4.7.4 at det skal kunne gi planretningslinjer for arealplanleggingen i disse områdene.

Disse retningslinjene vil ikke være *avgjørende* for vedtaksorganenes avveining av samiske hensyn og andre relevante hensyn i en sak, og i likhet med rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven, vil de ikke være rettslig bindende. De vil likevel kunne få direkte betydning for brukerinteressene i tradisjonelle samiske områder, for eksempel dersom retningslinjene får et innhold

287. Konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen gjelder ikke saker om statsbudsjettet, jf. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006 side 7. I statsbudsjettet for 2007 er det imidlertid fremholdt at konsultasjonsprosedyrer i forbindelse med budsjettarbeid reiser en rekke særskilte spørsmål, jf. St. prp. nr. 1 (2006–2007) – AID, vedlegg A-0012B Bevilgninger samiske formål i statsbudsjettet for 2007, side 4.

288. Se for eksempel Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) side 73, v/Eivind Smith, der det (i petit og parentes) bemerkes at Sametinget «på sett og vis endog [hører] til «sentralforvaltningen»».



som innebærer at de aktuelle interessene gis liten vekt.

I veilederen for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget er det riktignok fremholdt at Sametinget ivaretar de øvrige samiske interessene, og at der «Sametinget er vedtaksmyndighet, ..., vil konsultasjonsplikten med Sametinget selv sagt være oppfylt.»<sup>289</sup> Denne uttalelsen må imidlertid ses i lys av at avtalen regulerer konsultasjonsplikten mellom andre statlige organer og Sametinget, og ikke de tilfellene hvor Sametinget selv opptrer som statlig myndighet. Uttalelsen er dessuten begrenset til å omhandle (andre) statlige organers konsultasjonsplikt med Sametinget, og gjelder ikke Sametingets eventuelle konsultasjonsplikt med eventuelle andre berørte samiske interesser.

Sametinget er dessuten et landsdekkende organ og det er ikke gitt at dets vurderinger alltid vil være sammenfallende med vurderingene til lokale interesser i de tradisjonelle samiske områdene. Når Sametinget for eksempel utformer retningslinjer vil det være naturlig at det samrår seg med disse interessene. Dette tilsier at konsultasjonsplikten også bør omfatte Sametinget, i den grad dets beslutninger kan få direkte betydning for samiske interesser.

Slike regler vil også ha grunnlag i folkerettens bestemmelser om urfolk og minoriteter. Blant annet er rekkevidden av prinsippene om folkenes selvbestemmelsesrett, i den utstrekningen disse gjelder for samene, begrenset av de individuelle menneskerettighetene, og herunder også av bestemmelsen om kulturvern i SP artikkel 27.<sup>290</sup> Den rettigheten som er oppstilt i artikkel 27 er, som fremholdt i punkt 17.2.6, etter sin art en individuell rettighet. Dette innebærer at Sametinget ikke kan treffe beslutninger som griper utilbørlig inn i den materielle kulturutøvelsen til for eksempel et samisk bygdelag eller en reinbeite-siida.

Samtidig følger det både av SP artikkel 27, jf. artikkel 1 og ILO-konvensjonens bestemmelser at alle offentlige organer som overveier å treffe beslutninger som kan få direkte betydning for samiske interesser er forpliktet til å konsultere disse interessene og gi disse en reell mulighet til å

øve innflytelse både på beslutningsprosessen som sådan og utfallet av den.

Det rettslige utgangspunktet tilsier derfor klart nok at også Sametinget er forpliktet til å konsultere lokale samiske interesser og rettighetshavere når det fatter beslutninger som kan få direkte betydning for disse. Imidlertid kan det likevel spørres om det er noen reell grunn til å foreslå regler om konsultasjonsplikt for Sametinget, for så vidt som det må antas at tinget både i kulturminneforvaltningen og når det utarbeider retningslinjer etter finnmarksloven § 4 og andre bestemmelser, vil ta hensyn til berørte samiske interesser og samrå med disse.

Det kan også vises til at flertallet i Justiskomiteen, i motsetning til Justisdepartementet, fant at det ville være «unødvendig at departementet etterprøver i hvilken utstrekning Sametinget har hørt ulike samiske interesser» i forbindelse med at det godkjenner Sametingets retningslinjer om endret bruk av utmark etter finnmarksloven § 4.<sup>291</sup>

Samerettsutvalget er enig i at det som ledd i godkjenningen av Sametingets retningslinjer neppe er nødvendig med slik etterprøving. Dette er imidlertid et annet spørsmål enn det generelle spørsmålet om prinsippet om Sametingets konsultasjonsplikt bør lovfestes. Etter utvalgets syn kan en slik lovfestelse være en nyttig påminnelse om at også Sametinget når det utøver offentlig myndighet plikter å konsultere de samiske interessene som dets beslutninger kan få direkte betydning for. En slik regel vil også understreke viktigheten av at også Sametinget konsulterer disse interessene når det er et reelt behov for det.

Det forholdet at Sametinget i lovforslaget ellers er et rettighetssubjekt, som har rett til å bli konsultert, kan ikke anses som noen tung innvending mot at tinget i saker hvor det selv fatter beslutninger som kan få direkte betydning for lokale samiske brukerinteresser, vil måtte konsultere disse før beslutningene fattes. Utvalget har således foreslått at det også inntas en bestemmelse om konsultasjonsplikt for Sametinget.

#### 17.5.7.6 Konsultasjonsplikt for private tiltakshavere?

Utformingen av bestemmelsen om hvilke organer som vil være forpliktet til å konsultere, reiser også spørsmål om det bør gis regler om at private tiltakshavere som har fått tillatelse til å iverksette tiltak som kan virke inn på utnyttelsen av grunn og

289. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006, hhv. side 16 og side 7.

290. Ann-Gøril Johansen, Ett skritt fram og to tilbake, i Samer, makt og demokrati, Bjerkli og Selle (red.) 2003, og Ann-Gøril Johansen, Retten til å utøve sin kultur og selvbestemmelsesretten som grunnlag for samiske landrettigheter i Norge, Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, skriftserie nr. 63, 2004, side 84-86 og 301.

291. Innst. O. nr. 80 (2004-2005) side 34, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) side 106.

ressurser i tradisjonelle samiske områder, har plikt til å konsultere de berørte samiske interessene i det tidsrommet hvor den virksomheten som springer ut av tillatelsen foregår. Slike konsultasjoner kan blant annet være nyttige for å avklare hvilke virkninger tiltaket har for muligheten til å utnytte de områdene den berører, og for å iverksette ulike skadedempende tiltak.

Som fremholdt i punkt 17.2.2.9, gjelder det dessuten etter ILO-konvensjonen også en konsultasjonsplikt under gjennomføringen og ved evalueringen av tiltakene. Denne plikten vil imidlertid påligge staten, mens en eventuell forpliktelse for private ikke vil ha et folkerettslig grunnlag, jf. punkt 17.2.2.8. Staten står imidlertid fritt til ved intern lovgivning å pålegge private rettssubjekter slike plikter. Det er derfor ingenting i veien for at det i en bestemmelse om konsultasjonsplikt, hvis primære formål er å gjennomføre folkerettslige forpliktelser i intern rett, også gis regler om konsultasjoner som ikke har et folkerettslig grunnlag.

Slik utvalget ser det, er det imidlertid mer hensiktsmessig å regulere muligheten til å iverksette tiltak for å dempe skadevirkningene av en virksomhet, ved bestemmelser om at myndighetene dersom de tillater virksomheten, kan pålegge tiltakshaveren ulike vilkår for å evaluere og begrense disse virkningene. Et aktuelt vilkår vil nettopp være at tiltakshaveren pålegges å konsultere samiske og lokale interesser som berøres av tiltaket, og eventuelt også Sametinget, med sikte på å kartlegge skadevirkninger og finne frem til tiltak som kan begrense disse. Se ellers drøftelsen av spørsmålet om vilkårsfastsettelse i punkt 18.4.9 flg.

#### 17.5.7.7 Innarbeiding i lovverket

På bakgrunn av vurderingene i punkt 17.5.7.1 til 17.5.7.6 har utvalget foreslått inntatt en bestemmelse om hvilke organer og institusjoner som etter forholdene vil ha plikt til å tilby konsultasjoner i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 15. Merknader til bestemmelsen er gitt i punkt 24.5.

### 17.5.8 Nærmere om gjennomføringen av konsultasjonene

#### 17.5.8.1 Innledning

Samerettsutvalget vil i dette underpunktet redegjøre for de reglene en har foreslått for gjennomføringen av konsultasjonene. Foruten en bestemmelse om siktemålet med konsultasjonene, jf. punkt 17.5.8.2, er det foreslått regler om varsling av Sametinget og andre interesser, jf. punkt 17.5.8.3. Videre er det i punkt 17.5.8.4 og 17.5.8.5

foreslått en nærmere regulering av departementenes og Sametingets ansvar for gjennomføringen av konsultasjonene, ved siden av deres rolle som deltakere. Det er i punkt 17.5.8.6 foreslått regler om tidspunktet for konsultasjonene, og i punkt 17.5.8.7 at det som hovedregel bør overlates til konsultasjonspartene å avgjøre hvordan konsultasjonene mer konkret skal legges opp i hver enkelt sak. I punkt 17.5.8.8 er det foreslått regler om protokollføring mv. En har også foreslått en regel som åpner for at de dokumentene som utveksles mellom deltakerne i konsultasjonsprosessene *kan* unntas fra offentligheten, jf. punkt 17.5.8.9, og i punkt 17.5.8.10 visse særlige regler for saker som behandles i regjeringen.

I punkt 17.5.8.11 er det drøftet om også enkelte andre forhold bør lovreguleres, blant annet om det bør gis regler om behovet for utredninger, men dette er ikke ansett nødvendig.

De bestemmelsene som utvalget har foreslått på bakgrunn av vurderingene i disse underpunktene foreslås inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven §§ 16 til 24.

#### 17.5.8.2 Siktemålet med konsultasjonene

Det fremgår av ILO-konvensjonens artikkel 6 (2) at konsultasjonene skal gjennomføres med god vilje («in good faith») og med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til («achieving agreement of consent») de tiltakene som er gjenstand for konsultasjoner.

I dette ligger det blant annet at det under konsultasjonene skal vises gjensidig respekt for partenes interesser, verdier og behov, og at de samiske partene må få fullstendig og relevant informasjon om de tiltakene som er gjenstand for konsultasjoner, og få tilstrekkelig tid til å sette seg inn i innholdet i og rekkevidden av tiltakene, jf. punkt 17.2.2.10 og 17.2.2.12. Konsultasjonene må også ha en form, et innhold og omfang som gjør dem til et egnet redskap for å oppnå enighet eller tilslutning, og ha gitt urfolket en reell mulighet til å øve innflytelse både på prosessen og på utfallet av de sakene det har vært konsultert om.<sup>292</sup>

Betydningen av en bestemmelse som generelt angir siktemålet med konsultasjonene vil være begrenset ved siden av de bestemmelsene som konkret regulerer hvordan disse skal foregå. Det kan imidlertid likevel være viktig at det gis en bestemmelse som angir disse grunnleggende

292. Se for eksempel Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B. Se også Ilolox: 062004NOR169 para. 15.

utgangspunktene. Blant annet kan det være opplysende for partene og gi momenter til tolkningen og anvendelsen av de konkrete bestemmelsene, jf. også at det i konsultasjonsavtalens punkt 6 første kulepunkt er inntatt en passus at konsultasjonene skal foregå «i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak.»

Utvalget har imidlertid funnet det hensiktsmessig å legge seg nærmere opp til formuleringen i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 (2) enn hva konsultasjonsavtalen gjør på dette punktet. Uttrykket «i god tro» har i norsk juridisk terminologi et betydningsinnhold som avviker fra innholdet i uttrykket «in good faith» slik dette er brukt i artikkel 6 (2). Det vil derfor etter utvalgets mening være mer dekkende å bruke uttrykket «med god vilje». Når det ellers gjelder formuleringen av bestemmelsen, vises det til lovutkastets § 16.

#### 17.5.8.3 Informasjon og varsling av Sametinget og andre aktuelle interesser

For at reglene om konsultasjoner skal virke etter hensikten, er det viktig at Sametinget og andre berørte samiske interesser så tidlig som mulig blir informert om at det overveies å foreslå lovgivning eller iverksette andre tiltak som kan få direkte betydning for disse interessene. Tidlig informasjon vil som regel ha avgjørende betydning for de nevnte interessenes muligheter til å kunne delta i de ulike konsultasjonene på en slik måte at de har reell mulighet til å kunne øve innflytelse på prosessene og det endelige utfallet av saken.

Det vil dessuten ofte ikke være tilstrekkelig kun å informere om at det vurderes å påbegynne arbeid med lovgivning eller forberedelser av andre tiltak som kan påvirke samiske interesser knyttet til utnyttelsen av grunn og ressurser direkte. Under forberedelsen av lovgivning og andre saker, kan det bli avdekket forhold som kan ha avgjørende betydning for innholdet i de ulike vedtakene og beslutningene, og som de samiske konsultasjonspartene vil måtte informeres om for at de skal ha en reell påvirkningsmulighet.

Reglene bør derfor også poengtere at varslings- og informasjonsplikten ikke bare gjelder før saksbehandlingen igangsettes, men på alle stadier i behandlingen av saken. Som fremholdt i punkt 17.2.2.9, forplikter ILO-konvensjonen myndighetene ikke bare til forutgående («prior») konsultasjoner, men også konsultasjoner underveis i saksbehandlingen og eventuelt om virkningene av de aktuelle tiltakene. Videre er det et underliggende prinsipp at den informasjonen som skal gis skal være fullstendig. I lovsaker kan dette bety at depar-

tementet ikke nødvendigvis kan begrense seg til å informere om ordlyden i lovutkastet, men også må gi innsyn i underliggende drøftelser og merknader som mer konkret redegjør for innholdet i de rettsreglene som en overveier å foreslå, jf. punkt 17.3.5.3.

Blant samiske interesser som må varsles, peker Sametinget seg ut. Dette vil være representativt for de mer allmenne samiske interessene, og må også antas å ha god oversikt over hvilke samiske interesser som mer konkret kan bli berørt av de ulike sakene. Imidlertid kan det også være aktuelt å konsultere slike interesser direkte, slik at også disse vil måtte varsles. Selv om en del slike interesser vil være synbare, vil vedtaksorganene trolig ikke alltid ha kjennskap til hvilke samiske interesser som et tiltak kan få direkte betydning for. Det synes derfor nærliggende at Sametinget gis et medansvar for å besørge den videre varslingen av samiske interesser som det aktuelle tiltaket kan få direkte betydning for, jf. punkt 17.5.8.5.

Hva angår varselets innhold, er det etter utvalgets syn nærliggende at de ulike myndighetsorganene foruten å varsle om igangsettelsen av tiltaket og om hva dette mer konkret går ut på, også gir en vurdering av hvilke samiske interesser det antar kan bli berørt av saken. En slik vurdering vil ikke være bindende for Sametingets og andres vurdering av hvilke samiske interesser saken vil kunne ha direkte betydning for, men den kan likevel danne et nyttig utgangspunkt for senere konsultasjoner.

Den bestemmelsen om informasjon og varsling av planlagte tiltak som utvalget har foreslått på bakgrunn av vurderingene ovenfor, foreslås inntatt i lovutkastets § 17.

#### 17.5.8.4 Departementenes særlige rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene

Konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen har ingen bestemmelser om departementenes rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene, ut over at disse på sine respektive fagområder vil være omfattet av konsultasjonsplikten. I arbeidsgruppens rapporter det imidlertid fremholdt at det *ansvarlige departementet for samiske saker*, ved siden av å ha ansvaret for egne saker, også vil kunne bistå de ulike fagdepartementene ved konsultasjoner som disse i utgangspunktet vil være ansvarlige for. I den grad myndigheten utøves på lavere nivåer i forvaltningshierarkiet, vil fagdepartementene også, eventuelt sammen med det ansvarlige departementet for samiske saker, kunne bistå sine underordnede organer.<sup>293</sup>

Samerettsutvalget er enig i disse vurderingene for så vidt gjelder departementenes ansvar. En anser det også som naturlig at det ansvarlige departementet for samiske saker, for tiden Arbeids- og inkluderingsdepartementet, bistår offentlige myndigheter som ikke er direkte underlagt statsforvaltningen, under deres gjennomføring av konsultasjonsplikten, og at dette departementet også ellers har et koordinerende og overordnet ansvar for at statlige og andre myndigheter overholder konsultasjonsplikten i konkrete saker.

Utvalget har foreslått en bestemmelse i lovutkastets § 18 der disse ansvarsforholdene klargjøres, og hvor det også fremgår at det departementet som har forvaltningsansvaret for samisk reindrift, har et ansvar for å varsle de reinbeitedistriktene eller siidaene som et tiltak eller en beslutning som overveies iverksatt må antas å kunne få direkte betydning for. En slik bestemmelse kan ha en viss pedagogisk effekt og derved bidra til at konsultasjonsforpliktelsen blir etterlevd i praksis.

#### 17.5.8.5 Sametingets rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene

Sametinget bør etter utvalgets mening ha visse oppgaver i forbindelse med tilretteleggingen av konsultasjonene. Herunder er det naturlig å pålegge Sametinget så snart som mulig å melde fra om det anser det ønskelig å konsultere i saker det er varslet om, eller om det eventuelt i første omgang i stedet finner det tilstrekkelig å avgi høringsuttalelse, jf. nedenfor i punkt 18.4.4. Videre synes det nærliggende at Sametinget også melder tilbake om saken kan antas å få direkte betydning også for andre samiske interesser enn hva vedkommende myndighet har antatt, og at det har et medansvar for å varsle kjente samiske interesser som saken må antas å kunne få slik betydning for. De besluttende myndighetene vil neppe selv alltid ha tilstrekkelig oversikt over lokale samiske foreninger og sammenslutninger til å kunne finne frem til alle aktuelle interesser, mens Sametinget ofte vil ha bedre forutsetninger for å lykkes med dette.

I tilfeller hvor det også er aktuelt å konsultere andre samiske interesser enn Sametinget, er det også naturlig at vedkommende myndighet drøfter med Sametinget hvordan konsultasjonene skal samordnes. Dette må særlig gjelde når det er aktuelt å konsultere både Sametinget og andre interes-

ser. Dersom Sametinget ikke deltar, er derimot behovet for samordning neppe like stort, og i alle fall ikke når saken må antas å kunne få direkte betydning kun for én bestemt samisk rettighetshavergruppe, for eksempel en reinbeitesiida. Dersom saken kan få betydning for ulike grupper, kan det derimot være et behov for samordning. Dette vil imidlertid i hovedsak kunne løses ved kontakt mellom vedtaksorganet og de aktuelle gruppene av rettighetshavere eller interesser, og det antas ikke nødvendig at lovbestemmelsen omfatter slike tilfeller dersom ikke Sametinget er deltaker i konsultasjonene.

Utvalget antar at den rollen som det etter det ovenstående er aktuelt å pålegge Sametinget i forbindelse med gjennomføringen av konsultasjonene, neppe vil oppleves som særlig byrdefull. Det har allerede gjennom konsultasjonsavtalen påtatt seg forpliktelser av liknende art og innhold, jf. blant annet avtalens punkt 6 tredje kulepunkt og punkt 9.

Avtalens punkt 6 inneholder i fjerde kulepunkt også en passus om at Sametinget av eget tiltak kan ta opp saker hvor det ønsker å konsultere. Dette er et forhold det strengt tatt ikke er nødvendig å lovregulere. En slik initiativrett kan utøves også om den formelt sett ikke er lovfestet. Dersom det først gis bestemmelser om at Sametinget skal varsles om planlagte tiltak som antas å kunne få direkte betydning for samiske naturbruksinteresser og som kan være gjenstand for konsultasjoner, er det imidlertid etter utvalgets mening naturlig at disse bestemmelsene også poengterer at Sametinget selv kan ta initiativet til konsultasjoner.

Når det ellers gjelder formuleringen av bestemmelsen om Sametingets rolle ved konsultasjonene, vises det til lovutkastets § 19.

#### 17.5.8.6 Tidspunkt for konsultasjonene

Som fremholdt i punkt 17.2.2.9, har samene etter ILO-konvensjonen en rett til konsultasjoner forut for vedtakelsen og iverksettelsen av lovgivning eller andre tiltak og beslutninger som kan få direkte betydning for dem. Konsultasjonene skal gjennomføres på et så tidlig stadium at samene har en reell mulighet til å påvirke prosessen og utfallet av den. Eventuelle senere konsultasjoner vil ikke nødvendigvis reparere det bruddet på konsultasjonsplikten som kan ligge i manglende forutgående konsultasjoner.<sup>294</sup> Konsultasjonsplikten gjelder også på de senere stadiene av en beslutningsprosess, ved iverksettelsen av lovgivning og

293. Arbeidsgruppens rapport side 21. Se også Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006 side 11-12.

294. Ilolox: 161999COL169A para. 90.

administrative tiltak, og i forhold til senere virkninger av tidligere iverksatt lovgivning eller tiltak.

Den lovgivningen som gis for å gjennomføre konsultasjonsplikten, bør etter utvalgets mening inneholde en bestemmelse som gjenspeiler disse utgangspunktene. Dessuten bør det fremgå at konsultasjonene skal pågå så lenge deltakerne anser at det er en reell mulighet for å komme til enighet om eller oppnå tilslutning til de tiltakene som er gjenstand for konsultasjoner. For å unngå at bestemmelsen skal ha en trenerende effekt, bør det imidlertid være et krav at begge konsultasjonspartene, eller alle i de tilfellene hvor det er flere enn to deltakere, må anse det mulig å oppnå enighet om eller tilslutning til det aktuelle tiltaket.

Dersom vedkommende myndighetsorgan ikke lenger anser dette som mulig, kan det dermed avslutte konsultasjonene. I den videre saksbehandlingen vil imidlertid organet måtte forholde seg både til alminnelige saksbehandlingsregler og til eventuelle særregler om blant annet høring, utredning og vektlegging av hensynet til samiske rettighetshavere og interesser. Samtidig understrekes det at det vil være et brudd på prinsippet om at konsultasjonene skal gjennomføres med god vilje, dersom myndighetsorganet avbryter konsultasjonene før det er gjort reelle forsøk på å komme til enighet.

En regel som den skisserte, kan medføre at beslutningsprosessene kan ta lenger tid i de innledende fasene. Konsultasjoner som gjennomføres i samsvar med forutsetningen om gjensidig respekt for partenes standpunkter og med sikte på å komme frem til omforente løsninger, kan imidlertid bidra til en smidigere behandling og iverksettelse av vedtakene. Når det gikk over to år fra fremleggelsen av Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) til finnmarksloven ble vedtatt, var ikke dette et utslag av konsultasjonene mellom Justiskomiteen og Sametinget og fylkestinget, men av at det ikke ble konsultert i tilstrekkelig grad tidligere i prosessen.

Utvalget vil for øvrig anta at det ofte vil være påkrevd med flere konsultasjonsmøter. Det antas imidlertid unødvendig å lovregulere dette. Dette vil følge av at det gis regler om at hensikten med konsultasjonene er å oppnå enighet om eller tilslutning til de aktuelle tiltakene, og om at det i tillegg til forutgående konsultasjoner, også skal avholdes konsultasjoner underveis, og eventuelt også i etterkant av vedtaket, dersom behovet tilsier det.

Utvalgets forslag til bestemmelse om tidspunktet for konsultasjonene er inntatt i lovutkastets § 20.

#### 17.5.8.7 Nærmere regulering av konsultasjonsprosedyrene

Den foran skisserte bestemmelsen om at konsultasjonene skal foregå med god vilje og med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til tiltakene, vil angi en mer prinsipiell ramme for hvordan konsultasjonene skal gjennomføres i hver enkelt sak. Videre vil bestemmelsene om informasjon og varsling, om departementenes og Sametingets rolle, og om tidspunktet for konsultasjonene, gi en del nærmere føringer for de ulike konsultasjonsprosessene.

Prosessene vil imidlertid i praksis kunne arte seg nokså ulikt, både ut fra hvilke sakstyper det dreier seg om, hvilke parter som er involvert og hvilke deler av de tradisjonelle samiske områdene sakene gjelder. Utvalget vil anta at de reglene som er foreslått foran, vil gi et adekvat utgangspunkt for at det Sametinget og øvrige samiske interesser som de aktuelle tiltakene kan få direkte betydning for, vil få en reell mulighet til å øve innflytelse på prosess og saksutfall. Det vil imidlertid være vanskelig og trolig også lite ønskelig å gi mer detaljerte regler om hvordan konsultasjonene mer konkret skal gjennomføres i det enkelte tilfellet.

De tre klagesakene mot Mexico fra 2004 viser også at det går en grense for hvilke konkrete krav til de ulike konsultasjonenes innhold og omfang som kan utledes av ILO-konvensjonen.<sup>295</sup> Disse angir en del minimumsforpliktelser og setter visse rammer for hvilke krav som kan stilles til konsultasjonenes form og innhold. Hvordan de enkelte konsultasjonene skal gjennomføres innenfor disse rammene, er det imidlertid opp til statene i samråd med vedkommende urfolk, å fastlegge, jf. også artikkel 34 om fleksibel anvendelse.

Det synes etter dette som et rimelig utgangspunkt at konsultasjonspartene selv i den enkelte saken avgjør hvordan konsultasjonene mer konkret skal gjennomføres. Blant annet vil de kunne fastsette tid og sted for første konsultasjonsmøte og for videre kontakt, hvordan informasjon skal utveksles, tidsfrister for tilbakemeldinger, og på hvilket politisk nivå sakene skal behandles. For øvrig inneholder heller ikke konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen detaljerte bestemmelser om innholdet i de enkelte konsultasjonene, men overlater dette til vedkommende myndighet og Sametinget. Avtalens punkt 6 femte kulepunkt lyder:

<sup>295</sup> Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B; para. 95 og 102.

«Dersom statlige myndigheter og Sametinget blir enige om å avholde videre konsultasjoner i en bestemt sak, skal en i fellesskap søke å bli enig om opplegget for disse konsultasjonene, herunder tid og sted for videre kontakt (f.eks. møter, videokonferanser, telefonkontakt, utveksling av skriftlig materiale), tidsfrister for tilbakemeldinger, evt. behov for konsultasjoner på politisk nivå, og politisk behandlingsform. Det skal gis tilstrekkelig tid til gjennomføring av reelle konsultasjoner og politisk behandling av forslag. En evt. plenumsbehandling i Sametinget av den aktuelle saken må skje så tidlig som mulig.»

Samerettsutvalget har i lovutkastets § 21 foreslått en bestemmelse med omtrent samme innhold, men som er noe mindre detaljert og hvor det også er tatt høyde for at det kan være aktuelt med andre samiske konsultasjonsparter enn Sametinget. Utvalget har videre ansett det hensiktsmessig at det gis en hjemmel til å gi forskrifter om gjennomføringen av konsultasjoner for ulike sakstyper. Viser det seg å være et behov for å gi nærmere regler om dette, vil en slik hjemmel åpne for at reglene kan gis på en forholdsvis enkel måte, og uten at det er nødvendig med lovendringer.

Imidlertid vil det også ved utformingen av slike forskrifter måtte gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og øvrige samiske interesser som forskriftene vil kunne få direkte betydning for. Også statlige regler og forordninger om konsultasjonsprosedyrer er omfattet av konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen.<sup>296</sup> Er det for eksempel behov for nærmere regler om konsultasjoner i reindriftssaker, vil forskriftsmyndigheten dermed i tillegg til å konsultere Sametinget også måtte konsultere de reindrifftsberettigede.

#### 17.5.8.8 Protokollføring

ILO-konvensjonen har ingen konkrete regler om at det skal føres protokoll eller på annen måte dokumenteres hva som kommer frem under konsultasjonsprosessene. Spørsmålet om manglende protokollføring, synes heller ikke å ha vært et tema i ILOs praksis. Ikke desto mindre er det hensiktsmessig at konsultasjonene er gjenstand for protokollføring. Dette vil være nyttig i tilfeller hvor partene finner grunn til å konsultere over flere møter, og for eventuelle besluttede myndigheter på senere nivåer i saksbehandlingsskjeden. Ikke minst vil dette gjelde for vedtak som fattes av regjeringen og for lovvedtak i Stortinget. I disse tilfellene

vil de samiske interessene trolig oftere delta i konsultasjoner med det organet som forbereder saken, enn direkte med den formelt besluttede myndigheten, jf. punkt 17.5.8.10.

Utvalget vil ellers anta at konsultasjonspartene vil finne det ønskelig at det føres protokoll fra møter og annen kontakt i forbindelse med gjennomføringen av konsultasjonene, og at det derfor neppe vil være nødvendig å lovregulere dette. Gis det først nærmere lovregler om konsultasjonsprosedyrene, vil imidlertid en bestemmelse om protokollføring være en naturlig del av dette, jf. også at konsultasjonsavtalens punkt 7 inneholder følgende bestemmelse:

«Det skal føres protokoll fra alle konsultasjonsmøter mellom statlige myndigheter og Sametinget. I protokollen skal det gis en kort redegjørelse for hva saken gjelder, partenes vurderinger og standpunkter og konklusjonen i saken.»

Utvalget har utformet et forslag til bestemmelse om protokollføring som er sammenfallende med dette, jf. lovutkastets § 22. Forslaget har imidlertid et noe sterkere fokus enn konsultasjonsavtalen på at det ikke nødvendigvis bare vil være aktuelt å gjennomføre konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sametinget, men også mellom myndighetene og andre samiske interesser.

I tillegg til at protokollen må angi hva saken gjelder, hvilke vurderinger og standpunkter partene har inntatt på de ulike stadiene i prosessen og deres konklusjon, vil det etter utvalgets syn også være nyttig at protokollen i de tilfellene hvor partene ikke kommer til enighet, redegjør for hvilke vurderinger som ligger bak de ulike standpunktene.

Utvalget antar at det ikke vil være nødvendig å gi regler om ulike praktiske spørsmål som kan oppstå i forbindelse med protokollføringen, for eksempel om hvem som skal ha ansvaret for å føre protokollen og hvilke prosedyrer som skal følges ved godkjenningen av dens innhold. Konsultasjonspartene kan selv avgjøre dette, eksempelvis slik at den som opptrer på vegne av offentlige myndigheter tar seg av protokollføringen, og at de samiske deltakerne får kommentere eller korrigere protokollen før denne godkjennes på neste møte.

#### 17.5.8.9 Offentlighet

For at konsultasjonene mellom offentlige myndigheter og Sametinget eller andre samiske interesser skal fungere optimalt, vil partene måtte utveksle informasjon og fremlegge utkast til forslag og nota-

<sup>296</sup> Se for eksempel Ilollex: 161999COL169A.

ter som inneholder foreløpige standpunkter. Konsultasjonene bør generelt sett gjennomføres med størst mulig åpenhet, men det vil fra statens side kunne være nødvendig å legge frem for Sametinget og andre konsultasjonsparter deler av utkast til proposisjoner og høringsnotater mv., som det kan være grunn til å unnta fra alminnelig offentlig innsyn.

Dette reiser spørsmål om det bør gis en hjemmel som åpner for at dokumenter og annen informasjon som myndighetene utveksler som ledd i de konsultasjonene som gjennomføres, kan unntas fra offentligheten. Dette spørsmålet kom opp under arbeidet med den nye offentleglova, blant annet fordi konsultasjonsavtalens punkt 4 har et punkt om at informasjon som utveksles i forbindelse med konsultasjoner skal kunne unntas offentlighet.

Justisdepartementet antok at en slik bestemmelse ville være hensiktsmessig blant annet fordi statlige organer på den måten «vil ... kunne gi Sametinget og andre samiske organisasjonar innsyn utan at dokumentet derfor blir offentlig. Det kan leggje grunnlaget for tettare konsultasjonar enn ein elles ville ha hatt.»<sup>297</sup> Det ble således foreslått inntatt en unntakshjemmel for dokumenter som utveksles i forbindelse med konsultasjoner med Sametinget i lovutkastets § 19. Flertallet i Stortingets Justiskomiteé sluttet seg til departementets vurdering, og uttalte med henvisning til ILO-konvensjon nr. 169:<sup>298</sup>

«Etter flertallets syn er et slikt unntak som foreslått i proposisjonen nødvendig for å legge til rette for en hensiktsmessig gjennomføring av de konsultasjoner som staten er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre i saker som kan få virkninger for samene og for å følge opp avtalen mellom staten og Sametinget om dette.»

Justiskomiteen fremholdt ellers at loven burde vise til ILO-konvensjonens artikkel 6 og ikke til konsultasjonsavtalen, ettersom det er denne og ikke avtalen som er det underliggende rettslige grunnlaget for konsultasjonsplikten. § 19 ble således vedtatt med følgende ordlyd:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 6. Dette gjeld ikkje

dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.»

Justiskomiteens flertall presiserer også at unntaket bare gjelder for dokumenter som utveksles i forbindelse med statlige forvaltningsorganers konsultasjoner, og ikke for konsultasjoner som gjennomføres av Stortinget. I de sistnevnte tilfellene vil det i hver enkelt sak være opp til Stortinget å bestemme i hvilken grad det skal gis innsyn i konsultasjonsdokumentene.<sup>299</sup>

Unntakshjemmelen åpner for at både statlige konsultasjonsparter og Sametinget kan unnta de dokumentene som utveksles som ledd i konsultasjonene fra innsyn, jf. at også Sametinget er et statlig organ i offentleglovas forstand. Bestemmelsen omfatter derimot ikke konsultasjoner mellom kommuner/fylkeskommuner og samiske interesser, jf. uttrykket «statlege organ», og i tilfeller hvor det konsulteres med samiske organisasjoner mv., vil § 19 bare regulere den statlige konsultasjonspartens adgang til å unnta dokumenter fra innsyn.<sup>300</sup>

Når spørsmålet om unntak fra offentlighet når det konsulteres i henhold til statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 allerede er lovregulert, bør det i de lovreglene som gis for å gjennomføre og konkretisere disse forpliktelsene i intern rett inntas en *henvisning* til offentleglovas § 19.

Slik utvalget ser det er det videre viktig at det i den bestemmelsen som foreslås inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven fremgår at det skal praktiseres meroffentlighet, slik at det ikke kan gjøres unntak i større grad enn hva som kan forsvares ut fra hensynet til å gjennomføre effektive og fortrolige konsultasjoner. Videre bør det gå klart frem at partenes endelige standpunkter i de sakene som har vært gjenstand for konsultasjoner ikke kan unntas. Se ellers lovutkastets § 23.

Dersom det først gis lovregler om konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og samiske interesser, er det for øvrig i offentleglovas § 19 grunn til å innta en henvisning til disse reglene, ved siden av henvisningen til ILO-konvensjonens artikkel 6, jf. lovutkastets § 28 (endringsparagrafen) nr. 30.

Slik Samerettsutvalget ser det bør det også gjøres visse andre endringer i offentleglova § 19. Siden denne i sin nåværende utforming ikke dekker dokumenter som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner og samiske interesser, bør den utformes slik at den også får anvendelse for kommuner og fylkeskommuner. Offentleglova gjelder også for disse

297. Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) side 98, se også side 140 (merknadene til § 19).

298. Innst. O. nr. 41 (2005–2006) side 21, jf. også offentleglova § 2 fjerde ledd.

299. Innst. O. nr. 41 (2005–2006) side 21.

300. Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) side 140.

organene, jf. § 2 første ledd bokstav a). Samtidig vil de bestemmelsene som utvalget har foreslått om konsultasjoner også gjelde for kommuner og fylkeskommuner, jf. foran i punkt 17.5.7.2. Det er derfor vanskelig å se noen grunn til at offentleglova § 19 skal ha en utforming som gjør at bestemmelsen bare får anvendelse for konsultasjoner som gjelder saker som overveies iverksatt av «statlige organer», og ikke saker som overveies iverksatt av fylkeskommunale eller kommunale organer.

For så vidt gjelder selvstendige rettssubjekter som er underlagt offentlig kontroll og som i kraft av eierrådighet eller lovgivning kan disponere over grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, anses også slike organer som «statlege» i offentleglovas forstand, jf. § 2 første ledd bokstav c) og d). For disse organene er det derfor ikke nødvendig å innta noen presisering i offentleglova § 19 for at bestemmelsen skal få anvendelse. Det kan også nevnes at offentleglova gjelder for Finnmarkseiendommen, jf. finnmarksloven § 18 annet ledd, og at det i punkt 14.7.3.6 er foreslått at den skal få anvendelse for Hålogalandsallmenningen.

#### 17.5.8.10 Særlig om saker som behandles i regjeringen

Det kan oppstå visse særlige spørsmål ved saker som behandles i regjeringen. Blant annet gjelder dette ved lovforslag der det fagdepartementet som har ansvaret for saken utarbeider en odelstingsproposisjon som fremlegges for Stortinget som fatter lovvedtaket. I slike saker vil det før det endelige proposisjonsutkastet godkjennes av Regjeringen, være utarbeidet et utkast til proposisjon som forelegges for og godkjennes av øvrige berørte departementer.

Også i slike saker bør Sametinget og andre direkte berørte samiske interesser involveres så tidlig som mulig slik at de kan få reell innflytelse på prosess og saksutfall. Dette tilsier at fagdepartementet ofte vil måtte konsultere både i starten av proposisjonsarbeidet og parallelt med at det senere gjøres klareringer med andre involverte departementer. Således er det i konsultasjonsavtalens punkt 6 siste kulepunkt inntatt følgende bestemmelse:

«I saker som behandles i regjeringen skal det i foreleggelsen for øvrige berørte departementer fremgå tydelig hvilke forhold det er oppnådd enighet med Sametinget om, og eventuelt hva det ikke er oppnådd enighet om. I proposisjoner og meldinger som fremmes for Stortinget, og der regjeringen har et annet standpunkt enn

Sametinget, skal Sametingets vurderinger og standpunkter fremgå.»

Denne bestemmelsen gjelder ikke bare for lovforslag, men også for andre saker som behandles i Regjeringen og som legges frem for Stortinget, og også for avgjørelser av klager på enkeltvedtak i saker hvor et departement er førsteinstans og hvor forvaltningslovens system, jf. § 28 første ledd, innebærer at Kongen i statsråd (Regjeringen) er klageinstans. I disse tilfellene vil som regel det departementet som er førsteinstans også forberede klagesaken for Regjeringen, og selv om de fleste enkeltvedtak som gir tillatelse til inngrep og liknende tiltak behandles på et lavere nivå enn departementet, gjelder ikke dette helt ubetinget.

Et eksempel på dette er saker hvor for eksempel et direktorat eller tilsyn har fattet et vedtak som departementet senere omgjør etter reglene i forvaltningsloven § 35 eller relevante særregler om omgjøring, for eksempel forurensningsloven § 18. I slike tilfeller vil departementet behandle omgjøningsvedtaket som førsteinstans, mens Kongen i statsråd er klageinstans. Slike saker forekommer imidlertid ikke ofte, slik at en særregel om saker som behandles i regjeringen og som kan få betydning for mulighetene til å utnytte grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, i første rekke vil få betydning for lovsaker mv.

Utvalget er imidlertid enig i at det bør gis en særregel om saker som behandles i regjeringen, og at denne gis en generell utforming. Bestemmelsen vil dermed ikke bare omfatte lovsaker, men også saker hvor regjeringen er klageinstans, og ulike forslag som regjeringen fremmer for Stortinget for at dette skal treffe et plenarvedtak, for eksempel stortingsproposisjoner om vannkraftutbygginger eller ratifikasjon av konvensjoner.<sup>301</sup>

Konsultasjonsavtalen omfatter ifølge punkt 2 første kulepunkt også «beslutninger (f.eks. i stortingsmeldinger)», jf. også henvisningen til «meldinger som fremmes for Stortinget» i punkt 6 siste kulepunkt. Det synes imidlertid ikke hensiktsmessig at en lovbestemmelse om konsultasjoner ved saker som behandles i regjeringen viser til slike meldinger. Disse vil i hovedsak mer generelt redegjøre for regjeringens politikk, og vil sjelden inneholde forslag fra regjeringen til Stortinget om at dette skal fatte bindende vedtak. Slike forslag fremmes vanligvis ikke i stortingsmeldinger, men i stortingsproposisjoner.

301. Se for eksempel St. prp. nr. 3 (1986/87) Om kraftutbygging i Saltfjellet/Svartisen og St. prp. nr. 102 (1989–1990) Om den 76. internasjonale arbeidskonferanse i Genève 1989 (ratifikasjonen av ILO-konvensjon nr. 169).



Riktignok fremmes det ofte stortingsmeldinger om forhold som kan få direkte betydning for samiske interesser,<sup>302</sup> men disse har ingen direkte rettsvirkninger og gir ikke grunnlag for å igangsette noen virksomhet. Stortingsmeldinger som omhandler redegjørelser for planlagt utnyttelse eller vern av grunn og ressurser, er ofte også gjenstand for en bred høringsprosess før regjeringen foretar seg noe mer konkret på sakfeltet. I saker som kan få betydning for samene, vil slike høringer også involvere Sametinget og samiske organisasjoner.

Det synes heller ikke etter ILO-konvensjonen å kunne utledes noen konsultasjonsplikt ved forberedelsen og utarbeidelsen av stortingsmeldinger. Etter artikkel 6 skal det riktignok konsulteres så tidlig som mulig når regjeringen overveier å vedta lover eller iverksette administrative tiltak som kan få direkte betydning for samene, men en stortingsmelding som ikke foreslår noen konkrete beslutninger vil neppe utgjøre noen overveielse i bestemmelsens forstand. Den overveielser som utløser konsultasjonsplikten, vil først starte når regjeringen tar mer konkrete grep for å gjennomføre den politikken stortingsmeldingen redegjør for, typisk ved å igangsette lovarbeid eller forberedelse av andre bindende vedtak om den virksomheten som meldingen redegjør for. På dette senere stadiet vil selvsagt konsultasjonsplikten gjelde.

Utvalgets syn er derfor at konsultasjonsplikten for saker som behandles i regjeringen bør begrenses til lovforslag og andre forslag som fremmes for Stortinget med sikte på at dette skal treffe et rettslig bindende vedtak. Når det ellers gjelder innholdet i bestemmelsen, som er foreslått inntatt i lovutkastets § 24, bør det, slik konsultasjonsavtalen legger opp til, fremgå at det både i departementsforeleggelsen og i proposisjoner og andre forslag som fremmes for Stortinget, må redegjøres for hva det er oppnådd enighet om og hva det ikke er oppnådd enighet om. Siden utvalgets lovforslag i større grad enn konsultasjonsavtalen åpner for at det også kan være aktuelt å konsultere andre samiske interesser enn Sametinget, bør bestemmelsen også reflektere dette.

#### 17.5.8.11 Enkelte andre spørsmål

Konsultasjonsavtalens har også bestemmelser om *faste halvårslige møter* mellom statsråden med

ansvaret for samiske saker og Sametingspresidenten, og mellom Sametinget og det interdepartementale samordningsutvalget for slike saker. Se avtalens punkt 5 som lyder:

##### «5. Faste møter

Det skal avholdes faste halvårslige politiske møter mellom statsråden for samiske saker og Sametingspresidenten. Fagstatsråder deltar på disse møtene etter behov. I de faste halvårslige politiske møtene skal en ta opp situasjon og utviklingsbehov for samiske samfunn, saker av grunnleggende prinsipiell karakter og pågående prosesser.

Det skal avholdes faste halvårslige møter mellom Sametinget og det interdepartementale samordningsutvalget for samiske saker. I møtene skal det blant annet redegjøres for aktuelle samepolitiske saker i kommende måneder.»

Slike møter kan være en viktig forutsetning for vel fungerende konsultasjonsprosedyrer, enten prosedyrene er regulert ved avtale eller lov. Imidlertid er det neppe nødvendig å gi lovregler om denne typen møter. Disse forpliktelsene er allerede bindende (i alle fall politisk) gjennom konsultasjonsavtalen, og de blir også gjennomført i praksis. De forpliktelsene som er regulert i avtalens punkt 5 er heller ikke av en slik art at de uten videre er egnet for lovregulering.

Avtalen har i punkt 8 følgende bestemmelse om *utredninger og kunnskapsgrunnlag*:

##### «8. Behov for utredninger/kunnskapsgrunnlag

Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget nedsetter i fellesskap en faglig analysegruppe som blant annet på bakgrunn av samisk statistikk årlig avlegger en rapport om situasjon og utviklingstrekk i samiske samfunn. Rapporten legges til grunn for konsultasjoner i konkrete saker og for konsultasjoner om utviklingsbehov for samiske samfunn i ett av de halvårslige møtene mellom statsråden for samiske saker og Sametingspresidenten.

Når statlige myndigheter eller Sametinget mener det er behov for utredninger for å styrke faktagrunnlaget eller det formelle grunnlaget for vurderinger og beslutninger skal dette tilkjennevis så tidlig som mulig og partene skal bringe spørsmål knyttet til mandat for eventuelle utredninger inn i konsultasjonsprosessen. Staten og Sametinget skal søke å oppnå enighet om både mandat og hvem som skal stå for et eventuelt utredningsarbeid. Staten og Sametinget har plikt til å bistå med nødvendige opplysninger og materiale som det er behov for ved gjennomføringen av utredningsarbeidet.»

302. Se for eksempel St. meld. nr. 55 (2000–2001) Om samepolitikken, St. meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur og St. meld. nr. 8 (2005–2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

Slik Samerettsutvalget ser det, er også tilstedeværelsen av et adekvat faktagrunnlag om situasjonen og utviklingstrekkene i ulike samiske samfunn, en viktig forutsetning for at konsultasjonene skal bli velfungerende. Som fremholdt av arbeidsgruppen som forberedte konsultasjonsavtalen, er det også internasjonalt et økende fokus på viktigheten av å utarbeide statistisk og annet kunnskapsgrunnlag for å kunne analysere urfolks situasjon og iverksette effektive virkemidler for å bedre deres livssituasjon og ivareta deres kulturelle rettigheter.<sup>303</sup>

Imidlertid er det neppe nødvendig å lovregulere at departementet og Sametinget i fellesskap nedsetter en analysegruppe for å fremskaffe utredninger mv. om situasjonen og utviklingstrekk i ulike typer samiske samfunn, så som sjøsamiske og reindriftssamiske samfunn. Det samme synes å være tilfellet med det som er inntatt i kulepunktet om at spørsmålet om mandat mv. for ytterligere utredninger bringes inn i konsultasjonsprosessen.

Også disse forpliktelsene er (politisk) bindende gjennom konsultasjonsavtalen, og det forholdet at det også vil måtte konsulteres om mandatet for eventuelle ytterligere utredninger, følger nokså direkte av den generelle forpliktelsen om at det skal konsulteres i saker som kan få direkte betydning for samiske interesser. Slike utredninger vil nettopp kunne få slik betydning. Det antas således unødvendig å gi en særskilt lovregel om dette. Dessuten vil den bestemmelsen som er foreslått i punkt 17.5.9 også omfatte utredninger om bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

### 17.5.9 Samisk representasjon i oppnevnte organer, råd og utvalg mv.

#### 17.5.9.1 Folkerettslige føringer

Ved siden av retten til å bli konsultert etter ILO-konvensjonens artikkel 6, jf. artikkel 15 (2) om konsultasjoner ved utnyttelse av naturressurser, har urfolket etter artikkel 7 rett til å «participate in the formulation, implementation, and evaluation of plans and programs for national and regional development which may affect them directly». Det har videre etter artikkel 15 (1) rett til å «participate in the use, management and conservation» av ressursene.

Krav om urfolks rett til deltakelse i forvaltningen av grunn og ressurser kan også utledes av SP artikkel 27 og praksis i FNs Menneskerettskomité. Som fremholdt i punkt 17.2.6, har komiteen i flere klagesaker vektlagt i hvilken grad urfolket har

kunnet delta aktivt i de beslutningsprosessene som har ledet frem mot vedtak som senere er innklaget for komiteen. I de tilfellene hvor urfolket har utøvd en aktiv deltakelse, vil terskelen for å felle staten for folkerettsbrudd være klart høyere enn i de tilfellene hvor slik deltakelse mangler.<sup>304</sup>

Bestemmelsene om deltakelsesrett i ILO-konvensjonens artikkel 7 og 15 (1) stiller sammenholdt med SP artikkel 27, jf. artikkel 1 opp et prinsipp om at urfolk har rett til å delta i forvaltningen av grunn og ressurser i sine tradisjonelle bruksområder, og i størst mulig grad skal ha kontroll med sin egen utvikling. Flere bestemmelser setter også særskilt fokus på ressursforvaltning og styring med ressursutnyttelsen i urfolkenes tradisjonelle områder. Dette kan tyde på at på prinsippet om deltakelse står særlig sterkt i denne relasjonen.

Denne deltakelsesretten kan trolig i atskillig utstrekning sikres gjennom effektive konsultasjonsordninger. Konsultasjoner før og under gjennomføringen, og eventuelt også etter at tiltak som kan berøre urfolket direkte er gjennomført, vil gi urfolk aktiv deltakelse i forvaltningen av land og vann. Retten til deltakelse er imidlertid prinsipielt sett noe annet enn retten til å bli konsultert. ILO har med henvisning til konsultasjonsretten betegnet retten til deltakelse som «another fundamental principle of the convention.»<sup>305</sup> Selv om bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse har blitt tolket i lys av hverandre, må det antas at en rett til deltakelse i visse sammenhenger kan gi bedre muligheter til å øve konkret innflytelse på innholdet i og gjennomføringen av ulike tiltak, enn kun en rett til å bli konsultert.

Mens konsultasjonsretten kan oppfylles for eksempel ved at det avholdes en serie møter mellom beslutningsorganet og de samiske interessene, kan deltakelsesretten også oppfylles ved at disse interessene gis *representasjon* i eller *rett til å oppnevne* medlemmer i utvalg, råd, eller andre organer med rådgivende eller besluttsmyndighet. I sin vurdering av forslaget til finnmarkslov antar professorene Ulfstein og Graver at deltakelsesretten etter artikkel 15 (1) innebærer at urfolket «må være representert i de organer som treffer vedtak og forestår forvaltningen av ressurser på urfolkets områder». Videre uttaler de:<sup>306</sup>

304. Se f.eks. Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992) para. 9.5 til 9.7 og Apirana Mahuika v. New Zealand, (Communication No. 547/1993) para. 9.6 til 9.8.

305. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 19.

306. Geir Ulfstein og Hans Petter Graver, Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov, 2003, side 30.

303. Arbeidsgruppens rapport side 22.

«Praktisk sett innebærer dette at det ikke kan treffes avgjørelser for eksempel etter plan- og bygningsloven, naturvernloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven uten at samene er representert i de organer som treffer avgjørelsene og som utøver forvaltningen eller på annen måte deltar i forvaltningen.»

Denne tolkningen er ikke bygget på ILO-praksis, men på en antakelse om at uttrykket «participate» i artikkel 15 (1) må bety noe mer enn «consult» i artikkel 15 (2). Som fremholdt i punkt 17.2.3 og 17.2.4, har imidlertid ILO tolket bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6, 7 og 15 i så nær sammenheng med hverandre, at det neppe kan utledes at samiske interesser har et ubetinget krav på å være direkte representert i slike organer.

En annen sak er imidlertid at representasjon i besluttede organer undertiden kan være en *hen-siktsmessig* måte å oppfylle konvensjonen på. I en del tilfeller vil kanskje også hensynet til en mest mulig lojal oppfyllelse tilsi at det i tillegg til konsultasjoner, bør legges opp til samisk representasjon i alle fall i en del organer og institusjoner som utøver viktige oppgaver i forvaltningen av og disponeringen over tradisjonelle samiske områder.

Dette vil i først rekke gjelde *oppnevnte organer* hvor organets medlemmer utpekes eller foreslås av regjeringen, departementet, fylkestinget eller kommunestyret, og ikke i organer som sammen-settes etter demokratiske valg. Samene har rett til å delta fritt i valgene på slike organer på linje med statens øvrige befolkning. Deres deltakelsesrett etter folkeretten kan klarligvis ikke strekkes så langt at den også gir det rett til særskilt *representasjon* i demokratisk valgte organer på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, eller i regjeringen.<sup>307</sup>

Samerettsutvalget vil i det følgende vurdere om det bør foreslås regler om at samiske interesser har rett til representasjon i oppnevnte organer med rådgivende eller besluttede myndighet som gjelder bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Som bakgrunn for disse vurderingene vil det bli gitt en oversikt over samisk deltakelse i slike organer i dag, og over utvalgets forslag om å styrke denne deltakelsen, jf. punkt 17.5.9.2 og 17.5.9.3. Behovet for ytterligere regler og utformingen av disse er vurdert i punkt 17.5.9.4 og 17.5.9.5, hvor utvalget har antatt at spørsmålet om samisk representasjon bør vurderes fra sak til sak, men at det er grunn til å gi en prinsippbestemmelse om samisk deltakelsesrett.

### 17.5.9.2 Oversikt over samisk deltakelse i gjeldende forvaltningsordninger

Det har de siste årene vært en betydelig økning i regler og ordninger som styrker den samiske deltakelsen i styringen med og disponeringen over og utnyttelsen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Et sentralt element i denne utviklingen er *finnmarksloven*, hvoretter vel 95 % av grunnen i Finnmark er underlagt lokal styring ved at Sametinget og Finnmark fylkesting oppnevner en halvpart hver av medlemmene i Finnmarkseiendommens styre. Sametinget har gjennom reglene om eierorganets rådighet betydelig innflytelse på disponeringen over grunn og ressurser i Finnmark, jf. også lovens § 4 om at det kan gi retningslinjer for hvordan vedtaksorganene skal bedømme virkningen av endret bruk av utmark og avhendelser av grunn for samisk kultur mv. før slike vedtak treffes.

Sametinget har videre en sentral rolle i forvaltningen av *samiske kulturminner*. Forvaltningen utøves av Sametingets miljø- og kulturvern-avdeling, hvis arbeidsfelt er administrativt og politisk underlagt Sametinget og faglig underlagt Riksantikvaren. Den som planlegger et tiltak «som kan virke inn på» et automatisk fredet samisk kulturminne eller som oppdager at tiltaket kan ha slike virkninger etter at arbeidet er igangsatt, plikter å melde fra til Sametingets Miljø- og kulturvern-avdeling, som avgjør om og eventuelt hvordan tiltaket kan gjennomføres, jf. kulturminneloven § 8 første og annet ledd. Se også forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling etter kulturminneloven.

Sametinget har videre innflytelse på *reindriftsforvaltningen*. Det har siden 1996 oppnevnt tre av Reindriftsstyrets sju medlemmer, mens de fire øvrige medlemmene oppnevnes av Kongen (departementet), jf. reindriftsloven § 71 første ledd. Etter § 72 første ledd oppnevner det også to av fem eller tre av sju medlemmer i hvert av reindriftenes seks områdestyrer, mens de tre eller fire øvrige medlemmene oppnevnes av fylkestinget.

Reindriftsstyret er tillagt ulike forvaltningsmessige oppgaver etter reindriftsloven, blant annet kan det etter § 6, jf. § 42 inndele landets reinbeiteområder i reinbeitedistrikter og iverksette sanksjoner og tvangstiltak overfor reindrift i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av reindriftsloven, jf. §§ 74 flg. Det er også tildelegert en del oppgaver som etter loven ligger til Kongen eller departementet. Også områdestyrene er tillagt ulike oppgaver etter loven, herunder skal de etter lovens § 58 første ledd godkjenne bruksreglene for det enkelte

307. Så også i NOU 2004: 28 side 469–470.

reinbededistrikt. De kan i likhet med Reindrifststyret også iverksette sanksjoner og tvangstiltak etter §§ 74 flg. Områdestyrene har som statlig fagmyndighet også innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven i saker som gjelder reindriften.

Ved siden av Sametingets rolle i reindriftsforvaltningen som oppnevnte myndighet, deltar også *reindriftsutøverne* i forvaltningen. Etter reindriftsloven § 71 annet ledd, jf. § 72 første ledd, skal det blant medlemmene i Reindrifststyret og områdestyrene være «aktive utøvere i reinbeiteområde, og reindriften organisasjoner skal ha forslagsrett.» Videre er distriktsstyrene, som er valgt av og blant de aktive reinbeidriftsutøverne i vedkommende reinbededistrikt, jf. reindriftsloven § 43 første, tillagt visse forvaltningsoppgaver, blant annet skal de utarbeide bruksregler og distriktsplan for det enkelte reinbededistrikt, jf. §§ 57 til § 62. Distriktsstyrene har imidlertid primært privatrettslige oppgaver, jf. § 44, og opptrer utad som en sammenlutning av reieierne i distrikt, blant annet i erstatningssaker etter §§ 67 flg.

Sametinget har også en viss deltakelse i *fiskeriforvaltningen*. Det var representert med ett av 16 medlemmer i Reguleringsrådet som ble oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet etter saltvannfiske-loven § 10 for å avgi rådgivende uttalelser til Fiskeridirektoratet i forbindelse med fastsettelsen av reguleringer etter lovens § 4 (blant annet om største tillatte fangstkvantum og lokale fredninger), § 5 (fartøkvoter) og § 8 (adgang til trålfiske). Etter at Reguleringsrådet i 2006 ble erstattet av såkalte reguleringsmøter, har Sametinget vært blant de institusjonene og organisasjonene som har deltatt på disse møtene.<sup>308</sup>

Sametinget deltar også i *viltforvaltningen* ved at det siden 2005 har kunnet oppnevne ett av fem medlemmer i de regionale rovviltnemndene i Region 5 (Hedmark), 6 (Trøndelags-fylkene og Møre og Romsdal), 7 (Nordland) og 8 (Troms og Finnmark). De øvrige medlemmene oppnevnes av Miljøverndepartementet etter forslag fra fylkestinget, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 5 annet og tredje ledd. Etter § 5 første ledd har de regionale rovviltnemndene innenfor sitt område hovedansvaret for forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv, og for å gjennomføre vedtatt nasjonal rovviltpolitikk innenfor sin region.

For å komplettere oversikten over regler om samisk deltakelse i organer som har myndighet i styringen av og disponeringen over land og vann i tradisjonelle samiske områder, skal det også nevnes at fjellova § 3 siste ledd åpner for at reindriftnæringen kan være representert i *fjellstyrene* som har viktige oppgaver innen forvaltningen av jakt, fiske og beite i statsallmenningene i Sør-Norge. Etter det utvalget er kjent med, er de reindriftsberettigede i dag representert i de fleste fjellstyrene hvor det er aktuelt at de er representert.<sup>309</sup>

Foruten ordninger hvoretter Sametinget kan oppnevne representanter i organer som har et ansvar for å styre bruk og disponering av grunn og ressurser, eller at bestemte samiske interesser, fortrinnsvis reindriften, skal være representert i slike organer, gir også dagens *alminnelige saksbehandlingsregler* disse interessene en viss deltakelse. Dette gjelder blant annet reglene om kunngjøring av planlagte vedtak og høring av ulike interesser i plan- og bygningsloven, naturvernloven og kulturminneloven, og også forvaltningslovens alminnelige regler om saksforberedelse. Disse reglene gjelder imidlertid ikke særskilt for samiske interesser, og gir neppe alene noen sikkerhet for oppfyllelse av folkerettens krav om samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

Det har de senere årene også har vært en bevegelse i retning av at samiske interesser blir representert i *lovutvalg*. Dette gjelder både utvalg hvis hovedformål er å utrede samiske forhold, slik som Samerettsutvalget I og II og Reindriftslovutvalget, og utvalg som oppnevnes for å utrede generelle lovreguleringer om bruk av grunn og ressurser, og som også kan virke inn på samisk bruk. Sametinget var således representert blant annet i Minerallovutvalget (NOU 1996: 11) og Havressurslovutvalget (NOU 2005: 10), mens Norske reindrifts-samers landsforbund var representert i den siste delen av Planlovutvalgets arbeid (NOU 2003: 14).

Spørsmålet om representasjon for Sametinget i lovutvalg har tidvis vært omstridt, og både i Minerallovutvalget og Planlovutvalget ble de samiske interessene først oppnevnt en tid etter at det øvrige utvalget var oppnevnt. Det er heller ingen automatikk i at Sametinget eller andre samiske interesser er representert i lovutvalg som utreder spørsmål som kan få direkte betydning for samiske interesser og deres muligheter til å utnytte land og vann. For eksempel var det ikke samisk representasjon i Biomangfoldlovutvalget (NOU 2004: 28).

308. [http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets\\_gang/forvaltning\\_i\\_endring/2006/0606/reguleringsmoete\\_erstatter\\_reguleringsraadet](http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets_gang/forvaltning_i_endring/2006/0606/reguleringsmoete_erstatter_reguleringsraadet)

309. Etter opplysning fra Norsk fjellstyresamband.

### 17.5.9.3 Oversikt over Samerettsutvalgets forslag om styrket samisk deltakelse

Dersom de forslagene Samerettsutvalget ellers har foreslått i denne utredningen blir realisert, vil den samiske deltakelsen bli ytterligere styrket i forhold til det som gjelder i dag.

Flertallets forslag i kapittel 14 om å etablere *Hålogalandsallmenningen* som nytt eierorgan, vil styrke den samiske deltakelsen i forvaltningen av grunn og ressurser på det som i dag anses som statsgrunn i Nordland og Troms. Dette vil blant annet være et utslag av Sametingets rolle i oppnevningen av eierorganets styre og av at den regionale utmarksforvaltningen vil styrke den samiske og lokale innflytelsen. Selv om mindretallets forslag innebærer at staten fortsatt vil stå som grunneier, vil også dette gi endringer i forvaltningsordningen som vil styrke den samiske deltakelsen i forvaltningen.

Også når det gjelder statsallmenningene i Sør-Norge, vil utvalgets forslag styrke den samiske deltakelsen i forvaltningen, ved at det i kapittel 15 er foreslått regler om obligatorisk *reindriftsrepresentasjon i fjellstyrene* for statsallmenninger hvor det drives samisk reindrift.

De reglene som er foreslått foran i kapittel 17 om *konsultasjoner*, vil også styrke den samiske deltakelsen i styringen med utnyttelsen av grunn og ressurser. Hensikten med reglene er å gjennomføre statens folkerettslige forpliktelser om at offentlige myndigheter som overveier å vedta lovgivning eller iverksette andre tiltak som kan virke inn på bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, skal konsultere de interessene som lovgivningen eller tiltakene kan få direkte betydning for. Reglene er foreslått med sikte på at de skal bidra til å sikre at de samiske interessene har reell innflytelse på så vel prosessen som på sakens utfall.

Også de *saksbehandlingsreglene* som er foreslått i kapittel 18, vil styrke den samiske deltakelsen i beslutningsprosesser som angår dem. Reglene om kunngjøring og høring vil blant annet bidra til at samiske interesser som ikke fanges opp av reglene om konsultasjoner, kan bli brakt inn i disse prosessene. Forslaget om at Sametinget også for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover kan gi retningslinjer for vedtaksorganenes bedømmelse av virkningen for samisk kultur med næringer og samfunnsliv av omsøkte tiltak, vil styrke dets innflytelse over slike beslutningsprosesser. Det samme vil forslaget om at Sametinget og andre samiske interesser kan foreslå vilkår for å dempe negative virkninger av tiltak som tillates

iverksatt. Også forslaget til regler om beskyttelse av områder som har vesentlig betydning for reindrift eller annen materiell samisk kulturutøvelse, vil styrke den samiske innflytelsen, ved at de legger opp til at det i slike områder som hovedregel bare kan iverksettes skadelige tiltak dersom det oppnås enighet om hvordan tiltaket skal gjennomføres.

De endringene som i kapittel 19 er foreslått i *plan- og bygningsloven* vil styrke den samiske deltakelsen i arealplanleggingen. Dette gjelder både de reglene som er foreslått for å bringe reindrift og andre samiske arealbruksinteresser inn i planprosessene så tidlig som mulig, og de reglene som er foreslått for å styrke Sametingets innflytelse på planleggingen.

Utvalget har i kapittel 20 og 21 foreslått en del mer *spesielle saksbehandlingsregler* i forbindelse med opprettelse av *verneområder* etter naturvernloven og fastsettelsen av hvilke regler som skal gjelde for bruken av slike områder, og i forbindelse med utnyttelse av (mutbare) *mineraler* i tradisjonelle samiske områder. Også disse reglene er foreslått for å styrke Sametingets og samiske rettighetshaveres og interessers deltakelse i og innflytelse over forvaltningen. Blir forslagene realisert vil de således være ytterligere et bidrag til oppfyllelsen av statens forpliktelser etter ILO-konvensjonens artikkel 15, jf. artikkel 6.

Dette vil for øvrig også gjelde dersom det i kjølvannet av utredningen til Kystfiskeutvalget for Finnmark blir gitt regler om styrket samisk deltakelse i *fiskeriforvaltningen*, jf. også nedenfor i kapittel 22.

### 17.5.9.4 Er det behov for ytterligere regler om direkte samisk representasjon?

Det fremgår av punkt 17.5.9.2 at det er etablert en del ordninger som innebærer samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Dette gir seg blant annet utslag i regler om at Sametinget kan oppnevne representanter i ulike organer, ved regler om at samiske interesser, fortrinnsvis de reindriftsberettigede, skal være representert i slike organer, og gjennom regler om saksforberedelse og høring mv. Videre viser oversikten i punkt 17.5.9.3 at Samerettsutvalgets forslag vil styrke den samiske deltakelsen.

Det kan nok derfor hevdes at behovet for *ytterligere regler* om styrket samisk deltakelse neppe er stort dersom de reglene utvalget ellers har foreslått blir realisert ved siden av de alt gjeldende reglene. Som fremholdt i punkt 17.5.9.1, er det dessuten neppe noe ubetinget folkerettslig krav at

urfolket må være direkte representert i eller kunne oppnevne representanter til kollegialt sammensatte organer som har myndighet til å disponere over grunn og ressurser i deres bruksområder. Kravet om aktiv og effektiv samisk deltakelse i disponeringen over grunn og ressurser kan også oppfylles på andre måter enn ved regler om representasjon og oppnevning myndighet, og herunder ved effektive konsultasjonsordninger.

Regler om representasjon eller oppnevning myndighet kan imidlertid i en del tilfeller supplere regler om konsultasjoner, og være en *hensiktsmessig* måte å oppfylle folkerettens deltakelseskrav på. Disse kravene utgjør dessuten kun minimumsforpliktelser, slik at statene om de finner det ønskelig, fritt kan etablere ordninger som går lenger enn folkeretten krever.

En mer praktisk innvending mot regler om direkte representasjon eller oppnevning myndighet for samiske institusjoner er at dette undertiden kan *virke mot sin hensikt*. Blant annet har det på utvalgets informasjonsmøter fremkommet en viss misnøye med hvordan reglene om reindriftsrepresentasjon i fjellstyrene fungerer. Det har vært hevdet at siden reindriftens representanter er alene, blir de sittende som «gisler» uten mulighet til å påvirke beslutningene, mens representasjonen utad gir inntrykk av at reindriftens interesser blir ivare tatt.<sup>310</sup>

Dette er imidlertid ingen avgjørende innvending mot samisk representasjon i eller oppnevning myndighet til organer som har utredende, rådgivende eller besluttede myndighet knyttet til forvaltningen av tradisjonelle samiske områder. Også én samisk representant kan øke organets innsikt i og forståelse for samiske spørsmål. For eksempel er hensynet til reindriften langt mer fremtredende i Planlovutvalgets andre utredning i NOU 2003: 14 enn i dens første i NOU 2001: 7, som forelå før reindriften ble representert i utvalget. På samme måte bidro Sametingets representant i minerallovutvalget til at hensynet til samiske interesser er langt mer synlig i forslaget til ny minerallov i NOU 1996: 11, enn hva det ville ha vært uten slik representasjon. Det samme gjelder utredningen til Havressurslovutvalget i NOU 2005: 10, selv om den samiske representanten her ikke fikk like stort gjennomslag for sitt syn.

Om det vil oppstå situasjoner hvor de samiske interessene står alene og uten å få gehør for sitt syn, vil også bero på hvilke regler som ellers regulerer de ulike organenes virksomhet, og på hvordan representantene i de ulike organene opptrer.

Det siste kan i liten grad reguleres ved lov. Utvalgets forslag til regler om konsultasjoner, som naturligvis også vil få anvendelse for organer som har en eller flere faste samiske representanter, jf. foran i punkt 17.5.7 flg., og regler om styrket hensyntagen til samiske interesser i forvaltningen av grunn og naturressurser, jf. særlig punkt 18.4.6 til 18.4.8, kan imidlertid bidra til at samiske representanter i ulike organer også i praksis får større innflytelse på de beslutningene disse organene treffer.

Imidlertid vil regler om samisk representasjon og oppnevning myndighet være *et supplement* til regler om konsultasjoner og hensyntagen til samiske interesser, og vil ikke kunne erstatte slike regler. Som fremstillingen i punkt 17.5.9.2 viser, har det imidlertid de siste årene vært en bevegelse i retning av økt samisk representasjon i ulike typer av oppnevnte organer som har oppgaver som gjelder disponeringen av tradisjonelle samiske områder.

Videre har *forslaget til nordisk samekonvensjon* i artikkel 17 en bestemmelse om Sametingenes rett til deltakelse i nasjonale råd og utvalg, for eksempel lovutvalg, og andre offentlige organer som har rådgivende oppgaver eller fremmer forslag. Denne lyder slik:

«Sametingene skal ha rett til å være representert i offentlige råd og utvalg når de behandler spørsmål som gjelder samiske interesser.

Sametingene skal bli forelagt saker som gjelder samiske interesser, før det treffes vedtak av offentlig myndighet.

Statene skal utrede behovet for slik representasjon og forhåndsuttalelse fra sametingenes side. Dette må finne sted på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt til at sametingene kan påvirke saksgang og resultat.

Sametingene avgjør selv når de ønsker å være representert eller avgi uttalelse under slik saksforberedelse.»

Bestemmelsen i tredje ledd om utredning av behovet for samisk representasjon har trolig sammenheng med at det er vanskelig mer generelt å ta stilling til hvor stort dette behovet er, men at dette vil måtte vurderes konkret fra sakfelt til sakfelt og fra myndighetsområde til myndighetsområde. Den foreslåtte bestemmelsen i artikkel 17 har da også primært karakter av å fastslå prinsippet om at Sametingene skal ha rett til å være representert i råd, utvalg og liknende organer, men uten å gå mer går konkret inn på hvilke saksfelter dette gjelder.

Utvalget er enig i at spørsmålet om behovet for samisk representasjon i organer mv. må vurderes fra *sak til sak*, og vil anta at Sametinget og de relevante statlige myndighetene vil kunne gjøre dette fortløpende. Konsultasjonsavtalen mellom Same-

310. Se nærmere foran i utredningens punkt 3.5.3 flg.

tinget og Regjeringen vil trolig gi et godt grunnlag for slike vurderinger, jf. at avtalen i punkt 5 legger opp til at det skal være en løpende kontakt mellom Sametinget og det departementet som til enhver tid har hovedansvaret for samiske saker, og i punkt 8 til at behovet for utredninger og innhenting av styrket faktagrunnlag når det gjelder det samiske samfunnet skal vurderes.

Utvalget har likevel funnet det hensiktsmessig å foreslå en *prinsippbestemmelse*, som slår fast noen grunnleggende utgangspunkter om samisk deltakelse i organer som har innflytelse på bruk og disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

#### 17.5.9.5 Nærmere om innholdet i bestemmelsen

I vurderingen av hvordan en prinsippbestemmelse om samisk representasjon i ulike organer bør utformes, har utvalget sett hen til artikkel 17 i forslaget til nordisk samekonvensjon. Dette favner imidlertid videre enn den bestemmelsen det er aktuelt for utvalget å foreslå, ved at det omfatter alle organer som behandler spørsmål som gjelder samiske interesser, og ikke bare organer som har innflytelse på bruk og disponering av grunn og ressurser. Videre gjelder forslaget ikke bare Sametingenes rett til representasjon, men også dets rett til å bli hørt.

Utvalget har for sin del ansett det mest hensiktsmessig å foreslå en «rendyrket» bestemmelse om samisk representasjon i ulike oppnevnte organer. Spørsmålet om høring av samiske institusjoner og interesser, som også må ses i sammenheng med de foran foreslåtte reglene om konsultasjoner, er drøftet nærmere i utredningens punkt 18.4.4 og 18.4.10. Det er her foreslått slike bestemmelser i forbindelse med at myndighetene overveier å tillate iverksettelse av tiltak som kan virke inn på bruken av tradisjonelle samiske områder, eller å gi forskrifter mv. som kan virke inn på utnyttelsen av ressursene i dette området.

I motsetning til bestemmelsen i konvensjonsutkastet vil utvalgets forslag til bestemmelse om samisk representasjon også måtte begrenses til organer som har innflytelse på styringen og disponeringen av grunn og ressurser. Denne begrensningen følger av utvalgets mandat, og er også ellers lagt til grunn for de reglene som utvalget har foreslått.

Ved *forberedelsen av lovsaker* er forslaget til artikkel 17 i samekonvensjonen ikke bare tenkt gitt anvendelse for offentlige lovutvalg som er oppnevnt av Kongen i statsråd, men også for lovsaker

som forberedes av «arbeidsgrupper opprettet av departementet».<sup>311</sup>

Samerettsutvalget vil anta at ekspertgruppen med dette sikter til arbeidsgrupper som har ekstern representasjon ved siden av representanter fra departementet eller departementene.

Utvalget er enig i at det vil være naturlig at en bestemmelse om at samiske interesser skal være representert i oppnevnte råd og utvalg mv., også bør gjelde for lovutvalg med ekstern representasjon som er opprettet på et lavere nivå enn av Kongen i statsråd. I de tilfellene hvor lovsakene i første hånd forberedes av interdepartementale arbeidsgrupper, kan imidlertid ikke utvalget se at det er hensiktsmessig at en bestemmelse om samisk representasjon gis anvendelse. Dette vil heller ikke være nødvendig for å oppfylle folkeretten, idet også slike arbeidsgrupper vil være underlagt reglene om konsultasjoner, som i denne relasjonen trolig også vil være bedre egnet til å ivareta samiske interesser enn regler om direkte representasjon.

Etter utvalgets syn bør imidlertid bestemmelsen om samisk representasjon i råd, utvalg og nemnder mv. gis en mer vidtfavnende utforming enn artikkel 17 i forslaget til samekonvensjon når det gjelder *hvilke samiske institusjoner og interesser* som har rett til representasjon. Mens artikkel 17 kun omhandler Sametingenes rett til representasjon, har utvalget forslått at også andre samiske interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser gis en slik rett, forutsatt at de foreslåtte de ulike organene fremsetter eller de beslutningene de treffer, kan få direkte betydning for de aktuelle interessene.

Mer konkret vil bestemmelsen legge opp til at ved siden av Sametinget, kan reindriften bli representert i råd, utvalg og nemnder som tar for seg spørsmål som kan få direkte betydning for utøvelsen av samisk reindrift, mens sjøsamiske interesser kan bli representert i råd, utvalg og nemnder som håndterer spørsmål som gjelder kyst- og fjordfiske.

Utvalget har for øvrig funnet det hensiktsmessig at det i bestemmelsen inntas en passus etter mønster av artikkel 17 tredje ledd i forslaget til nordisk samekonvensjon, om at staten i det enkelte tilfellet vil måtte *utrede behovet for samisk representasjon* tidlig nok til at de samiske interessene har en reell mulighet til å øve innflytelse på prosess, for eksempel sammensetningen av utvalg og mandat, og resultat. Derimot er det ansett unødvendig å gi

311. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 223.

regler om at Sametinget og andre aktuelle interesser selv avgjør når de ønsker representasjon i de ulike organene, jf. artikkel 17 fjerde ledd. Det forholdet at det dreier seg om en rett til å være representert og ikke om en plikt, vil etter utvalgets mening gå klart frem dersom bestemmelsen viser til at Sametinget og andre interesser har «rett til» å være representert.

Det kan for øvrig bemerkes at spørsmålet om et råd, utvalg, nemnd eller liknende behandler spørsmål som gjelder bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, vil måtte vurderes konkret. I praksis vil det trolig ofte være enkelt å ta stilling til dette, men det

kan tenkes tvilstilfeller. Som fremholdt i punkt 17.5.9.2 har det også ved oppnevningen av nye lovutvalg tidvis vært strid om samiske interesser bør være representert. I slike tilfeller vil det måtte legges atskillig vekt på Sametingets syn.

Utvalget har for øvrig funnet det hensiktsmessig at bestemmelsen om samisk representasjon gis et innhold som klart signaliserer at den ikke gjelder for organer som sammensettes etter demokratiske valg, men for organer som er *oppnevnt* av andre, det være seg av regjeringen eller andre forvaltningsorganer eller av folkevalgte organer. Når det for øvrig gjelder formuleringen av bestemmelsen vises det til lovutkastets § 25.



## Kapittel 18

# Annen saksbehandling ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder

## 18.1 Innledning

### 18.1.1 Forholdet til reglene om konsultasjoner

#### 18.1.1.1 Generelle betraktninger

De reglene som er foreslått i kapittel 17, vil styrke den samiske deltakelsen og medvirkningen i beslutningsprosesser i saker som kan få direkte betydning for samiske interesser knyttet til grunn og ressurser. Ved innspill i konsultasjonsprosessene kan Sametinget og andre relevante samiske interesser tydeliggjøre den betydningen som de tiltakene som er under overveielse kan få for samene generelt og for de interessene som tiltakene kan få direkte betydning for. Det må følgelig antas at konsultasjonsreglene vil bidra til at hensynet til å ivareta og styrke grunnlaget for samisk materiell kulturutøvelse vil bli synliggjort under de ulike beslutningsprosessene, og også bli tillagt atskillig vekt når de ulike beslutningene skal treffes.

Etter Samerettsutvalgets vurdering vil imidlertid ikke konsultasjoner alene være tilstrekkelig til å sikre at hensynet til disse interessene vil bli tilbørlig ivaretatt i alle tilfeller. Det er ikke noe krav etter folkeretten at konsultasjonene skal gi urfolket avgjørende innflytelse på de beslutningene som treffes, samtidig som tunge samfunnsinteresser kan tale for å tillate utbygging. De argumentene som kan anføres til fordel for utbygginger av vindkraft eller petroleumsvirksomhet utenfor Nord-Norge, vil av mange utvilsomt bli ansett som tyngre enn de samiske interessene som vil tale mot utbygging. Samfunnets behov for ren, fornybar energi er stort, og det kan hevdes at petroleumsvirksomheten vil ha så mange positive ringvirkninger at den samlet sett vil være fordelaktig også for det samiske samfunnet.

I mange saker vil trolig tiltakene gjennom konsultasjoner kunne utformes slik at de er akseptable også for de samiske interessene som i utgangspunktet taler mot at de settes i verk. Konsultasjoner med de urfolksgruppene hvis kulturutøvelse kan bli negativt påvirket av et tiltak, vil imidlertid

ikke alltid gi noen sikkerhet for at gruppene vil mene at tiltaket får en akseptabel form. I sakene *Ilmari Länsman mot Finland* og *Apirana Mahuika mot New Zealand*,<sup>1</sup> brakte således de berørte urfolksgruppene saken inn for FNs menneskerettskomité med påstand om at deres rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27 var krenket, selv om det var gjennomført konsultasjoner som hadde påvirket innholdet av tiltakene i klagerens favør.

Det folkerettslige vernet av samisk kulturutøvelse strekker seg dessuten lenger enn til å gi samene en reell deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem. Den nevnte artikkel 27 har en kjernesone som innebærer at inngrep i samisk materiell kulturutøvelse som kan sidestilles med en nektelse av retten til slik kulturutøvelse, for eksempel i form av et inngrep i et samisk reinbeiteområde som truer reindriftens eksistens og bærekraft i området, ikke kan gjennomføres. Dette underbygges av nyere praksis fra Menneskerettskomiteen. I sin observasjonsuttalelse til Canadas femte periodiske rapport uttrykker komiteen bekymring for at det i området til the Lubicon Lake Band foregår skogsdrift og storskala olje- og gassvirksomhet. Med henvisning til SP artikkel 27, jf. artikkel 1, uttaler komiteen:<sup>2</sup>

«The State party should make every effort to resume negotiations with the Lubicon Lake Band, with a view to finding a solution which respects the rights of the Band under the Covenant, as already found by the Committee. It should consult with the Band before granting licences for economic exploitation of the disputed land, and ensure that in no case such exploitation jeopardizes the rights recognized under the Covenant.»

Komiteen oppfordrer med andre ord regjeringen om å konsultere før det utstedes tillatelser til kommersiell utnyttelse av det omstridte området. Sam-

1. *Ilmari Länsman v. Finland* (Communication No. 511/1992) og *Apirana Mahuika v. New Zealand* (Communication No. 547/1993).
2. Human Rights Committee, Eighty-fifth session, CCPR/C/CAN/CO/5, 20 April 2006, para. 9.

tidig understrekes det at regjeringen må sikre at slik utnyttelse ikke i noe tilfelle – heller ikke i de tilfellene hvor det er konsultert – får et innhold som truer («jeopardizes») de rettighetene som er anerkjent i SP. Med dette sikter komiteen primært til rettighetene etter artikkel 27, som stiller opp en absolutt skranke mot inngrep i den materielle kulturutøvelsen ved at det ikke under noen omstendighet kan iverksettes inngrep som kan likestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse.

#### 18.1.1.2 Nærmere om saksbehandlingsreglens selvstendige betydning

Som fremholdt i punkt 17.1.2, vil regler om konsultasjoner være et nødvendig, men ikke alltid et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre at de samiske interessene som kan bli direkte påvirket av et regulerings- eller utbyggingstiltak blir tilstrekkelig ivaretatt. Selv om det blir konsultert, vil dette dessuten ikke frita vedtaksorganene fra deres selvstendige plikt etter den alminnelige lovgivningen til å opplyse sakene før vedtakene treffes, og herunder kartlegge hvilke virkninger vedtakene mer konkret kan ha så vel for samiske som for andre berørte interesser.

Den alminnelige lovgivningen har imidlertid, slik den er utformet i dag, i liten grad et særskilt fokus på samiske hensyn. Etter utvalgets syn vil bestemmelser om at når det overveies å tillate iverksatt tiltak i tradisjonelle samiske områder som kan virke inn på bruken av disse områdene, skal gjennomføres kunngjøring av tiltakene, høring av samiske og lokale brukerinteresser, og utredning av tiltakenes konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse før tiltakene eventuelt iverksettes, forsterke de alminnelige saksbehandlingsreglene. De vil også tjene som et nyttig og undertiden nødvendig supplement til reglene om konsultasjoner.

Dette vil komme til uttrykk på flere måter. Regler om kunngjøring av planlagte tiltak og om høring av samiske og lokale interesser som ledd i beslutningsprosessen kan bidra til at det blir innhentet synspunkter også fra interesser som det ikke nødvendigvis vil være aktuelt å konsultere, og som derfor ikke vil bli fanget opp gjennom konsultasjonsprosedyrene.

Høringregler kan også ha selvstendig betydning i tilfeller hvor Sametinget eller andre konsultasjonsberettigede av kapasitetsmessige eller andre grunner ikke finner det ønskelig å konsultere. Dette vil kanskje særlig gjelde ved enkeltvedtak, jf. at det i veilederen om konsultasjonsavtalen er fremholdt at det i praksis «bare unntaksvis [vil] være aktuelt å konsultere med Sametinget om

enkeltsaker.»<sup>3</sup> Etter Samerettsutvalgets oppfatning fremstår denne uttalelsen kanskje som noe unyansert, men den understreker ikke desto mindre at høringsreglene på dette punktet vil være et viktig supplement til konsultasjonsreglene, og kunne bidra til at grunnlaget for å treffe de ulike beslutningene vil bli bredere.

Regler som fremhever at beslutningsorganene har plikt til å utrede de ulike beslutningenes konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse og for samiske lokalsamfunn, rettighetshavere og brukerinteresser, må antas å ha en tilsvarende effekt. Foruten å konkretisere organenes alminnelige utredningsplikt, vil slike regler også utgjøre et tillegg til det bidraget som gjennom konsultasjonene vil kunne bli ytt for å opplyse sakene før de avgjøres. De vil også konkretisere de besluttede organenes plikt til å utrede saken i forkant av konsultasjonene slik at en har god oversikt over konsekvensene av de aktuelle beslutningene på det tidspunktet konsultasjonsprosedyrene gjennomføres.

Det vil gjennom saksbehandlingsreglene også kunne understrekes at vedtaksorganene har en selvstendig forpliktelse til å ta tilbørlig hensyn til samisk bruk og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn, når de treffer beslutninger som kan få innvirkning på tradisjonelle samiske former for ressursutnyttelse. Dette vil kanskje særlig ha betydning i de tilfellene hvor konsultasjonene ikke gir grunnlag for enighet, men hvor myndighetene likevel finner grunn til å gi tillatelse til et omsøkt tiltak, men også i tilfeller hvor Sametinget eller andre som har rett til å bli konsultert, ikke finner det nødvendig å benytte denne retten.

Også regler som åpner for at Sametinget kan gi retningslinjer for vedtaksorganenes bedømmelse av virkningen for samisk materiell kulturutøvelse når det er aktuelt å iverksette tiltak eller reguleringer i tradisjonelle samiske områder, kan ha atskilleg selvstendig betydning ved siden av reglene om konsultasjoner. Sametingets retningslinjer vil mer generelt kunne bidra til økt fokus på hensynet til samiske lokalsamfunn og samisk materiell kulturutøvelse når det skal avgjøres om omsøkte tillatelser skal gis eller ikke, og til at de tillatelsene som gis får en utforming som er akseptabel også ut fra samiske og lokale interessers ståsted.

Dette vil dessuten ikke bare ha betydning i saker hvor det ikke blir konsultert, men også i saker hvor det konsulteres. Retningslinjene vil kunne bidra til at det legges større vekt på samiske

3. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006 side 8.

hensyn allerede i de forslagene til vedtak og beslutninger som er gjenstand for konsultasjoner, hvilket vil kunne gi en besparelse i form av at en lettere vil oppnå enighet under konsultasjonene. Det må antas at regler som mer generelt pålegger vedtaksorganene å ta særskilt hensyn til samiske interesser og til sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, også i de tilfellene hvor det ikke foreligger retningslinjer fra Sametinget kan ha en slik effekt.

Regler som åpner for at vedtaksorganene kan sette vilkår for å begrense et tiltaks skadevirkninger for samisk materiell kulturutøvelse, kan for sin del ha selvstendig betydning ved siden av regler om konsultasjoner blant annet ved at det vil være et samspill mellom de to regelsettene. Gjennom konsultasjonene vil det blant annet kunne bli klarlagt hvilke skadebegrensende tiltak det kan være aktuelt å pålegge tiltakshaveren å iverksette som forutsetning for at den omsøkte virksomheten skal kunne igangsettes.

Samerettsutvalgets syn er således at reglene om konsultasjoner ikke overflødiggjør behovet for andre saksbehandlingsregler. De sistnevnte reglene vil tvert i mot være et nyttig og ofte et nødvendig supplement til konsultasjonsreglene. Saksbehandlingsreglene vil kunne fange opp hensyn som ikke kommer tilstrekkelig klart frem gjennom konsultasjonene, og understreke vedtaksorganenes selvstendige forpliktelser til å ta tilbørlig hensyn til samiske interesser, slik at man i konkrete saker unngår å trå de mer absolutte folkerettslige skrankene mot inngrep i samisk materiell kulturutøvelse for nær. Også det forholdet at reglene i stor grad vil konkretisere innholdet av alt gjeldende regler og prinsipper om forsvarlig saksbehandling, men med et særlig fokus på samiske interesser, vil gi dem et selvstendig innhold.

Oppsummeringsvis kan det sies at formålet med konsultasjonsreglene vil være at de skal legge til rette for reell samisk medvirkning i konkrete beslutningsprosesser med sikte på at konsultasjonene skal gi grunnlag for omforente løsninger når det gjelder utformingen av tiltak og beslutninger som kan få direkte betydning for samiske interesser. De øvrige saksbehandlingsreglenes formål vil være å konkretisere allerede gjeldende regler med sikte på at samiske hensyn blir tilbørlig ivaretatt i beslutningsprosessene, og sikre at det ikke treffes vedtak og fattes beslutninger som får virkninger som kan sammenliknes med en nektelse av retten til samisk materiell kulturutøvelse i SP artikkel 27's forstand.

### 18.1.2 Oversikt over kapittelets innhold

Før den nærmere redegjørelsen for de foreslåtte saksbehandlingsreglene, vil utvalget i punkt 18.2 kort omtale de saksbehandlingsreglene som Samerettsutvalget I foreslo i NOU 1997: 4 kapittel 8 og Justisdepartementets begrunnelse i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) for ikke å videreføre disse forslagene, samt gi en del egne vurderinger i denne forbindelsen. Punkt 18.3 redegjør mer konkret for hvilke føringer folkeretten gir for statens forpliktelser til å sikre naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse og beskytte mot utilbørlige inngrep i kulturutøvelsen, og herunder er det også gått noe nærmere inn på behovet for å konkretisere de folkerettslige forpliktelsene gjennom særlige saksbehandlingsregler.

Drøftelsen av hvilke saksbehandlingsregler som bør foreslås, er inntatt i punkt 18.4. Det geografiske virkeområdet for reglene vil på samme måte som for konsultasjonsreglene være knyttet til uttrykket «tradisjonelle samiske områder». Også det saklige virkeområdet vil langt på vei være sammenfallende, men i enkelte relasjoner noe annerledes. Blant annet er reglene i større grad knyttet opp til enkeltsaker og vil ikke gjelde ved behandlingen lovsaker.

Det er for øvrig foreslått regler om kunngjøring av omsøkte tiltak, høring, utredningsplikt, adgang for Sametinget til å gi retningslinjer, vektlegging av hensynet til samiske interesser og om adgang til vilkårsfastsettelse for å fremme slike hensyn. I tillegg til disse reglene, som vil gjelde ved siden av ellers gjeldende saksbehandlingsregler, er det foreslått en bestemmelse som gir områder som er særlig viktige for samisk kulturutøvelse et mer absolutt vern enn det som vil følge av de generelle reglene. Det er også foreslått en regel om utarbeidelse av forskrifter om bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i slike områder.

Spørsmålet om innarbeiding av de foreslåtte reglene i lovverket er drøftet i punkt 18.5. En har ansett det mest hensiktsmessig at saksbehandlingsreglene inntas i samme lov som de konsultasjonsreglene som er foreslått i kapittel 17, samtidig som det for å sikre at reglene etterleves bør inntas henvisningsregler til denne loven i ulike deler av sektorlovgivningen.

Som fremholdt i punkt 17.1.2, har utvalget også vurdert særskilt om det bør inntas regler om saksbehandling og konsultasjoner mv. i plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven. De to førstnevnte lovene åpner begge for vedtak av en annen art enn konsesjonslovgivningen og gir ikke hjemmel til å iverksette inngrep i grunn og

ressurser. Derfor er det i kapittel 19 og 20 vurdert særskilt om det er behov for slike regler for arealplanlegging og konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, og ved vedtak av områdevern og om bruk av fredede områder etter naturvernloven. Spørsmålet om endringer i bergverksloven er drøftet særskilt i kapittel 21. Dette har dels sammenheng med de særlige forpliktelsene staten etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2) er underlagt i forbindelse med undersøkelser etter og utvinning av mutbare mineraler i tradisjonelle samiske områder, og dels med at det i bergverksloven alt er inntatt visse særlige saksbehandlingsregler for å styrke den samiske medvirkningen i beslutningsprosessene og vektleggingen av samiske hensyn. Disse reglene er imidlertid per i dag geografisk avgrenset til Finnmark.

## 18.2 Tidligere forslag om saksbehandlingsregler

### 18.2.1 Forslaget i NOU 1997: 4 kapittel 8

Samerettsutvalget I foreslo i NOU 1997: 4 kapittel 8 flere bestemmelser for å verne de tradisjonelle samiske områdene mot inngrep som vil kunne utgjøre en trussel mot naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsniv. Tanken var at reglene skulle supplere gjeldende lovgivning og utvide og konkretisere den forberedende saksbehandlingen og avveiningsgrunnlaget slik at samiske interesser ble gitt en mer fremtredende plass.

For det utvalget betegnet som *enkelttilfeller* av naturinngrep foreslo en for det første en regel om at det ved avgjørelsen av søknader om slike inngrep i «samiske bruksområder» skulle «legges vekt på» å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Regelen var ment å fremheve de samiske interessene og sikre at disse ble tatt hensyn til under saksforberedelsen, når søknaden avgjøres og ved vilkårsfastsettelsen. For det andre foreslo flertallet (14–3) at Sametinget skulle bli obligatorisk høringsinstans i saker som kunne medføre «betydelige» konsekvenser for samisk kultur og næringsutøvelse i området. Et mindretall (5–12) ønsket at dette også skulle gjelde for reindriften distriktsstyrer. For slike saker foreslo videre flertallet (9–8) en regel om at Sametinget på visse vilkår skulle kunne utsette gjennomføringen av en utstedt inngrepstillatelse i inntil seks år. Sametingets vedtak skulle imidlertid kunne settes til side av Stortinget. Ett medlem foreslo også en tilsvarende nektingsrett for Reindriftsstyret.

Videre foreslo et samlet utvalg en regel om at det ved vedtakelsen av *forskrifter* om forvaltningen av grunn og ressurser og reguleringen av ressursbruken skulle legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsniv. En foreslo også slike regler for utarbeidelse av arealplaner og konsekvensutredninger etter *plan- og bygningsloven*.

Et fellestrekk ved forslagene var at de rettet seg mot offentlige vedtaksorganer og medførte forpliktelser for disse, samtidig som de foreslåtte høringsreglene og nektingsreglene la opp til at Sametinget skulle trekkes mer aktivt inn i denne typen saker. Det ble ansett som en konkretisering av forpliktelsene i Grunnloven § 110 a at både offentlige organer og samene selv ble gitt et ansvar for å sikre bevaringen av naturgrunnlaget for samisk kultur.<sup>4</sup>

I stedet for å foreslå at de ovenfor omtalte bestemmelsene skulle inntas direkte i de relevante sektorlovene, utarbeidet utvalget generelle bestemmelser som skulle inntas i et nytt kapittel 4 i sameloven 12. juni 1987 nr. 56. Videre skulle det i de aktuelle inngreps- og ervervslovene inntas bestemmelser som henviste til det nye kapittelet i sameloven.<sup>5</sup>

### 18.2.2 Justisdepartementets vurderinger i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003)

De foreslåtte saksbehandlingsreglene i NOU 1997: 4 ble ikke fulgt opp av Justisdepartementet da forslaget til finnmarkslov ble fremmet. Dette er begrunnet på følgende måte:<sup>6</sup>

«[Samerettsutvalgets forslag] har vært utgangspunktet for departementets arbeid med proposisjonen. Som grunnlag for det videre arbeidet har det vært foretatt en vurdering av forslaget om å foreslå en ny lov om rettsforhold og grunnforvaltning i Finnmark og samtidig foreslå endringer i sameloven mv. med sikte på å verne naturgrunnlaget for samisk kultur i hele det tradisjonelle samiske området i Norge. Det reiser seg her spørsmål om det vil være hensiktsmessig å foreta en så omfattende revisjon samtidig, og videre om det fremtidige regelverket om grunnforvaltningen i Finnmark bør spres på flere lover, eller samles i en lov som fullt ut regulerer de særegne rettsforhold i fylket.»

Departementet fremholder videre at dets vurdering av disse spørsmålene er foretatt i lys av hva

4. NOU 1997: 4 side 385.

5. Utvalgets lovforslag er inntatt i samlet form i NOU 1997: 4 side 568–571.

6. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 92.

som kom frem under høringen av forslagene i NOU 1997: 4 og utviklingen ellers siden 1997. Hva angår høringsprosessen, viser departementet til at mens de foreslåtte reglene om vektlegging og høring fikk bred tilslutning, var hovedbildet fra høringen at:<sup>7</sup>

«... det sentrale elementet i Samerettsutvalgets regler for å verne samiske bruksområder – nektingsretten for Sametinget – ble møtt med sterk motstand jevnt over, unntatt i indre Finnmark. Dette har gjort det nødvendig for departementet å vurdere andre mulige måter å etablere det nødvendige vern av naturgrunnlaget for samisk kultur. Når forslaget [fra mindretallet] om en eiendomsdeling i Finnmark samtidig har fått liten tilslutning også i de samiske kommunene, trekker dette i retning av å ta utgangspunkt i flertallets forslag om ett nytt grunnforvaltningsorgan for hele Finnmark, og se på muligheten for at virkemidler for vernet kan integreres i dette.»

Departementet uttaler videre til at det er behov for å avklare Sametingets rolle i grunnforvaltningen i Finnmark og peker på at det synes å være «en entydig erfaring at uten en definert og operativ rolle for Sametinget i arealbrukspolitikken, vil et unødigt stort antall saker bli gjenstand for politisk strid.»<sup>8</sup> Samtidig antar departementet at det vil være mer hensiktsmessig at Sametinget får anledning til å levere premisser for og kontrollere praksis innen arealforvaltningen, enn at det gis en begrenset myndighet til direkte å kunne stanse prosjekter. Om forholdet til arbeidet til det gjenoppnevnte Samerettsutvalget heter det:<sup>9</sup>

«Det har vært nødvendig å vurdere det tematiske og geografiske innhold i proposisjonen her i lys av det arbeid som Samerettsutvalget nå er i gang med å utføre. Skulle man følge utvalgets forslag fra 1997 om å innføre generelle regler for vern av naturgrunnlaget i hele det samiske området, ville disse komme til å gjelde for de områdene hvor Samerettsutvalget skal utrede de samiske rettighetene.

Under høringen er det reist sterke innvendinger mot å foregripe Samerettsutvalgets arbeid, og departementet antar for egen del at Samerettsutvalgets oppgave i en slik situasjon ville bli vesentlig vanskeliggjort. Ved at utredningsarbeidet sør for Finnmark ikke er ferdig, ser departementet det som lite aktuelt å la vernereglene som foreslås i proposisjonen her få anvendelse i dette området.»

Departementet oppsummer valget av tematisk og geografisk ramme for proposisjonen slik:<sup>10</sup>

«Oppsummeringsvis kan det slås fast at høringen ikke gir et godt grunnlag for å følge opp Samerettsutvalgets forslag om å vedta både en ny lov for Finnmark og i tillegg et arealvern for hele det samiske områdene [sic.] i Norge i sameloven. Høringen gav heller ikke grunnlag for å gå videre med forslaget om nektingsrett som arealvern virkemiddel i Finnmark.

De to øvrige virkemidlene, vektlegging og høring, er møtt positivt. Men når forslaget om nektingsrett faller, vil ikke disse virkemidlene alene være tilstrekkelig folkerettslig, og dermed uaktuelle uten i kombinasjon med noe annet.

Sametingets rolle har ikke vært avklart i forhold til grunnforvaltningen i de tradisjonelle samiske områdene. I Finnmark har uenigheten vært så sterk at den i noen grad har bremsset arealbruk og næringsutvikling.

Høyesteretts avgjørelser i Selbu- og Svartskog-dommene (Rt. 2001 s. 769 og s. 1229) har bidratt til å kaste lys over sentrale samerettslige spørsmål. I denne sammenheng kan det konstateres at dommene har medført at en nyordning i Finnmark haster enda mer, mens sikring av reindriftsrettens stilling i sør ikke lenger er like akutt.

I sum tilsier dette at proposisjonen bør ta utgangspunkt i Samerettsutvalgets forslag om en lov om grunnforvaltningen i Finnmark og omfatte virkemidler for vern av naturgrunnlaget for samisk kultur i Finnmark. Regler for vern av naturgrunnlaget for samekulturen i de øvrige samiske områdene må avvete utfallet av Samerettsutvalgets pågående arbeid og revisjonen av plan- og bygningssloven m.m.»

Noe senere i proposisjonen uttaler departementet:<sup>11</sup>

«Et grunnleggende hensyn bak [de verneregler Samerettsutvalget foreslo i NOU 1997: 4] er å sikre og bedre vilkårene for den samiske folkegruppens særegne kultur. Kulturvernet omfatter et nødvendig materielt grunnlag for kulturen. Den sterke tilknytningen samene har og har hatt til naturen som grunnlag for næringsvirksomhet og som ramme for livsutfoldelse, opplevelse av fortiden, kunnskaper og levemåte, gjør samisk kultur spesielt avhengig av naturen, landskapet og naturressursene. Samerettsutvalget så vel som departementet ønsker å bidra til at dette fortsatt kan være tilfellet.

...

7. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 92–93. Se også redegjørelsen for høringsuttalelsene på side 32–33.

8. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 93.

9. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), side 93.

10. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 94.

11. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), side 101–102.

Departementet deler utvalgets prinsipielle holdning knyttet til betydningen av å verne naturgrunnlaget for samisk kultur. Departementet vil imidlertid ikke tiltre utvalgets forslag til virkemidler slik de er presentert overfor [sic]. Finnmarksloven gjelder naturlig nok kun for Finnmark fylke. Samerettsutvalget utreder spørsmålene om samiske rettigheter til land og vann sør for Finnmark. Departementet mener derfor at tiden ikke er moden for å gi regler om naturinngrep i hele landet.»

### 18.2.3 Samerettsutvalgets vurderinger

Det kan ut fra det ovenstående konstateres at selv om forslagene i NOU 1997: 4 om generelle saksbehandlingregler ikke ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), er spørsmålet om det er behov for slike regler fortsatt aktuelt. Når departementet ikke fant tiden moden for å gi slike regler for hele landet fordi det gjenoppnevnte Samerettsutvalget utreder samiske rettigheter til land og vann sør for Finnmark, kan dette anses som et uttrykk for at man antar at dette utvalget vil vurdere om det er behov for å gi saksbehandlingsregler ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Det forholdet at flere av høringsinstansene mente at det ville være å foregripe det nye utvalgets arbeid å gi slike regler nå, kan også forstås slik.

I alle fall vil dette gjelde for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Når det derimot gjelder Finnmark, kan det hevdes at dette er mindre aktuelt. Finnmark er ikke en del av utvalgets geografiske mandatområde. Dessuten er det i bestemmelsene om at Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan de besluttende myndighetene skal bedømme virkningen for samisk kultur mv. av endret bruk av utmark i finnmarksloven § 4, jf. § 10 første ledd er gitt visse regler om arealvern for dette fylket.

Selv om både offentlige myndigheter som behandler saker om endret bruk av utmark i Finnmark og Finnmarkseiendommen som grunneier vil måtte forholde seg til Sametingets retningslinjer, vil imidlertid retningslinjene bare være avgjørende for vurderingen av de *samiske hensynene* i saker om endret bruk av utmark, men ikke for avveiningen mellom disse og andre relevante hensyn.<sup>12</sup> Sametingets retningslinjer vil følgelig ikke være avgjørende for den endelige beslutningen i saker om endret bruk av utmark. De vil heller ikke

erstatte regler om utredning av tiltakenes konsekvenser og andre saksbehandlingsregler.

Utvalget har således ikke ansett det forholdet at det er gitt visse særlige regler for Finnmark som et hinder mot at de generelle reglene en foreslår om saksbehandling og hensyntagen til samiske interesser, får anvendelse også her, jf. for så vidt det som er sagt om dette foran i punkt 17.5.4.5 om de foreslåtte konsultasjonsreglens anvendelse i Finnmark. Det ville gi dårlig mening om disse og andre saksbehandlingsregler bare skulle gjelde i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms og sørover.

Når det gjelder den nærmere utformingen av reglene, er vil Samerettsutvalget slutte seg til det som er anført i NOU 1997: 4 om at det er behov for saksbehandlingsregler som kan konkretisere den forberedende saksbehandlingen og bidra til at samiske interesser blir gitt en mer fremtredende plass i de avveiningene som foretas før et vedtak treffes, enn hva de har i dag. En har videre merket seg at Justisdepartementet i begrunnelsen for ikke å videreføre forslagene om nektingsrett i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) fremholder at det synes mer hensiktsmessig at Sametinget gis en rolle med større vekt på «å levere premisser og kontrollere praksis, enn en begrenset myndighet til direkte å kunne stanse prosjekter,» og at dette vil gi tinget anledning til å bidra mer konstruktivt i forhold til vern og forvaltning av utmark enn ved bare å ha myndighet til å stanse ulike inngrep.<sup>13</sup>

Samerettsutvalget har også merket seg departementets uttalelse om at når forslaget om nektingsrett faller, vil de høringsreglene og vektleggingsreglene som var foreslått i NOU 1997: 4 «ikke alene være tilstrekkelig folkerettslig, og dermed uaktuelle uten i kombinasjon med noe annet.»<sup>14</sup> Departementets syn later dermed til å være at dersom disse reglene videreføres, vil de for å oppfylle statens folkerettslige forpliktelser måtte skjerpes eller suppleres med bestemmelser som ellers styrker arealvernet.

Selv om det avgjørende for om folkerettens krav er oppfylt, ikke bare er utformingen av reglene, men også hvilket resultat de vil gi i konkrete saker, er det Samerettsutvalgets syn at saksbehandlingsreglene bør gis en mer konkret utforming enn de hørings- og vektleggingsreglene som var foreslått i NOU 1997: 4. Slike regler vil i større grad enn generelle regler sikre at det blir tatt tilbørlig hensyn til samiske interesser i enkeltsaker. Reglene bør også i større grad enn i NOU 1997: 4

12. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 35, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 121–122.

13. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 93, jf. side 102.

14. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 94.

søkes begrunnet i folkerettslige føringer. En vil derfor i punkt 18.3 redegjøre noe nærmere for disse føringene.

## 18.3 Folkerettslige føringer

### 18.3.1 Innledning

Regler som beskytter tradisjonelle samiske områder mot tiltak som kan virke utilbørlig inn på bruken av dette området, vil ha et sterkt folkerettslig grunnlag. Både FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, jf. artikkel 1 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15, jf. artikkel 6 og 7 forplikter staten til å beskytte naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse og til å sikre samisk deltakelse i og innflytelse på beslutningsprosessene i saker som gjelder utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Regler som styrker vernet mot tiltak som kan virke negativt inn på bruken av disse områdene kan derfor anses som en *konkretisering* av de forpliktelsene som kan utledes av disse bestemmelsene, jf. også den nære sammenhengen mellom grunnloven § 110 a og det folkerettslige materialet.

Utvalget vil i det følgende gi en oversikt over de viktigste folkerettslige føringene når det gjelder spørsmålet om vern mot inngrep i tradisjonelle samiske områder, og spørsmålet om under hvilke forutsetninger slike inngrep eventuelt kan gjennomføres.

Det vil blant annet bli fokusert på det mer absolute vernet mot tiltak som kan gripe utilbørlig inn i samisk materiell kulturutøvelse. Dette vernet kan i først rekke utledes av SP artikkel 27, som er omtalt i punkt 18.3.2, jf. også foran i punkt 5.5 flg. Denne bestemmelsen er gjennom praksis i FNs menneskerettskomité gitt et innhold som medfører at den i større grad enn ILO-konvensjon nr. 169 beskytter mot tiltak i tradisjonelle samiske områder som har slike virkninger at det kan likestilles med at en større eller mindre gruppe samer blir fratatt sin rett til (materiell) kulturutøvelse. Komiteens praksis viser også at artikkel 27 stiller visse krav til saksbehandlingen ved omsøkte tiltak i tradisjonelle samiske områder. Bestemmelsen har for øvrig særlig interesse fordi den er inkorporert i norsk rett og gitt forrang i kollisjoner med (annen) intern rett, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 §§ 2 og 3.

ILO-konvensjon nr. 169, hvis primære verneelement ligger i samenes rett til å bli konsultert og delta i beslutningsprosesser, er omtalt i punkt 18.3.3. For en nærmere redegjørelse for den beskyttelsen som ligger i konvensjonens bestem-

melser om disse forholdene, kan det derfor vises til fremstillingen foran, særlig i punkt 17.2.2 til 17.2.4.

### 18.3.2 SP artikkel 27

#### 18.3.2.1 Individuell rett til kulturutøvelse

SP artikkel 27 gir en individuell rettighet for medlemmer av minoritetskulturer til å dyrke sin kultur sammen med andre medlemmer av kulturen. Rettigheten kan påberopes av det enkelte individ,<sup>15</sup> eller kollektivt av en minoritetsgruppe ved deres representative organer.<sup>16</sup> Det avgjørende for om artikkel 27 er krenket, vil derfor ikke være hvilke virkninger et planlagt tiltak vil ha for den samiske folkegruppen som helhet, men hvilke virkninger tiltaket vil ha for de individene det mer direkte berører. Det er følgelig ikke primært virkningene av inngrepet eller tiltaket sett i forhold til alle tradisjonelle samiske områder i Norge som må vurderes, men dets virkninger i det området hvor inngrepet er planlagt iverksatt.

Dette har stor betydning blant annet ved fysiske inngrep i grunnen. Slike inngrep vil ikke nødvendigvis legge beslag på så store arealer, men kan ha store skadelige virkninger i og i nærheten av det området hvor de blir gjennomført. Det kan tenkes at det til forsvar for å iverksette et inngrep i et reindriftsområde kan bli anført at inngrepet bare berører en liten del av det totale samiske området og at det heller ikke er til hinder for at de som berøres av inngrepet kan utøve samisk kultur andre steder og i andre sammenhenger. Ettersom artikkel 27 gir en individuell rettighet, vil imidlertid slike argumenter ikke ha stor tyngde.

Når den enkelte sames rett til kulturutøvelse er beskyttet og beskyttelsen også gjelder vedkommendes materielle kulturutøvelse, vil en i vurderingen av om artikkel 27 er overholdt primært måtte se hen til hvilken konkret betydning inngrepet har for de berørte samenes muligheter til å drive materiell kulturutøvelse i deres tradisjonelle bruksområder. Iverksettes det et tiltak i et reinbeitedistrikt, vil vurderingstemaet etter artikkel 27 ikke være hvilken betydning tiltaket har for den samlede samiske kulturen eller den samlede samiske reindriftsutøvelsen i Norge, men hvilken betydning det har for de reindriftsutøverne som tilhører det reinbeitedistriktet eller den siidaen eller de siidaene som inngrepet berører.

15. Se for eksempel *Lovelace v. Canada* (Communication No. R.6/24/1977) para 13.2 og 14; *Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985) para 6.3; og *Howard v. Canada* (Communication No. 879/1999) para 12.5.

16. Se for eksempel *Lubicon Lake Band v. Canada* (Communication No. 167/1984), para. 32.1.

### 18.3.2.2 Vern mot inngrep i naturgrunlaget for kulturutøvelsen

SP artikkel 27 beskytter både urfolks ideelle og materielle kulturutøvelse. Det vil si at ikke bare samisk språk og lignende er beskyttet, men også tradisjonelle næringer som fortsatt er en del av samisk kulturutøvelse og spesielle leveveier knyttet til bruk av land og naturressurser. Se for eksempel *Kitok mot Sverige og Ilmari Länsman mot Finland*, som begge gjaldt samisk reindrift,<sup>17</sup> og Menneskerettskomiteens tolkningsuttalelse nr. 23 hvor det blant annet heter:<sup>18</sup>

«With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.»

Det er dessuten ikke bare den «opprinnelige» måten å utøve tradisjonelle næringer på som er beskyttet, men også mer moderne måter å utøve slike næringer på.<sup>19</sup>

Kulturbegrepet i artikkel 27 omfatter dessuten ikke bare den materielle kulturutøvelsen som sådan, men også det materielle grunnlaget for kulturutøvelsen. Det vil si at også de landområdene og naturressursene som samene har brukt og bruker som grunnlag for sin livsutfoldelse er beskyttet, jf. for eksempel det som ovenfor er sitert fra tolkningsuttalelse nr. 23. Ut fra foreliggende praksis synes det også som om urfolk nyter et særlig sterkt vern etter artikkel 27, og ikke minst gjelder dette urfolks kulturspesifikke næringer.

Det forholdet at bestemmelsen også beskytter de landområdene hvor den materielle kulturutøvelsen foregår, gjør at artikkel 27 har særlig interesse for spørsmålet om naturinngrep skal tillates i tradisjonelle samiske områder, og eventuelt på hvilke vilkår. Bestemmelsen innebærer dels at staten har plikt til selv ikke å foreta seg noe som fratrar samer deres rett til å utøve sin egen kultur, og dels at sta-

ten er forpliktet til å beskytte retten til samisk kulturutøvelse mot inngrep fra private som kan ha slike virkninger.

Dette innebærer blant annet at offentlige konsesjonsmyndigheter ikke kan gi tillatelse til at det gjennomføres tiltak i tradisjonelle samiske områder dersom tiltakene for eksempel er av en slik art at de kan sidestilles med en nektelse av retten til materiell kulturutøvelse for en reinbeite-siida. En vannkraftutbygging eller anleggelse av en vindmøllepark vil således kunne være problematisk i forhold til artikkel 27 dersom tiltaket får en form som innebærer at videre reindrift i et tradisjonelt reinbeiteområde ikke lenger kan fortsette på en bærekraftig måte.

Ved vurderingen av om et inngrep/tiltak krenker artikkel 27 vil man også måtte trekke effekten av tidligere inngrep inn i vurderingen av om det nye inngrepet er i strid med bestemmelsen, jf. for eksempel *Lubicon Lake Band mot Canada* og *Jouni E. Länsman mot Finland*.<sup>20</sup> Bestemmelsen kan dermed også få betydning for såkalte «bit for bit»-inngrep. Det vil si i tilfeller hvor et nytt og isolert sett beskjedent inngrep, etter en samlet vurdering hvor også virkningene av tidligere inngrep trekkes inn, likevel må anses å kunne utgjøre en nektelse av retten til samisk materiell kulturutøvelse i et område.

Artikkel 27 gir også føringer for hvordan staten kan bruke sin forvaltningsmyndighet i tradisjonelle urfolksområder. Blant annet vil den være et moment i rovdyrforvaltningen, slik at det unngås at rovdyrbestanden blir så stor at det for eksempel ikke lenger kan drives reindrift i deler av dagens reindriftsområder. Staten plikter også å sørge for at privates virksomhet ikke får et omfang som truer samisk næringsutøvelse. Dette kan for eksempel gi seg utslag i at det må settes konsesjonsvilkår for å hindre at virksomheten medfører utilbørlig skade for samisk bruk. Forpliktelsen kan også få betydning for statens skjønnsutøvelse ved vurderingen av hvordan utnyttelsen av fornybare ressurser skal reguleres (omfang, redskapsbruk, etc.). Det vises ellers til den bredere redegjørelsen for disse forholdene foran i punkt 5.5.3 (særlig punkt 5.5.3.7, 5.5.3.8 og 5.5.3.12).

### 18.3.2.3 Krav til saksbehandlingen

Det følger av det ovenstående, jf. også punkt 5.5 flg., at artikkel 27 utgjør en skranke mot at det tiltales iverksatt tiltak i tradisjonelle samiske områ-

17. *Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985) og *Ilmari Länsman v. Finland* (Communication No. 511/1992).

18. General Comment No. 23: Article 27, adopted on 50th Session, 08/04/1994, para. 7.

19. *Ilmari Länsman v. Finland* (Communication No. 511/1992), para. 9.3.

20. *Lubicon Lake Band v. Canada* (Communication No. 167/1984) para. 33 og *Jouni Länsman v. Finland* (Communication No. 671/1995) para. 10.4, jf. para. 10.7.



der som er til utilbørlig skade for samisk materiell kulturutøvelse som foregår der. Den vil eksempelvis beskytte mot inngrep som i seg selv har slike konsekvenser at samer blir fratatt retten til materiell kulturutøvelse. Bestemmelsen gir imidlertid ikke noe absolutt vern mot at det gjennomføres (mindre vidtrekkende) tiltak i tradisjonelle samiske områder. Dette gjelder også om tiltakene får konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse. Artikkel 27 vil imidlertid ha betydning også for slike inngrep. Herunder vil det ha stor betydning for den konkrete vurderingen av om artikkel 27 er overholdt eller ikke, om de inngrepet eller tiltaket får betydning for har kunnet delta i beslutningsprosessen frem mot avgjørelsen av saker som særskilt angår dem.<sup>21</sup>

Det er derfor grunnlag for å innfortolke i artikkel 27 en *deltakelsesrett* for urfolket. Dette vil også harmonere med SP artikkel 1 og bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i ILO-konvensjon nr. 169. Deltakelsesretten gjelder ikke bare ved store inngrep, men også ved tiltak som kan få konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse, men uten at tiltaket kan anses som en nektelse av retten til kulturutøvelse om det blir gjennomført.

Spørsmålet om hvilken deltakelse som kreves, vil bero på de konkrete forholdene. På generelt grunnlag kan det imidlertid antas at artikkel 27 ikke bare foreskriver en rett for de samiske interessene som en planlagt beslutning kan få direkte betydning for, til å uttale seg før beslutningen treffes. De vil også ha rett til å delta i beslutningsprosessen og til å øve reell innflytelse på hvordan tiltaket skal gjennomføres slik at det får så små skadevirkninger som mulig for samisk materiell kulturutøvelse. Se foran i punkt 17.2.6 om hva som på dette punktet kan utledes av *Apirana Mahuika mot New Zealand* og *Ilmari Länsman mot Finland*.

Det er også grunn til å tro at det av artikkel 27 kan utledes en plikt for statene til å *utrede hvilke konsekvenser* et planlagt tiltak i et samisk bruksområde vil ha for bruken av området før tiltaket tillates iverksett. Menneskerettskomiteens praksis viser at det kan ha betydning for vurderingen av om bestemmelsen er overholdt om den berørte urfolksgruppens tradisjonelle næringsutøvelse kan fortsette på en økonomisk bærekraftig måte i det området hvor inngrepet er gjennomført også etter at inngrepet er et faktum.<sup>22</sup> Ut fra dette kan det i alle fall antas at utredning av tiltakets conse-

kvenser kan være en nødvendig, men ikke uten videre en tilstrekkelig forutsetning for en å oppfylle forpliktelsene i artikkel 27.

Staten vil etter artikkel 27 også måtte *vektlegge* hensynet til samisk kulturutøvelse. Dette vil være en forutsetning for å oppfylle bestemmelsens krav til å etablere et effektivt kulturvern. Vektleggingsplikten gjelder også dersom et inngrep eller tiltak begrenser kulturutøvelsen, men uten å utgjøre en «nektelse» av retten til kulturutøvelse, og vil for eksempel kunne innebære at det må sørges for at de inngrepene eller tiltakene som tillates, blir gjennomført på en måte som er til minst mulig skade for kulturutøvelsen.<sup>23</sup>

Se for eksempel *Ilmari Länsman mot Finland*. Menneskerettskomiteen fant her at artikkel 27 ikke var krenket, men understreker at fremtidig storskala gruvedrift i tvisteområdet vil kunne krenke klagerens rett til kulturutøvelse, og at statens myndigheter «is under a duty to bear this is mind when either extending existing contracts or granting new ones.»<sup>24</sup> I *Jouni E. Länsman mot Finland*, hvor komiteen heller ikke fant noen krenkelse, fremheves det at myndighetene for fremtiden vil måtte ta hensyn til at ulike tiltak som ikke hver for seg er i strid med bestemmelsen, samlet sett kan underminere samisk kulturutøvelse.<sup>25</sup>

Denne vektleggingsplikten er for øvrig neppe begrenset til enkeltstående tillatelser, men gjelder mer generelt slik at den også kommer til anvendelse ved vedtak av arealplaner eller forskrifter om bruk av fornybare ressurser i de tradisjonelle samiske områdene.<sup>26</sup>

#### 18.3.2.4 Beskyttelsens rekkevidde

Rettighetene etter artikkel 27 har et absolutt preg ved at statene ikke har noen skjønnsmargin ved vurderingen av bestemmelsens rekkevidde i enkeltsaker. Staten kan dermed ikke tolke artikkel 27 med henvisning til at den har bedre forutsetninger enn Menneskerettskomiteen for å vurdere virkningene av et tiltak innenfor statens grenser, jf.

21. Se for eksempel *Ilmari Länsman v. Finland* (Communication No. 511/1992) para 9.5 til 9.7 og *Apirana Mahuika v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), para. 9.6 til 9.8.

22. Se for eksempel *Äärelä and Näkkäljärvi v. Finland* (Communication No. 779/1997), para 7.6. Se også *Ilmari Länsman v. Finland* para. 9.8.

23. Se for eksempel Ann Gøril Johansen, *Ett skritt fram og to tilbake*, i *Samer, makt og demokrati* (Bjerkli og Selle, red) side 175, særlig på side 192 flg.

24. *Ilmari Länsman v. Finland* (Communication No. 511/1992) para. 9.8.

25. *Jouni E. Länsman v. Finland* (Communication No. 671/1995) para. 10.7. Se også *Jouni E. Länsman v. Finland* (Communication No. 1023/2001) para. 10.2.

26. Se for eksempel Carsten Smith, *Om samenes rett til naturressurser særlig ved fiskerireguleringar*, i *Lov og Rett* 1990 side 507, særlig på side 516 flg.

Ilmari Länsman mot Finland.<sup>27</sup> Artikkel 27 utgjør slik sett en absolutt materiell skranke mot inngrep i samisk kulturutøvelse. Også den foran omtalte observasjonsuttalelsen fra FNs menneskerettskomité til Canadas femte periodiske rapport understreker at bestemmelsen inneholder en slik absolutt skranke. Komiteen viser til SP artikkel 1 og 27 og anmoder kanadiske myndigheter om å konsultere the Lubicon Lake Band om planlagt tømmerhogst og olje- og gassutvinning, og uttaler:<sup>28</sup>

«[The State party] should consult with the Band before granting licences for economic exploitation of the disputed land, and ensure that in no case such exploitation jeopardizes the rights recognized under the Covenant.»

Statens myndigheter plikter altså å sikre at den omsøkte ressursutnyttelsen ikke under noen omstendigheter («in no case») setter de rettighetene som er anerkjent av SP, det vil si retten til kulturutøvelse, i fare. Til tross for dette utgangspunktet, er det imidlertid vanskelig generelt å angi rekkevidden av den beskyttelsen som kan utledes av artikkel 27. Bestemmelsen gir ingen total beskyttelse av samisk kulturutøvelse, og rekkevidden av statens forpliktelser må vurderes konkret. Siden artikkel 27 gir individuelle rettigheter, vil imidlertid også inngrep som har liten betydning for samisk kulturutøvelse samlet sett kunne være i strid med bestemmelsen dersom de først må bedømmes slik at de utgjør en faktisk nektelse av enkeltsamers eller grupper av samers rett til å dyrke sin (materielle) kultur.

Også følgende uttalelse fra Menneskerettskomiteen i *Ilmari Länsman mot Finland* har interesse for rekkevidden bestemmelsens vern av materiell kulturutøvelse:<sup>29</sup>

«Article 27 requires that a member of a minority shall not be denied his right to enjoy his culture. Thus, measures whose impact amount to a denial of the right will not be compatible with the obligations under article 27. However, measures that have a *certain limited impact* on the way of life of persons belonging to a minority *will not necessarily* amount to a denial of the right under article 27» (Samerettsutvalgets uthevelser).

Tiltak med en «viss begrenset innvirkning» på levemåten til personer tilhørende minoriteter vil

altså «ikke nødvendigvis» være i strid med artikkel 27. Motsetningsvis vil da tiltak som har mer innvirkning enn dette kunne være det. Dette kan tilsi at det ikke skal så mye til før bestemmelsen er overtrådt, og i alle fall ikke dersom inngrepet er gjennomført uten at den urfolksgruppen som inngrepet særlig berører har kunnet påvirke beslutningen.

Som nevnt i punkt 18.3.2.3, har det også hatt betydning for vurderingen av om artikkel 27 er overtrådt, om urfolksgruppens tradisjonelle næringsutøvelse vil være bærekraftig også etter at inngrepet er gjennomført. Dette understrekes også i Ilmari Länsman-saken:<sup>30</sup>

«..., the Committee notes that economic activities must, in order to comply with article 27, be carried out in a way that the authors continue to benefit from reindeer husbandry. Furthermore, if mining activities in the Angeli area were to be approved on a large scale and significantly expanded by those companies to which exploitation permits have been issued, then this may constitute a violation of the authors' rights under article 27, in particular of their right to enjoy their own culture. The State party is under a duty to bear this in mind when either extending existing contracts or granting new ones.»

Spørsmålet om næringsutøvelsen vil kunne fortsette på en bærekraftig måte også etter at et inngrep er gjennomført, vil for øvrig også være et sentralt moment i den forutgående avveiningen av om inngrepet skal tillates gjennomført eller ikke, og det vil etter omstendighetene gjelde en plikt for statene til å utrede dette før det eventuelt gis tillatelse.

### 18.3.3 ILO-konvensjon nr. 169

#### 18.3.3.1 Sikring av samiske rettigheter – artikkel 15 (1)

ILO-konvensjonens artikkel 15 (1) begrenser statenes adgang til fritt å regulere utnyttelsen av grunn og ressurser i områder som urfolket tradisjonelt har brukt. Herunder foreskriver den at samenes rett til naturressurser i deres tradisjonelle bruksområder skal sikres spesielt («be specially safeguarded»). I dette synes det å ligge en forpliktelse om at staten ved utøvelsen av offentligrettslig reguleringsmyndighet i tradisjonelle samiske områder, er forpliktet til å sikre samiske rettigheter til ressursene. Det vil si at artikkel 15 (1), på samme måte som SP artikkel 27, stiller opp et vern mot inngrep.<sup>31</sup> Videre er det gjennom ILOs praksis

27. Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992), para. 9.4.

28. Human Rights Committee, Eighty-fifth session, CCPR/C/CAN/CO/5 20 April 2006, para. 9.

29. Ilmari Länsman v. Finland, para 9.4. Uttalelsen er gjentatt bl.a. i Jouni E. Länsman v. Finland para. 10.3.

30. Ilmari Länsman v. Finland, para 9.8.

slått fast at artikkel 15 får anvendelse i tradisjonelle urfolksområder, uavhengig av om det i et område er grunnlag for å anerkjenne eier- og besittelsesrettigheter eller bruksrettigheter.<sup>32</sup>

Rekkevidden av dette vernet er imidlertid i liten grad berørt i ILOs praksis. Det foreligger således få konkrete holdepunkter for å anta at passus-sen i artikkel 15 (1) har et annet eller mer vidtrekkende innhold enn artikkel 27. Riktignok har artikkel 15 vært berørt i flere klagesaker, men ILO har i disse sakene primært fokusert på den delen av artikkel 15 som omhandler konsultasjoner og deltakelse, og anvendt disse i sammenheng med bestemmelsene i artikkel 6 og 7.<sup>33</sup> ILOs praksis har derimot vært lite rettet inn mot det «negative» aspektet ved artikkel 15; at urfolkets rettigheter til naturressursene skal sikres spesielt og herunder beskyttes mot inngrep. Følgelig synes fortsatt SP artikkel 27 slik denne er tolket og anvendt av Menneskerettskomiteen, det sentrale folkerettslige instrumentet når det gjelder vernet mot inngrep i samisk kulturutøvelse og dennes materielle forutsetninger.

Etter ILO-konvensjonens artikkel 14 (2) er statens myndigheter for øvrig også forpliktet til å «sikre effektivt vern av [samenes] eiendomsrett». Dette må i alle fall innebære at samiske rettighetshavere må sikres et ekspropriasjonsvern på linje med andre private rettighetshavere og reelle muligheter til å utnytte sine rettigheter. Hensynet til en lojal oppfyllelse av artikkel 14 (2) kan således tale for at det bør etableres et særlig sterkt inngrepsvern der hvor bruken har vært slik at den gir grunnlag for anerkjennelse av eierrettigheter for lokalbefolkningen. Utvalget har drøftet dette nærmere i punkt 18.4.8.

### 18.3.3.2 Retten til deltakelse – artikkel 15 (1)

Av artikkel 15 (1) annen setning fremgår det at sikringen av urfolkets rettigheter, omfatter urfolkets rett til å «delta» i bruk, styring og bevaring av naturressursene i de områdene bestemmelsen gjelder. For samene innebærer dette at de har krav på å delta i forvaltningen av de tradisjonelle samiske områdene og den ressursutnyttelsen som skjer der.

Gjennomgangen av ILOs praksis i punkt 17.2.2 flg., jf. også punkt 17.2.4 flg., viser at samiske organer og brukere i saker som kan få direkte betyd-

ning for dem, har krav på en bredere deltakelse i beslutningsprosessene enn kun å bli hørt før vedtakene fattes.<sup>34</sup> Hvilke krav som kan stilles til deltakelsen kan imidlertid variere. I mange saker vil det være påkrevd, men kanskje også tilstrekkelig, at Sametinget og/eller representanter for samiske interesser deltar gjennom en konsultasjonsprosess. I andre tilfeller er det kanskje også hensiktsmessig at samiske institusjoner er representert i de besluttede organene. Er vedtakenes betydning mer beskjeden, vil det derimot kanskje være tilstrekkelig med en aktiv høringsrunde.

Av ILOs praksis knyttet til deltakelsesforpliktelsen i artikkel 15 kan det også utledes at det vil være påkrevd at de representative samiske interessenes ønsker og behov vil måtte tillegges tilbørlig vekt når avgjørelsene treffes. Noe krav om at de må få avgjørende innflytelse på innholdet av avgjørelsene, kan imidlertid verken utledes av artikkel 15 eller av andre bestemmelser i konvensjonen.<sup>35</sup> En annen sak er imidlertid at tyngden av samiske interesser i konkrete tilfeller kan være så sterk at hensynet til dem vil være avgjørende for vedtakets innhold. Har et tiltak slike virkninger at det må anses som en nektelse av retten til kulturutøvelse, vil det dessuten være i strid med SP artikkel 27 å tillate at det iverksettes.

Det forholdet at urfolk skal sikres retten til å delta i beslutningsprosesser som angår deres interesser, herunder bruken av naturressursene i deres bruksområder, fremgår også i flere andre bestemmelser i konvensjonen enn artikkel 15, jf. det som er sagt i punkt 17.2 flg. om de generelle bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6 og 7. Artikkel 15 som gjelder ved utnyttelse av naturressurser i urfolkets tradisjonelle områder, må imidlertid anses som en konkretisering av de generelle bestemmelsene. Det er derfor ikke grunn til å gå bredt inn på betydningen av artikkel 6 og 7 i nærværende sammenheng.

Det kan ellers synes som om statens forpliktelser etter ILO-konvensjonen om å sikre samenes rett til å delta i beslutningsprosesser, i visse relasjoner går lenger enn det som følger av SP artikkel 27. Deltakelsesretten etter den sistnevnte bestemmelsen synes primært å ha en indirekte karakter ved at spørsmålet om urfolkets deltakelse i beslutningsprosessene er et moment i helhetsvurderingen av om det foreligger en nektelse av retten til kulturutøvelse eller ikke. Avgjørende for om artikkel 27 er krenket, vil dermed primært være virk-

31. Ken Uggerud: Folkerett, samerett og skytefelt, Institutt for offentlig retts skriftserie 7/2000 side 72.

32. Se for eksempel Ilolex: 091995NOR1691 para. 23.

33. Se nærmere foran i punkt 17.2.4 flg., jf. også 17.2.8.

34. Se også Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 89.

35. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 16.

ningene av det aktuelle tiltaket, og ikke nødvendigvis den manglende deltakelsen som sådan.

ILO-konvensjonens bestemmelser om deltakelsesrett stiller derimot opp mer konkrete forpliktelser hvoretter manglende deltakelse i seg selv vil kunne utgjøre et direkte og selvstendig brudd på bestemmelsene, også i tilfeller hvor beslutningene ikke har hatt, eller ennå ikke fått, konkrete negative virkninger for samiske brukerinteresser.

### 18.3.3.3 Konsultasjoner ved utnyttelse av naturressurser – artikkel 15 (2)

Artikkel 15 (2) stiller opp en særregel for tilfeller hvor statene etter sin interne lovgivning beholder eiendomsretten til («retains the ownership of») mineraler eller andre ressurser som finnes i urfolkets tradisjonelle områder. I slike tilfeller vil staten ikke kunne tillate utforskning eller utnyttelse av ressursene før det er opprettet eller iverksatt konsultasjonsordninger med vedkommende urfolk, som om mulig også sikres utbytte av virksomheten og har krav på rimelig erstatning for den skaden de lider på grunn av denne.

Det er redegjort nærmere for innholdet i artikkel 15 (2) i punkt 17.2.4 flg., jf. også punkt 21.2.2 flg. For helhetens skyld skal det imidlertid også her nevnes at bestemmelsen har det samme geografiske virkeområdet som artikkel 15 (1). ILOs praksis gir ikke holdepunkter for at bestemmelsen om konsultasjoner i artikkel 15 (2) går lenger enn den bestemmelsen om deltakelse i artikkel 15 (1) slik Justisdepartementet antar i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003).<sup>36</sup> Praksis gir imidlertid heller ikke holdepunkter for å anta at deltakelsesretten etter artikkel 15 (1) rekker vesentlig lenger enn retten til å bli konsultert etter artikkel 15 (2) slik professorene Graver og Ulfstein gjør i sin folkerettslige vurdering av forslaget til finnmarkslov.<sup>37</sup>

Videre er bestemmelsen ikke bare av interesse ved undersøkning etter og utnyttelse av mutbare mineraler, for så vidt som den også gjelder ved andre ressurser som staten «beholder eiendomsretten til» i urfolkets bruksområder, fornybare så vel som ikke-fornybare. Bestemmelsen vil dermed også kunne få anvendelse ved utnyttelsen av skog og andre ressurser som staten har beholdt retten til, og ved utnyttelsen av petroleumsressurser som kan få innvirkning på bruken av tradisjonelle samiske områder, jf. nedenfor i punkt 21.3.3.

### 18.3.3.4 Andre krav til saksbehandlingen (konsekvensutredninger mv.) – artikkel 7

ILO-konvensjonen stiller i artikkel 7 (3) opp visse mer konkrete krav om at planlagte tiltaks miljømessige, kulturelle, sosiale og åndelige konsekvenser for den eller de berørte urfolksgruppene må utredes før tiltaket kan gjennomføres, ved at det heter at:

«3. Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.»

ILO har også i sin klagepraksis understreket viktigheten av å utrede konsekvensene av planlagte tiltak i urfolksområder, og fremholdt at slike utredninger må gjøres i samråd med den urfolksgruppen som de tiltakene slike utredninger gjelder kan få direkte betydning for. Se for eksempel Bolivia-saken fra 1998 og Oaxaca-saken mot Mexico fra 2006.<sup>38</sup>

Det kan også ellers synes som om ILO-konvensjon nr. 169 krever en mer aktiv statlig ivaretagelse av naturgrunnlaget for urfolkets kulturutøvelse, enn det som følger av SP artikkel 27. Etter artikkel 7 (4) er for eksempel statene forpliktet til, i samråd med urfolket, å treffe tiltak for å verne og bevare miljøet i de områdene urfolket lever i eller bruker på annen måte («take measures ... to protect and preserve the environment of the territories they inhabit»).

FNs menneskerettskomité har imidlertid, som fremstillingen i punkt 18.3.2 flg. viser, undergitt uttrykket «ikke berøves retten» i SP artikkel 27 en dynamisk og relativt vidtrekkende fortolkning. Forskjellen mellom forpliktelsene om samisk deltakelsesrett etter SP artikkel 27 og etter ILO-konvensjon nr. 169 er derfor neppe stor. De sistnevnte kan imidlertid anses som en konkretisering av de forpliktelsene som Menneskerettskomiteen har innfortolket i artikkel 27, og er dermed et mer håndfast uttrykk for statens forpliktelser.

### 18.3.4 Konkretisering av de folkerettslige forpliktelsene

Fremstillingen foran viser at staten etter SP artikkel 27 har en plikt til å verne tradisjonelle samiske

36. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 90.

37. Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, Folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov, side 29-30.

38. Ilolex: 161998BOL169 para. 38, 39 og 44 b og Ilolex: 162006MEX169 para. 36, 40 og 45 b.

områder mot tiltak som på en utilbørlig måte griper inn i samenes rett til materiell kulturutøvelse. Det kan av bestemmelsen også utledes ulike krav til saksbehandlingen når det overveies å iverksette tiltak i tradisjonelle samiske områder som kan få direkte betydning for bruken av området (hørings- og konsultasjons/deltakelsesrett, utredningsplikt, hensyntagen/vektlegging, vilkårsfastsettelse). Den selvstendige betydningen av dette vil riktignok kunne være begrenset på grunn av eksistensen av andre internrettslige hørings- og utredningsregler, men den vil neppe være uten substansiell betydning.

Staten er dessuten også etter ILO-konvensjonen nr. 169 forpliktet til å gi de berørte samiske interessene aktiv deltakelse i beslutningsprosessene frem mot at det eventuelt gis tillatelser til ulike tiltak i disse områdene, og slik at skaden for de samiske interessene blir så liten som mulig. Selv om innholdet i forpliktelsene har blitt konkretisert gjennom FN-praksis og ILO-praksis, er de fortsatt relativt generelle og vage. Slik Samerettutvalget ser det, er det et klart behov for å synliggjøre og konkretisere forpliktelsene i form av internrettslige bestemmelser om saksbehandlingen når det overveies å tillate at det iverksettes tiltak som kan gripe inn i bruken av tradisjonelle samiske områder. Eksistensen av slike regler vil gjøre det lettere for statens myndigheter å opptre i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene.

En slik konkretisering kan by på en del utfordringer. Blant annet er det ikke lett på generelt grunnlag å anslå rekkevidden av statens folkerettslige forpliktelser i forhold til å sikre tradisjonelle samiske områder mot inngrep og sikre samisk deltakelsesrett. Rekkevidden av forpliktelsene vil måtte avgjøres konkret i hver enkelt sak. Også det forholdet at det er tale om dynamiske forpliktelser som kan bli konkretisert og utviklet gjennom internasjonal praksis, gjør det vanskelig på et gitt tidspunkt å anslå rekkevidden av det folkerettslige vernet.

SP artikkel 27 er et klart eksempel på en bestemmelse som gjennom praksis har blitt fortolket dynamisk og som har fått et innhold som går lenger og som stiller opp mer konkrete forpliktelser enn hva ordlyden tilsier. Det er godt mulig at denne utviklingen vil fortsette, og man vil verken i dag eller i fremtiden kunne angi eksakt nivået på den beskyttelsen som bestemmelsen gir samisk kulturutøvelse. Dette må det tas høyde for ved

utformingen av regler hvis formål er å sikre at statens forpliktelser etter artikkel 27 kan bli overholdt.

Etter utvalgets syn, vil imidlertid saksbehandlings- og vektleggingsregler være godt egnet til å fange opp den dynamiske utviklingen. Gjennom hørings- og deltakelsesregler, som supplerer de generelle reglene om konsultasjoner, vil det kunne legges til rette for at alle relevante samiske interesser får anledning til å delta i og påvirke beslutningsprosessene. Videre kan regler om utredning av et inngreps konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse bidra til at disse blir forsvarlig belyst før vedtaket treffes. Regler om tilbørlig hensyntagen til samiske interesser og adgang til vilkårsfastsettelse, kan på sin side bidra til at de relevante samiske interessene vil bli tilstrekkelig ivaretatt under den konkrete avveiningen av om inngrepet skal tillates gjennomført eller ikke, og eventuelt på hvilke vilkår.

Folkerettens forpliktelser angående beskyttelsen av tradisjonelle samiske områder mot tiltak som på en utilbørlig eller uheldig måte kan gripe inn i den materielle kulturutøvelsen, er dessuten i atskillig utstrekning av prosessuell art. En fornuftig måte å konkretisere de folkerettslige forpliktelsene på i intern lovgivning vil derfor nettopp være ved å gi særskilte saksbehandlingsregler når det overveies å gi tillatelse til tiltak som i større eller mindre utstrekning kan påvirke tradisjonell samisk bruk av et område.

Også det forholdet at et tiltaks skadevirkninger for samisk materiell kulturutøvelse vil måtte avklares etter en konkret vurdering, gjør det vanskelig å angi absolutte og generelle materielle skranker for når tiltaket eventuelt ikke skal kunne gjennomføres. For å kunne ta stilling til dette, må først konsekvensene av tiltaket være noenlunde klarlagt.

Følgelig bør det gis regler om at konsekvenser og skadevirkninger for samisk kulturutøvelse må utredes særskilt, når det planlegges gjennomført inngrep i tradisjonelle samiske områder, mens det skal mer til for å gi regler som innebærer absolutte inngrepsforbud. Dette må i alle fall gjelde dersom alle de tradisjonelle samiske områdene ses under ett, mens det derimot kan forholde seg annerledes i områder som er særlig viktige for samisk bruk. Utvalget har derfor i utredningens punkt 18.4.8 drøftet nærmere om det i slike områder, ved siden av de generelle saksbehandlingsreglene, bør gis mer absolutte verneregler.

## 18.4 Nærmere om de enkelte saksbehandlingsreglene

### 18.4.1 Innledning – oversikt over forslaget

Det vil i det følgende bli redegjort for de vurderingene utvalget har gjort i forhold til de ulike saksbehandlingsreglene en har foreslått for offentlige myndigheters vurderinger av om omsøkte tiltak skal tillates iverksatt i tradisjonelle samiske områder.

Reglens geografiske virkeområde vil være sammenfallende med virkeområdet for konsultasjonsreglene og dermed gjelde i tradisjonelle samiske områder, jf. lovutkastets § 3, samt punkt 18.4.2.1 nedenfor og foran i punkt 17.5.4 flg. Det saklige virkeområdet vil derimot være noe annerledes idet de øvrige saksbehandlingsreglene i større grad vil være knyttet opp til enkeltstående tiltak og ikke vil gjelde ved behandlingen av lovvedtak. Se punkt 18.4.2.2 flg. hvor det også er gått nærmere inn på hvilke vedtakstyper og beslutninger reglene vil omfatte, og lovutkastets § 4.

For så vidt gjelder reguleringen av *den forberedende saksbehandlingen* er det i punkt 18.4.3 foreslått en regel om kunngjøring av søknader i forkant av at vedtaksorganene begynner saksbehandlingen, jf. lovutkastets § 5. I punkt 18.4.4 er det foreslått en regel om høring når det overveies å iverksette tiltak som kan virke inn på bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Foruten å redegjøre for de vurderingene som ligger bak den foreslåtte bestemmelsen, jf. lovutkastets § 6, har utvalget her også gått inn på forholdet til de konsultasjonsreglene som er foreslått i kapittel 17 og som er inntatt i lovutkastets §§ 13 flg. I tillegg til bestemmelsene om kunngjøring og høring, er det i punkt 18.4.5 foreslått en regel som konkretiserer vedtaksorganenes plikt til å utrede et tiltaks konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse, før tiltaket eventuelt tillates iverksatt, jf. lovutkastets § 7.

For *avveinings- og vedtaksfasen* er det i lovutkastets § 8 foreslått en regel om at Sametinget kan gi retningslinjer for vedtaksorganets vurdering av samiske hensyn i deres avveining av spørsmålet om det bør gis tillatelse til et omsøkt tiltak eller ikke, se punkt 18.4.6 nedenfor. Videre er det i punkt 18.4.7 redegjort nærmere for bakgrunnen for at det i lovutkastets § 9 er foreslått en regel som mer generelt – og uavhengig av Sametingets retningslinjer – pålegger vedtaksorganene å ta tilbørlig hensyn til samisk materiell kulturutøvelse og tradisjonell bruk når vedtakene fattes. I punkt 18.4.8 er det foreslått en bestemmelse om kvalifi-

sert interesseovervekt for at et omsøkt tiltak skal kunne tillates iverksatt i områder som må anses som særlig viktige for samisk bruk, jf. lovutkastets § 10. Utvalget har dessuten foreslått en regel i lovutkastets § 11 som fastslår at vedtaksorganet i forbindelse med at det eventuelt tillater at et omsøkt tiltak iverksettes, kan fastsette vilkår for å ivareta hensynet til samisk kulturutøvelse, jf. nedenfor i punkt 18.4.9.

De bestemmelsene som er inntatt i lovutkastets §§ 5 til 11 vil som antydnet ovenfor, være rettet inn på enkeltstående tiltak som kan medføre uheldige virkninger for bruk av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder. Samerettsutvalget har imidlertid i punkt 18.4.10 også foreslått en regel om at det når det gis *forskrifter* og treffes generelle reguleringsvedtak som får betydning for bruk av grunn og ressurser i dette området, bør gjelde visse regler for forberedelsen av forskriftene og reguleringene, og at det også når disse anvendes i praksis vil måtte tas tilbørlig hensyn til samisk tradisjonell bruk. Denne bestemmelsen foreslås inntatt i lovutkastets § 12.

I punkt 18.4.11 er det foreslått en regel om *virkingen* av brudd på saksbehandlingsreglene, jf. lovutkastets § 26.

### 18.4.2 Reglens virkeområde

#### 18.4.2.1 Geografisk virkeområde

De saksbehandlingsreglene som utvalget har foreslått i kapittel 18, jf. lovutkastets §§ 5 til 12, for å etablere et adekvat vern mot tiltak som kan skade eller være uheldige for samisk (materiell) kulturutøvelse, vil på samme måte som de i kapittel 17 foreslåtte konsultasjonsreglene, ikke få anvendelse i hele landet, men kun der samiske bruksinteresser tradisjonelt har gjort og fortsatt gjør seg gjeldende. I likhet med det som gjelder for reglene om konsultasjoner, vil dermed også det geografiske virkeområdet for de øvrige saksbehandlingsreglene være knyttet til uttrykket «tradisjonelle samiske områder». Når det gjelder spørsmålet om hvilke områder som etter dette vil bli omfattet av virkeområdet for saksbehandlingsreglene, vises det til fremstillingen i punkt 17.5.4 flg.

Saksbehandlingsreglene vil etter dette, på samme måte som konsultasjonsreglene, få anvendelse for tiltak som er planlagt lokalisert i våre fire nordligste fylker og i deler av Sør-Trøndelag, Hedmark og Trollheimen. Reglene vil videre få anvendelse på tiltak som ellers kan få innvirkning på utnyttelsen av tradisjonelle samiske områder, for eksempel i form av forurenning, og også på virksomhet i sjøområder og på kontinentalsokkelen.

Utvalget har for øvrig heller ikke i relasjon til saksbehandlingsreglene ansett mandatets avgrensning til «samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke», som et hinder mot at reglene også gjøres gjeldende for virksomhet i *Finnmark*. Som fremholdt i punkt 17.5.4.5, har det lite for seg å tolke mandatet slik at en ikke kan fremme generelle lovforslag som også kan få anvendelse i Finnmark.

#### 18.4.2.2 Saklig virkeområde – forvaltningsrettslige enkeltvedtak

Også det saklige virkeområdet for saksbehandlingsreglene vil være relativt sammenfallende med virkeområdet for konsultasjonsreglene, jf. foran i punkt 17.5.5.2.

Konsultasjonsreglene vil imidlertid ikke bare gjelde ved enkeltvedtak og andre administrative tiltak, herunder vedtak av forskrifter og generelle reguleringer av ressursutnyttelsen, men også ved forberedelsen av lovsaker som kan få direkte betydning for samiske interesser.

De saksbehandlingsreglene som er foreslått i kapittel 18, er derimot, med unntak av lovutkastets § 12 om forskrifter, rettet inn mot *enkeltvedtak og andre enkeltstående beslutninger*. Det praktiske virkeområdet for reglene i lovutkastets §§ 5 til 11, vil dermed i visse relasjoner være noe snevrere enn virkeområdet for konsultasjonsreglene.

Et annet spørsmål er imidlertid om det vil gi en fullt ut tilfredsstillende avgrensning av virkeområdet for disse reglene å knytte dette til vedtak som er *enkeltvedtak* etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a), eller om reglene i visse relasjoner bør gis et noe videre virkefelt enn dette.

En avgrensning til forvaltningsrettslige enkeltvedtak vil fange opp alle tiltak *som kan få virkning for bruk av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder* som har et slikt omfang at det offentlige har ønsket å føre kontroll med gjennomføringen av dem i form av *særskilte tillatelses- eller konsesjonsordninger*. Som eksempler på slike tiltak kan nevnes bygging og drift av anlegg for energi-produksjon, jf. energiloven 29. juni 1990 nr. 50 §§ 3-1, 3-2 og 5-1; iverksetting av tiltak i vassdrag, jf. vannressursloven 24. november 2000 nr. 82 § 22 siste ledd, jf. § 3 bokstav a); og igangsettelse av akvakulturvirksomhet, jf. lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur §§ 4 flg.

Om virkeområdet for saksbehandlingsreglene i §§ 5 til 11 knyttes til forvaltningsrettslige enkeltvedtak, vil de også fange opp tiltak hvis iverksettelse vil kreve *konsesjon for erverv av rettigheter*, det vil si eierrett eller bruksrett til grunn eller natur-

ressurser, som er påkrevd for å gjennomføre tiltaket. Eksempler på lovgivning som krever slik tillatelse er blant annet lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstenforekomster § 4 og lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) kapittel I og II. Reglene vil også få anvendelse for vedtak om å samtykke til *ekspropriasjon* av grunn eller rettigheter som er nødvendige for å gjennomføre et planlagt tiltak, jf. blant annet lov 23. oktober 1959 om oreigning av fast eiendom § 2 første ledd.

Det må etter dette antas at en avgrensning av virkeområdet for reglene i lovutkastets §§ 5 til 11 til forvaltningsrettslige enkeltvedtak, samt en del tiltak staten selv kan iverksette, jf. nedenfor i punkt 18.4.2.3, vil fange opp de mest praktiske tilfellene av enkeltstående tiltak og beslutninger som kan ha skadelige eller uheldige virkninger for samiske naturbruksinteresser.

Selv om en slik avgrensning vil medføre at reglene ikke vil fange opp tiltak som *ikke krever offentlig tillatelse*, må det antas at terskelen for når det er påkrevd å søke om tillatelse normalt er så vidt lav at de aller fleste tiltak med et reelt skadepotensiale i forhold til samiske naturbruksinteresser vil bli omfattet. Dette gjelder også private grunneieres disposisjoner såfremt disse har et slikt omfang at deres iverksettelse er betinget av tillatelse fra offentlige myndigheter.

Eiendomsrett til grunnen kan imidlertid gi grunnlag for en del mindre vidtrekkende tiltak, som for eksempel skogshogst og undersøking etter ikke-mutbare mineraler. Slike tiltak vil ikke bli fanget opp av saksbehandlingsreglene i §§ 5 til 11 dersom disse virkeområde avgrenses til forvaltningsrettslige enkeltvedtak. Grunneierens og andre bruksberettigedes råderett er imidlertid ut fra hensynet til andre rettighetshavere begrenset av andre regler, blant annet servituttløven § 2. Se også utredningens punkt 16.4 der utvalget har foreslått en del endringer i reindriftsloven § 63 som regulerer forholdet mellom reindriftsretten og grunneierretten/andre bruksrettigheter i reinbeiteområdene, slik at bestemmelsen får et innhold som rettslig sett tilsvarer servituttløven § 2.

En avgrensning av virkeområdet for lovutkastets §§ 5 til 11 til forvaltningsrettslige enkeltvedtak vil også innebære at de ikke vil omfatte beslutninger som treffes i forbindelse med *alminnelig utmarksbruk* og allmennhetens høsting av utmarksressurser som kan utnyttes i kraft av den alminnelige ferdselsretten eller mot kjøp av fiskekort eller jaktkort. Også slik bruk kan imidlertid påvirke naturgrunnlaget for samisk kultur. Derfor er det i punkt 18.4.10, jf. lovutkastets § 12, foreslått

regler om at organer som har myndighet til å vedta forskrifter og andre generelle bruksreguleringer, for eksempel i form av regler om tillatt redskapsbruk og tillatte utnyttelsestider, må ta tilbørlig hensyn til tradisjonell samisk bruk når de fastsetter og anvender slike regler.

Samerettsutvalget vil etter dette anta at en avgrensning av virkefeltet til forvaltningsrettslige enkeltvedtak som kan få virkning for bruk av grunn eller naturressurser i tradisjonelle samiske områder, vil være tilfredsstillende i de fleste relasjoner. En slik avgrensning synes også mer hensiktsmessig enn etter mønster av planlovgivningens regler om konsekvensutredninger, å legge opp til en kvantifisering av når et tiltak vil bli omfattet av reglene.<sup>39</sup> Å knytte dette til antatt investeringsbeløp eller arealbehov, vil neppe gi tilstrekkelig sikkerhet for at reglene vil fange opp alle tiltak som bør fanges opp. De nevnte størrelsene vil heller ikke alltid være avgjørende for et tiltaks virkninger på materiell samisk kulturutøvelse og annen bruk av et område.

Utvalget har heller ikke ansett det hensiktsmessig å knytte saksbehandlingsreglens saklige virkeområde opp til saker som gjelder «naturinngrep» eller «endret bruk av utmark», eller avgrense dette ved bruk av adjektiver som «betydelig», slik Samerettsutvalget I delvis la opp til. Dette ville skape en gråsoner der det er tvil om et inngrep er «betydelig» eller ikke, hvilket også ble påpekt av en rekke av høringsinstansene.<sup>40</sup> En avgrensning av det saklige virkeområdet for reglene i §§ 5 til 11 til tiltak av et slikt omfang at det før tiltaket kan iverksettes, må foreligge tillatelse av offentlige myndigheter, vil ikke skape slike gråsoner. Når de ulike vedtaksorganene etter forvaltningsloven og eventuelt etter vedkommende sektorlov, alt er underlagt en rekke saksbehandlingsregler av samme art som de utvalget foreslår, vil reglene også enkelt kunne integreres i de ulike vedtaksorganenes saksbehandling.

En slik avgrensning vil imidlertid ikke fange opp vedtak som treffes som ledd i *arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven* og vedtak om *områdevern etter naturvernloven*. Også slike vedtak kan ha stor praktisk betydning for bruken av tradisjonelle samiske områder. Reglene om arealplanlegging i plan- og bygningsloven, jf. særlig dennes kapittel VI, og reglene om områdevern etter naturvernloven i §§ 3 flg., har imidlertid en annen innretning enn bestemmelsene i lovverk som hjemler

iverksettelse av ulike enkeltstående tiltak som kan ha innvirkning på naturgrunnlaget. Etter Same rettsutvalgets syn, er det derfor mer hensiktsmessig at statens folkerettslige forpliktelser om å legge opp til en saksbehandling som ivaretar samiske hensyn og interesser i forbindelse med vedtak av arealplaner og vedtak om områdevern søkes gjen- nomført ved at det inntas visse særskilte saksbe- handlingsregler direkte i plan- og bygningsloven og naturvernloven. Se nærmere nedenfor i utred- ningens kapittel 19 og 20.

#### 18.4.2.3 Saklig virkeområde – særlig om tiltak i statlig regi

Gjennomgangen i punkt 18.4.2.2 viser at saksbe- handlingsreglene i lovutkastets §§ 5 til 11 vil fange opp de mest praktiske tilfellene av tiltak som kan få skadelige virkninger for samiske naturbruksinte- resser dersom deres virkeområde avgrenses til for- valtningsrettslige enkeltvedtak. Dette ville imidler- tid medføre at en del tiltak som kan medføre inn- grep i grunn eller ressurser som staten selv setter i gang, ville gå klar av reglene, idet slike tiltak ikke alltid krever tillatelse i form av et enkeltvedtak.

Der tiltakshaveren er et statsforetak, for eksempel Statnett, Statkraft eller Statskog, vil rik- tignok foretakene måtte søke om tillatelser på linje med private aktører, og avgjørelsen av om tillatelse skal gis, vil være et enkeltvedtak. Staten er imidler- tid etter en del lover *unntatt fra konsesjonsplikt*. Se for eksempel industrikonsesjonsloven § 1. Beslut- ninger om iverksettelse av slike statlige tiltak er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det samme gjelder en del andre offentlige beslut- ninger om å iverksette tiltak på vegne av staten som kan få innvirkning på bruk av grunn og ressur- ser, for eksempel Stortingets vedtak om utbygging- ger av veier og jernbaner og etablering av skytefelt for forsvaret.

Slike statlige tiltak, vil ofte langt på vei bli behandlet etter de reglene som ellers gjelder. Dette gjelder blant annet for vassdragsregulerin- ger som utføres for statens regning, jf. vassdrags- reguleringsloven § 22. Også energilovens regler om bygging av elektriske anlegg mv. gjelder stort sett for statens anlegg, jf. § 1–4. Tiltakene vil også være omfattet av plan- og bygningslovens regler om planer og konsekvensutredninger, og av foru- rensningsloven og annen relevant sektorlovgiv- ning. Dersom gjennomføringen av tiltaket forutset- ter at private rettighetshavere må avstå rettigheter, for eksempel reindriftsrett eller bruksrettigheter i utmark, vil også reglene om ekspropriasjon få anvendelse.

39. Forskrift om konsekvensutredninger 1. april 2005 nr. 276 §§ 2 til 4 samt forskriftens vedlegg I og II.

40. Se Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 32.



Selv om det dermed ikke er fritt frem for staten å iverksette tiltak som her omtalt, er det likevel grunn til å la saksbehandlingsreglene i lovutkastets §§ 5 til 11 få et videre anvendelsesområde enn bare å omfatte tiltak hvis gjennomføring forutsetter at det gis tillatelse i form av et enkeltvedtak. De statlige tiltakene vil, på samme måte som tilsvarende tiltak iverksatt av private, kunne ha betydelige konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse. Det er derfor foreslått at reglene skal komme til anvendelse også på offentlige myndigheters beslutninger om å iverksette eller åpne for tiltak som kan få virkning for bruken av grunn eller naturressurser, også når tiltakene som sådan ikke trenger en særskilt tillatelse i form av et enkeltvedtak for å kunne iverksettes.

Også ulike tiltak som staten kan iverksette i egenskap av å være grunneier, herunder *grunndisponeringstiltak eller avhending av grunn* i statsallmenninger etter fjellova 6. juni 1975 nr. 31 §§ 12 og 13, kan ha uheldige virkninger for bruken av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Dette gjelder også i andre relasjoner, for eksempel ved vedtak etter jordlova 12. mai 1995 nr. 23 om *omdisponering av dyrket eller dyrkbar jord eller om nydyrking*, jf. §§ 9 og § 11. Både ved avhending av grunn, og ved andre tillatelser til bruk av grunn og ressurser vil det kunne åpnes for tiltak som kan gripe inn i annen ressursutnyttelse. Det synes da naturlig at saksbehandlingsreglene får anvendelse også på slike vedtak, så lenge vedtakene gjelder tiltak i tradisjonelle samiske områder, og herunder også for vedtak etter fjellova §§ 18 og 19 om utvisning av seter eller tilleggsjord.

Vedtak som regulerer *bruken av fornybare ressurser* for eksempel i form av bestemmelser om utnyttelsestider, redskapsbruk og kortpriser vil derimot ikke være omfattet av virkeområdet for de foreslåtte saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak og andre enkeltstående beslutninger som kan påvirke naturgrunnlaget i de tradisjonelle samiske områdene, ettersom slike vedtak vil være forskrifter. Utvalget har imidlertid i punkt 18.4.10 foreslått visse nærmere regler for å sikre at samiske hensyn blir tilbørlig vektlagt både når det gis forskrifter om bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, og når reglene i slike forskrifter anvendes, jf. lovutkastets § 12 annet ledd.

Den sistnevnte bestemmelsen vil for øvrig også få anvendelse når det treffes vedtak om bortforpaktning eller utvisning av bestemte ressurser i bestemte områder, for eksempel bortforpaktning av fiskevann eller utvisning av områder for vedhogst. I disse tilfellene vil vedtaksorganets disposisjonsfrihet for øvrig også være begrenset av hvilke

rettigheter som ellers gjør seg gjeldende i de aktuelle områdene.

I forlengelsen av det overstående kan det også spørres om saksbehandlingsreglene i lovutkastets §§ 5 til 11 bør gis anvendelse på beslutninger om grunndisponeringer og avhendelse av grunn mv. og om bruk og fordeling av fornybare utmarksressurser som fattes av *nye grunneierorganer* til gjenværende statsgrunn i tradisjonelle samiske områder. Etter Samerettsutvalgets syn bør imidlertid saksbehandlingsreglene for disse eierorganenes beslutninger om de nevnte forholdene i hovedsak inntas direkte i den lovgivningen som regulerer deres virksomhet, det vil si i loven om Hålogalandsallmenningen (eventuelt i loven «revidert Statskog») og finnmarksloven.

I den grad disse eierorganene, eller Statskog SF som grunneier, planlegger tiltak som krever offentlig tillatelse, vil imidlertid de foreslåtte saksbehandlingsreglene i lovutkastets §§ 5 til 11 få anvendelse på vanlig måte. Krever tiltakene planendringer eller andre vedtak etter plan- og bygningsloven, vil også de reglene som er foreslått i kapittel 19 få anvendelse. Det er foran i punkt 17.5.7.3 også foreslått at reglene om konsultasjoner i lovutkastets §§ 13 flg. skal få anvendelse når Hålogalandsallmenningen og Finnmarkseiendommen overveier tiltak som kan medføre endret bruk av utmark eller på andre måter kan få direkte betydning for samiske og lokale interesser, jf. lovutkastets § 15 første ledd bokstav c.

#### 18.4.2.4 Særlig om tiltak som krever flere eller etappevise tillatelser

Samme tiltak krever ofte *flere tillatelser* fra ulike organer. Et anlegg for kraftproduksjon vil for eksempel måtte ha anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 og utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 hvor Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens forurensningstilsyn avgjør saken i første instans og Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet er klageinstanser. Anlegget vil eventuelt også kreve ekspropriasjon av grunn og rettigheter, jf. oreigningsloven § 2 første ledd nr. 19. Undertiden må det også vedtas planendringer eller dispensasjoner etter plan- og bygningsloven. I slike tilfeller vil det kunne oppstå spørsmål om saksbehandlingsreglene skal gjelde for behandlingen av hver enkelt søknad.

Tillatelsen til selve tiltaket må som regel anses som hovedtillatelsen. Denne vil normalt være mest inngripende, og kan også inneholde vurderinger som er styrende for avledede tillatelser. Imidlertid kan ofte også avledede tillatelser gjelde forhold

som kan ha uheldige konsekvenser for bruk av grunn og ressurser. Saksbehandlingsreglene i lovutkastets §§ 5 til 11 bør derfor i prinsippet gjelde ved behandlingen av alle nødvendige tillatelser.

En annen sak er imidlertid at det i praksis ikke alltid vil bli stilt like strenge krav til alle de aktuelle tillatelsene. Vannkraftutbygginger som overstiger et visst omfang, vil for eksempel både kreve at det gis konsesjon etter industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 og etter vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17. Er konsekvensene for reindrift og annen samisk materiell kulturutøvelse utredet grundig i forbindelse med spørsmålet om det skal gis konsesjon til vassdragsregulering, vil en i stor grad kunne benytte dette materialet også under vurderingen av om det skal gis industrikonsesjonen.

På noen saksfelt kan et tiltak bli iverksatt gjennom *flere etapper*, med krav om særskilt tillatelse for hver etappe. Etter petroleumsløven 29. november 1996 nr. 72 kreves det for eksempel undersøkelsestillatelse (§ 2–1), utvinningstillatelse (§ 3–3), godkjenning av plan for utbygging og drift (§ 4–2) og eventuelt også tillatelse til anlegg og drift av innretninger for transport og utnyttelse (§ 4–3). I slike saker bør hver enkelt tillatelse regnes som et selvstendig vedtak, slik at saksbehandlingsreglene vil gjelde fullt ut ved hver enkelt søknad. En letetillatelse og en driftstillatelse vil være ulike i innhold og omfang, men begge kan ha store konsekvenser for naturavhengige samiske interesser. Ofte gis letetillatelser for større områder eller for flere felter samtidig. Driftstillatelser er vanligvis mer begrenset i geografisk utstrekning, men forutsetter til gjengjeld mer intensiv utnyttning. Det kan også gå lang tid mellom to slike søknader, og de kan av den grunn vurderes forskjellig.

Dessuten vil samiske organers og brukerinteressers deltagelse ved de første tillatelsene gi muligheter for å påvirke prosessen på et tidlig tidspunkt, og utbygger kan få signaler om hvordan disse ser på en eventuell senere virksomhet. Det vil på den måten kunne være nyttig for alle parter at alle tillatelsene undergis de skjærpede saksbehandlingsreglene.

Ytterligere et tilfelle som kan nevnes i denne sammenhengen er at tiltakshaver noen år etter at alle nødvendige tillatelser er innhentet og driften er startet, vil kunne få behov for å *omlegge eller utvide driften*. Dersom dette betinger at det må innleveres ny søknad til en eller flere av de aktuelle konsesjonsmyndighetene, vil de foreslåtte saksbehandlingsreglene i utgangspunktet komme til anvendelse fullt ut ved behandlingen av den nye søknaden.

#### 18.4.2.5 Innarbeiding i lovverket

På bakgrunn av vurderingene i punkt 18.4.2.2 til 18.4.2.4 har utvalget foreslått en særskilt regulering av i hvilke tilfeller saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak og andre enkeltstående tiltak i lovutkastets §§ 5 til 11 vil få anvendelse. Denne bestemmelsen er inntatt i § 4 første ledd bokstav a til c og annet ledd i konsultasjons- og saksbehandlingsloven. Se for øvrig merknadene til bestemmelsen i utredningens punkt 24.5.

#### 18.4.3 Kunngjøring

Som fremholdt i punkt 17.5.3.2, har en rekke sektorlover regler om at søknader om å iverksette ulike tiltak skal kunngjøres og legges ut til offentlig ettersyn etter at søknaden er mottatt. For vedtak etter de lovverkene som alt har slike regler, vil en regel om kunngjøring i en lov om saksbehandling ved tiltak som kan få virkninger i tradisjonelle samiske områder, ikke ha selvstendig betydning, med mindre regelen har et mer vidtrekkende innhold enn sektorlovgivningens regler.

For lovverk som ikke selv har kunngjøringsregler, vil behovet for å kunngjøre søknaden om tiltaket i en del tilfeller bli fanget opp av andre lovverk. Det kan for eksempel dreie seg om et tiltak som må ha konsesjon etter flere lovverk og hvor det ene har bestemmelser om kunngjøring (vassdragsreguleringsloven § 6 første ledd nr. 2) og det andre ikke (industrikonsesjonsloven). Kunngjøringsbehovet vil ofte også kunne bli dekket som følge av at tiltaket må samsvare med arealplan etter plan- og bygningsloven, eller i forbindelse med at det har vært konsekvensutredet etter reglene i lovens kapittel VII-a.

En regel om kunngjøring av søknader om tiltak som kan virke inn på bruken av tradisjonelle samiske områder kan imidlertid bidra til økt fokus på tiltakets virkninger for samiske interesser. Den vil også kunne tjene som en sikkerhetsventil i forhold til å fange opp interesser som kan ha rett til konsultasjoner etter forslaget i kapittel 17, men som ikke har blitt varslet om tiltaket gjennom andre kanaler. En må også anta at en bestemmelse om kunngjøring kan fange opp interesser som ikke er organisert og som ikke vil være omfattet av de foreslåtte reglene om konsultasjoner, men som likevel kan bli berørt av tiltaket.

Utvalget har derfor foreslått en bestemmelse om kunngjøringsplikt for det organet som får søknaden til behandling. Når det gjelder innholdet av bestemmelsen, er det for så vidt en mulighet at dette selv avgjør hvordan kunngjøringen skal skje.

Det kan for eksempel lovfestes at kunngjøringen skal skje på en måte som anses «hensiktsmessig». En slik regel gjelder blant annet for behandlingen av kommuneplan, jf. plan- og bygningsloven § 20–5 første ledd. Et forhold som kan tilsi en slik regulering av kunngjøringsplikten, er også at flere sektorlover alt har særskilte regler om kunngjøring. Følger vedtaksorganet sin vanlige praksis, vil dette som regel også oppfylle en regel om kunngjøringsplikt i forhold til samiske interesser.

For de tilfellene hvor det ikke gjelder slike regler, og hvor regler om kunngjøringsplikt vil ha selvstendig betydning, kan det likevel være hensiktsmessig med en mer konkret regulering av kunngjøringsplikten enn at dette skal overlates til vedtaksorganets skjønn. Det er således foreslått en regel om at et sammendrag av søknaden skal kunngjøres i Norsk Lysingsblad og minst to aviser som er alminnelig lest i distriktet. Noenlunde tilsvarende kunngjøringsregler gjelder etter blant annet vassdragsreguleringsloven § 6 nr. 1 annet ledd, naturvernloven § 18 nr. 1 annet ledd og nr. 2 første ledd og kulturminneloven § 22 nr. 1 annet ledd og nr. 2 første ledd. Se også plan og bygningslovens §§ 27–1, 27–2 og 28–2.

I tillegg til bestemmelsen om kunngjøringen bør det slik utvalget ser det, også gis en bestemmelse om at søknaden skal legges ut til offentlig ettersyn hos vedtaksorganet selv samt på et egnet sted i det området hvor det omsøkte tiltaket er planlagt lokalisert.

Den bestemmelsen som utvalget har foreslått på bakgrunn av vurderingene i dette underpunktet, foreslås inntatt i lovutkastets § 5.

#### 18.4.4 Høring

##### 18.4.4.1 Forholdet mellom konsultasjonsregler og høringsregler

Som fremholdt i punkt 17.1.2, jf. punkt 18.1.1.2, vil regler om høring av Sametinget og samiske og lokale interesser ha selvstendig betydning ved siden av reglene om konsultasjoner i en rekke relasjoner, blant annet når organer og sammenslutninger som har rett til å bli konsultert finner det unødvendig å benytte seg av denne retten. Høringsreglene kan også fange opp interesser som ikke vil være omfattet av konsultasjonsreglene, for eksempel fordi et omsøkt tiltak ikke antas å ville kunne «få direkte betydning» for disse interessene. I så fall vil disse ikke oppfylle grunnvilkåret i lovforslagets § 13 første ledd, jf. § 14 første ledd bokstav b) for å ha rett til å bli konsultert i en konkret sak. De vil ikke desto mindre kunne ha en posisjon i for-

hold til tiltaket som tilsier at de bør få tilsendt saken på høring.

Forholdet mellom høringsreglene og konsultasjonsreglene kan imidlertid reise visse særlige spørsmål når en institusjon eller en interesse som får en sak på høring også oppfyller vilkårene for å bli konsultert. Dette er ikke et direkte utslag av de høringsreglene utvalget har foreslått, ettersom spørsmålene vil bli utløst av allerede gjeldende høringsregler som omfatter samiske interesser. Utvalget har likevel funnet grunn til å omtale dette forholdet noe nærmere.

*Sametinget* skal ifølge forslaget i lovutkastets § 17, jf. punkt 17.5.8.3 foran, så tidlig som mulig bli informert om planlagte tiltak. Dersom tiltaket anses å ha stor betydning for samiske interesser og dets innhold og mulige konsekvenser er så konkret skissert at det vil være hensiktsmessig å innlede konsultasjoner, vil ventelig Sametinget benytte seg av retten til å bli konsultert. Dette er imidlertid ikke til hinder for at tinget *også* avgir en høringsuttalelse om saken, hvilket dessuten kan gi et nyttig grunnlag for videre konsultasjoner. Sametinget vil imidlertid neppe kreve konsultasjoner i alle saker det får seg forelagt, men tidvis anse det tilstrekkelig eller mer hensiktsmessig å gjøre sitt syn gjeldende i form av en høringsuttalelse.

Det kan i sammenhengen også vises til at det i veilederen om konsultasjoner er uttalt at det «bare unntaksvis» vil være aktuelt å konsultere Sametinget i enkeltsaker, og at dette fortrinnsvis vil skje i større inngrepssaker, for eksempel vindkraft- eller vannkraftutbygginger, veiutbygginger og utbygginger av fritidsboliger.<sup>41</sup> I de tilfellene hvor det ikke anses aktuelt å konsultere Sametinget, for eksempel fordi sakene ikke har prinsipiell eller tilstrekkelig stor betydning, kan det imidlertid være både aktuelt og praktisk at det avgir høringsuttalelse.

Selv om Sametinget i den innledende fasen av en sak kun har avgitt høringsuttalelse, vil dette dessuten ikke være til hinder for at det har rett til å bli konsultert på et senere stadium. Se foran i punkt 17.5.8.6 og lovutkastets § 20 annet ledd hvor etter retten til konsultasjoner ikke bare gjelder på det innledende stadiet av vedtaksorganets vurderinger av om et omsøkt tiltak skal tillates iverksatt eller ikke, men også under selve saksbehandlingen. I saker som gjelder enkeltstående tiltak som kan virke inn på bruken av tradisjonelle samiske områder, kan dette typisk være aktuelt i tilfeller

41. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006 side 7.

hvor det viser seg at tiltaket vil kunne få større konsekvenser for samisk bruk enn hva man i utgangspunktet antok.

Ved større utbyggingstiltak er det også vanlig å avholde høringer på et relativt tidlig stadium i saksbehandlingen, og hvor de mulige virkningene av et planlagt tiltak vil kunne være så uavklarte at det vil ha relativt begrenset nyttevirkning at det igangsettes en formell konsultasjonsprosess, i alle fall om denne skal ha noe formål ut over å være et forum for å utveksle mer generelle synspunkter. På dette tidlige stadiet vil det derfor trolig ofte være mest hensiktsmessig for Sametinget å avgi en høringsuttalelse, mens konsultasjoner eventuelt kan være aktuelt når tiltakets innhold og konsekvenser er nærmere konkretisert.

I en del saker skjer høringen også i flere etapper, for eksempel slik at det først gis en generell redegjørelse for den planlagte virksomheten i form av en stortingsmelding eller liknende som er gjenstand for selvstendig høring,<sup>42</sup> og hvor det senere i forbindelse med at det er aktuelt å utstede enkelttillatelser til virksomhet som den generelle redegjørelsen omhandler, avholdes nye høringer. Også i disse tilfellene vil det trolig være mest hensiktsmessig at det konsulteres på det senere stadiet, og ikke på tidligere stadier. Dessuten vil det uansett ikke være knyttet noen konkrete rettsvirkninger til de mer generelle redegjørelsene som er inntatt i stortingsmeldinger og liknende dokumenter.

*Andre samiske interesser* enn Sametinget vil ha rett til å bli konsultert dersom et omsøkt tiltak kan få «direkte betydning» for dem, jf. lovutkastets § 13 første ledd. Disse vil på samme måte som Sametinget, måtte ta stilling til om de vil kreve konsultasjoner eller nøye seg med å avgi en høringsuttalelse, eller eventuelt begge deler, for eksempel slik at de i høringsuttalelsen også krever å bli konsultert. Om de vil ha krav på dette vil bero på en konkret vurdering av om det omsøkte tiltaket kan få «direkte betydning» for dem, noe som det ved omsøkte inngrep i grunnen trolig ofte vil være relativt enkelt å ta stilling til ut fra inngrepets planlagte lokalisering. Er det tale om mer avledede virkninger, kan vurderingen by på mer tvil, men da vil uansett høringsreglene kunne ha selvstendig betydning.

Slik utvalget ser det, vil derfor regler om konsultasjoner og høring utfylle hverandre og kunne bidra til at vedtakene kan få et innhold som er akseptabelt for samiske interesser som berøres av

dem. Det forholdet at det i kapittel 17 er forslått regler om konsultasjoner, er derfor ikke ansett som noen innvending mot at det også bør gis høringsregler.

#### 18.4.4.2 Høringsregelens rekkevidde

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har, i motsetning til Samerettsutvalget I, ikke funnet det hensiktsmessig at høringsreglene kun skal gjelde ved «betydelige inngrep»,<sup>43</sup> blant annet fordi dette vil skape avgrensingsproblemer. Selv om det kan være krevende for høringsinstansene å avgi uttalelse i alle saker de får på høring, er det for disse kun tale om en uttalellesrett og ikke om en plikt. Det er heller ikke grunn til å tro at antall høringsaker vil bli så stort at det vil være uforholdsmessig byrdefullt å uttale seg i saker hvor høringsinstansene anser dette ønskelig.

I alle fall vil dette gjelde for mer «lokale» høringsinstanser som reinbeitedistrikter og andre representanter for lokale brukerinteresser. Disse vil kun få på høring søknader om tiltak som kan ha skadelige virkninger i deres lokale bruksområde, og ikke søknader om ethvert tiltak i de tradisjonelle samiske områdene i Norge. En regel som ikke er begrenset til tiltak som etter vedtaksorganets vurdering kan anses som et «betydelig» inngrep, vil dessuten gi de aktuelle høringsinstansene økt informasjon om hvilke tiltak som planlegges i «deres område». Dette synes å ha langt flere fordeler enn ulemper for disse. De vil også få et bedre grunnlag for eventuelt å kreve konsultasjoner, ettersom en søknad om å gjennomføre et tiltak vil inneholde en beskrivelse både av tiltaket som sådan og dets antatte konsekvenser.

For *Sametinget*, som har alle tradisjonelle samiske områder i Norge som sitt nedslagsfelt, vil det derimot kanskje kunne være et kapasitetsproblem å avgi uttalelse i alle saker som gjelder omsøkte tiltak som kan få virkninger for dette området eller bruken av det. Sametinget vil imidlertid som fremholdt i punkt 18.4.4.1, allerede i kraft av de reglene som er foreslått om konsultasjoner, få tilsendt disse sakene. Tinget vil da måtte ta stilling til om det ønsker å konsultere, eller om det anses tilstrekkelig, i alle fall i første omgang, å avgi høringsuttalelse, eller om det heller ikke er grunn til å avgi noen slik uttalelse.

Det må antas at Sametinget vil prioritere de viktigste sakene. Høringsreglenes faktiske rekkevidde i enkeltsaker vil dermed bli foretatt av Sametinget og ikke av vedtaksorganets vurdering av hva

42. Et eksempel på en slik fremgangsmåte er behandlingen av spørsmålet om åpning av Barentshavet for petroleumsvirksomhet.

43. NOU 1997: 4 side 401 flg., særlig på side 404.

som er et «betydelig» inngrep for samiske interesser. Dette må anses som fornuftig. Sametinget vil ha bedre forutsetninger for å vurdere et tiltaks virkninger for samisk kultur og samfunnsnivå enn et forvaltningsorgan hvis faglige fokus vil peke i en annen retning.

For *vedtaksorganet* vil det dessuten trolig være lettere å forholde seg til en bestemmelse om at alle søknader det får til behandling skal sendes Sametinget og en del andre samiske institusjoner og interesser på høring, enn en regel som forutsetter at vedtaksorganet må foreta en utsiling av saker som ikke antas å medføre «betydelige» inngrep.

#### 18.4.4.3 Høringsinstanser – allmenne betraktninger

Oversikten i punkt 17.5.3.2 viser at samiske interesse- og næringsorganisasjoner er høringsinstanser på en del områder. Foruten reindriften, som i del relasjoner er uttrykkelig nevnt eller ansett som høringsinstanser ut fra vedtaksorganenes praksis, vil også samiske interesser knyttet til jordbruk, fiskeri og utmarksbruk kunne få anledning til å uttale seg gjennom regler og retningslinjer om at næringsorganisasjoner og interesseorganisasjoner skal få oversendt saker som angår dem til uttalelse. I de samiske kjerneområdene vil samiske interesser også kunne komme til orde gjennom regler om at kommunene skal høres.

Videre vil ulike bestemmelser i sektorlovgivningen om at inngrepssøknader skal kunngjøres og legges ut til offentlig ettersyn, gi mulighet for samiske organisasjoner og interesser til å avgi uttalelse enten de er nevnt som høringsinstanser eller ikke. Det er ingen forutsetning for å kunne avgi høringsuttalelse i en sak at man er nevnt som høringsinstans i det underliggende regelverket eller har fått oversendt saken på høring. En annen sak er imidlertid at det i praksis ofte vil bli lagt mer vekt på synspunkter fra obligatoriske høringsinstanser, enn på synspunkter som fremsettes av andre. Videre vil unnlatt høring av obligatoriske høringsinstanser være en saksbehandlingsfeil som vil kunne lede til ugyldighet, mens unnlatt høring av andre enn disse sjeldnere vil ha slike virkninger.

Selv om den vekten en høringsuttalelse vil bli tillagt ikke bare vil avhenge av hvem som uttaler seg, men også av uttalelsens innhold, er utvalgets syn derfor at samiske organer, institusjoner og interesser i større grad enn i dag bør være obligatoriske høringsuttalelser i saker som gjelder tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Også Norges folkerettslige forpliktelser tilsier at lovverket i større grad enn i

dag bør inneholde konkrete bestemmelser om at samiske institusjoner, rettighetshavere og interesser skal høres i slike saker.

#### 18.4.4.4 Høringsinstanser – Sametinget

Etter gjeldende lovgivning er Sametinget i liten grad en obligatorisk høringsinstans i saker som gjelder bruk og utnyttelse av grunn og ressurser. Det fremgår riktignok av sameloven 12. juni 1987 nr. 56 at § 2–2 at «andre offentlige organer», det vil si både på sentralt, regionalt og lokalt nivå,<sup>44</sup> «bør» gi Sametinget anledning til å uttale seg «før de treffer avgjørelser i saker på Sametingets arbeidsområde». Det vil etter lovens § 2–1 si «alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe». Ordet «bør» i § 2–2 innebærer imidlertid at vedtaksorganene ikke har noen plikt til å innhente Sametingets syn. Det vil heller ikke i seg selv være en saksbehandlingsfeil om et organ unnlater å innhente Sametingets uttalelse selv om dette burde vært gjort.<sup>45</sup> Etter omstendighetene kan imidlertid vedtaksorganene være forpliktet til dette etter andre regler, blant annet forvaltningsloven §§ 17 og 37, og dersom unnlatsen kan ha virket inn på avgjørelsens innhold, kan den gi grunnlag for ugyldighet.

Samerettsutvalget I drøftet spørsmålet om obligatorisk høring av Sametinget i forbindelse med sitt forslag til sameloven § 2–2. Utvalget uttalte blant annet:<sup>46</sup>

«Selve utformingen av en foreleggelsesplikt vil dessuten by på vanskelige avgrensingsproblemer. Det er som nevnt neppe mulig å foreta noen uttømmende beskrivelse av hva som skal anses for samiske saker, ... Det er betenkelig å avgrense en rettsplikt etter kriterier som ulike grupper ventelig vil kunne tolke nokså forskjellig. Disse mer retts tekniske problemer vil riktignok kunne avbøtes noe dersom foreleggelsesplikten ble knyttet til konkret avgrensede samiske saksfelter i stedet for å gjelde alle typer samiske saker mer generelt.

Men en ordning med obligatorisk høring er også forbundet med prinsipielle betenkeligheter. Et representativt samisk organ bør selv ha mest mulig herredømme over hvilke saker det vil ta opp. Obligatorisk høring vil lett kunne medføre at organet i stor grad bare blir mottager av initiativ fra andre, med reduserte muligheter for egne utspill og selvstendig prioritering av sakene.»

44. Ot.prp. nr. 33 (1986–87) side 118.

45. Ot.prp. nr. 33 (1986–87) side 189, jf. også NOU 1984: 18 side 589.

46. NOU 1984: 18 side 515.

Disse innvendingene er preget av at man diskuterte en generell høringsregel som skulle dekke enhver sak som kunne berøre norske samer. Innvendingene vil, som den siterte uttalelsen påpeker, ikke ha samme vekt dersom regler om obligatorisk høring begrenses til bestemte saksfelt, som for eksempel saker som kan påvirke naturgrunnet for samisk kulturutøvelse.

Det kan heller ikke ses at Sametingets rolle som initiativtaker vil bli svekket ved at det gjøres til obligatorisk høringsinstans på dette saksfeltet. Tinget har også fått tilført langt større ressurser enn hva Samerettsutvalget I antok i 1984 da man så for seg at Sametingets administrasjon ville bestå av to personer og at etableringen av tinget ville medføre en årlig utgiftsøkning i forhold til dets forløper Norsk sameråd på drøyt 800 000 kroner.<sup>47</sup> Per 1. mars 2006 ble det utført 117 årsverk i Sametinget,<sup>48</sup> mens tingets samlede utgifter til politisk og administrativ virksomhet for 2007 er anslått til om lag 80 millioner kroner.<sup>49</sup>

Sametinget synes derfor godt egnet som obligatorisk høringsinstans i saker som kan virke inn på bruken av tradisjonelle samiske områder. En rolle for Sametinget som obligatorisk høringsinstans i slike saker vil som fremholdt i punkt 18.4.4.1 også utfylle og supplere de foreslåtte reglene om konsultasjoner, og styrke dets muligheter til å bidra til at det ikke tillates iverksatt tiltak som får uforholdsmessige negative konsekvenser for naturgrunnet for samisk kultur. Det kan også understrekes at bestemmelsene om høring av Sametinget må ses i lys av statens forpliktelser etter SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169, og at praksis neppe fullt ut har vært i samsvar med disse forpliktelsene.<sup>50</sup>

Noe av årsaken til dette kan trolig ligge i at Sametingets medvirkning under saksbehandlingen har vært avhengig av om vedtaksorganene har tatt initiativ til å innhente dets uttalelser. På dette punktet har praksis variert fra organ til organ, for eksempel fordi en ikke har kjent til Sametinget, eller ikke ansett det som en aktuell høringsinstans, typisk fordi en har ansett det tilstrekkelig at lokale samiske naturbruksinteresser har fått uttale seg.

Det har imidlertid vært en utvikling i retning av å gjøre Sametinget til (obligatorisk) høringsinstans i saker som gjelder tiltak i tradisjonelle samiske

områder. I rundskriv H-11/92 fra 13. mai 1992 om praktiseringen av sameloven § 1-1 pekte Kommunaldepartementet på viktigheten av å høre Sametinget i utbyggingssaker som krever konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a. Videre ble § 16 i den såkalte jordsalgsforskriften 15. juli 1966 som var gitt i medhold av lov 12. mars 1965, endret i 1994 slik at Sametinget ble gjort til obligatorisk høringsinstans ved «større inngrep i naturområder [i Finnmark] hvor samiske interesser er tungtveiende». Som følge av vedtaket av finnmarksloven er det også gitt bestemmelser i bergverksloven §§ 22 a og 39 b som gjør Sametinget til en obligatorisk høringsinstans i saker som gjelder muting og utmål i Finnmark.

De foreslåtte reglene om konsultasjoner vil gi Sametinget en mer aktiv rolle enn en alminnelig høringsrett. En bestemmelse om obligatorisk høring av Sametinget vil imidlertid som fremholdt foran, supplere konsultasjonsreglene og sikre at det får anledning til å uttale seg også om saker hvor det er lite hensiktsmessig å gjennomføre konsultasjoner. Det må også antas at Sametinget vil ha noe å tilføre i høringsrunden. Der samiske naturbruksinteresser trolig primært vil vurdere saken ut fra sitt ståsted, vil Sametinget i større grad kunne fokusere på tiltakets konsekvenser for samisk kultur i et overordnet perspektiv.

Sametingets innspill kan derfor gi vedtaksorganene et bredere avveiningsgrunnlag, og bidra til at vedtakenes innhold oppfyller folkerettens krav. Høringsreglene vil virke på et tidlig stadium i vedtaksprosessen, hvor det vil være gode muligheter for dialog mellom Sametinget og vedtaksorganet, og mellom Sametinget og utbyggeren. En regel om obligatorisk høring av Sametinget kan for øvrig heller ikke anses som særlig byrdefull for vedtaksorganene, når saken uansett skal sendes på høring til en rekke andre instanser.

Utvalget antar ellers at i saker som anses som viktige, vil Sametingets plenum være det *organet* innen sametingssystemet som vil opptre som høringsinstans. Sametinget har imidlertid kun fire plenumssamlinger i året, og selv om det undertiden innkalles til ekstraordinære samlinger, vil Sametingets plenum av praktiske grunner trolig måtte overlate en del høringssaker til underordnede organer i sametingssystemet, for eksempel Sametingsrådet, en av tingets fagkomiteer eller administrasjonen. Hvilket organ dette bør overlates til, og hvordan dette eventuelt skal skje (i den enkelte sak eller generelt etter sakstype), bør det imidlertid være opp til Sametinget selv å ta stilling til.

47. NOU 1984: 18 side 579.

48. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, St.prp. nr. 1 (2006-2007), side 42 (post 5.2, kapittel 680).

49. Sametingets budsjett 2007, Sametingsrådets forslag til innstilling, oktober 2006, side 44-50 (kap. 19 og 20).

50. Se for eksempel Ken Uggerud i Norsk Lovkommentar 5. utg. (2005) bind II, side 1780 note 24 til sameloven.

Etter forslaget vil Sametinget også vil være høringsinstans i saker som kan gripe inn i *samiske kulturminner* som er eller kan bli fredet etter kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50 § 4 annet ledd, jf. at det samiske kulturminnevernet er organisert under Sametinget og fordelt mellom distriktskontorene i Nesseby, i Tromsø, i Manndalen, på Drag og på Snåsa. Fordi kulturminnevern vil kreve lokal kunnskap vil trolig de lokale kulturminnemyndighetene opptre som høringsinstanser på vegne av Sametinget i de fleste sakene.

#### 18.4.4.5 Høringsinstanser – reindriftsforvaltning, reinbeitedistrikter og siidaer

Gode grunner tilsier at også samiske institusjoner med et mer avgrenset saklig virkefelt enn Sametinget, samt ulike sammenslutninger av rettighetshavere eller interesser, bør være høringsinstanser i saker som kan påvirke det materielle grunnlaget for samisk kultur. Disse kan bidra med sakkunnskap og vurderinger fra sitt ståsted og supplere Sametingets uttalelser, som formodentlig ofte vil ha et mer overordnet fokus og være rettet mer mot tiltakets virkninger for samisk kultur mer allment, enn mot dets konkrete og lokale virkninger.

I denne relasjonen peker kanskje særlig reindriften seg ut. Redegjørelsen i punkt 17.5.3.2 viser at reindriften i en del sammenhenger allerede er obligatorisk høringsinstans, men dette varierer fra saksfelt til saksfelt. Derfor kan det i alle fall på noen saksfelter, og særlig i områdene sør for Finnmark, hvor reindriften ofte utgjør en lite synlig interesse, være behov for å synliggjøre reindriften gjennom regler om at den skal høres i inngrepsaker. Reindriften er dessuten særlig utsatt i slike saker fordi næringen er arealkrevende og sårbar for ytre påvirkninger. Som den eneste kulturspesifikke samiske næringen er den også en bærebjelke i samisk materiell kulturutøvelse. Det er derfor viktig at høringsreglene ivaretar de særlige rettighetene og interessene som er knyttet til reindriften.

*Reindriftsforvaltningen* bør etter dette ha en rolle som høringsinstans på vegne av reindriften. Denne består av Reindriftsstyret og reindriftsadministrasjonen i Alta på nasjonalt nivå, og områdestyrene og vedkommende reindriftsagronom på regionalt nivå.<sup>51</sup> Utvalget anser det mest hensiktsmessig at «reindriftsforvaltningen» angis som høringsinstans i loven, slik at den nærmere vurderingen av

hvilket organ innad i reindriftsforvaltningen som avgir uttalelse i den enkelte hørings sak, overlates til reindriftsforvaltningen selv. I de fleste sakene er det trolig mest praktisk at områdestyret avgir høringsuttalelse, som regel etter at reindriftsagronomen har forberedt uttalelsen. I saker som kan få betydning for hele eller en større del av reindriftsnæringen, kan det imidlertid også være aktuelt at Reindriftsstyret avgir uttalelse.

For det andre bør de enkelte *distriktsstyrene* tillegges en slik rolle. Styrene representerer de beiteberettigede i det enkelte reinbeitedistriktet utad. De vil dermed ha nærhet til de områdene hvor et tiltak planlegges iverksatt. Ettersom et reinbeitedistrikt, med et visst forbehold for det som skjer i nabo-distriktene, ikke så ofte vil bli direkte berørt av tiltak som er planlagt i andre distrikter, antas det også at det ikke vil være spesielt byrdefullt for distriktets utøvere å forholde seg til en høringsregel av den typen som her er skissert.

Etter utvalgets oppfatning bør også de ulike *siida-gruppene* innenfor distriktet være høringsinstanser. En del tiltak vil ikke nødvendigvis berøre hele distriktet, men bare en del av det. Etter den nye reindriftsloven er dessuten siidaen i langt større grad enn tidligere en institusjonalisert enhet. Følgelig bør siidaene kunne avgi selvstendig uttalelse. Når distriktsstyret får en sak til uttalelse, vil det eventuelt også kunne overlates til de siidaer innenfor distrikter som særskilt berøres av tiltaket, å avgi uttalelse på vegne av distriktet.

#### 18.4.4.6 Høringsinstanser – andre rettighetshavere og interesser

Etter utvalgets syn bør det også gis en regel om at «*andre rettighetshavere i tradisjonelle samiske områder*» enn reinbeitedistriktene og siida-grupper, bør være obligatoriske høringsinstanser i saker som angår dem. Etter gjeldende rett kan riktignok rettighetshavere, det være seg eiere eller bruksberettigede og individuelle så vel som kollektive, ha rett til å bli hørt dersom det er aktuelt å gjennomføre tiltak som må antas å kunne påvirke dem. Blant annet har rettighetshavere som er parter i saken etter forvaltningsloven § 16 rett til å bli varslet om planlagte tiltak og til å uttale seg før vedtaket treffes. Videre kan lovens § 17 tilsi at rettighetshavere bør høres også når de ikke har en så nær tilknytning til saken at de har partsstatus, men hvor det likevel vil være naturlig å innhente uttalelse fra dem som ledd i saksforberedelsen.

Også ved forskrifter som kan få betydning for bruken av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, kan private rettighetshavere ha

51. Det området hvor det drives samisk reindrift i Norge er inndelt i seks reinbeiteområder; Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark (som også omfatter Trollheimen).

rett til å uttale seg før forskriften vedtas. Se § 37 annet ledd, som åpner for høring av sammenslutninger av berettigede, jf. annet ledd første setning, og for individuelt berettigede, jf. annen setning.

Utvalget vil likevel anta at det vil virke opplysende både for vedtaksorganene og for aktuelle grupper av rettighetshavere, at det fremgår av loven at de skal høres i saker som kan få betydning for dem. En slik bestemmelse kan også bidra til oppfyllelse av de prosessuelle bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15, jf. også SP artikkel 27.

Aktuelle grupper av rettighetshavere som bør ha en høringsrett ved siden av de gruppene som er nevnt i punkt 18.4.4.5, er blant annet sammenslutninger av svenske reindriftsutøvere som har beite-rettigheter i Norge (samebyer og siidaer) og sammenslutninger av rettighetshavere som har fått anerkjent særskilte eier- eller bruksrettigheter i tradisjonelle samiske områder.

Finnmarksloven kapittel 5 har regler om kartlegging av eier- og bruksrettigheter til grunnen i Finnmark. Samerettsutvalget har i kapittel 12 og 13 foreslått tilsvarende mekanismer for de øvrige tradisjonelle samiske områdene i Norge. Stortingets Justiskomiteé antok i forbindelse med vedtaket av finnmarksloven at det i hovedsak vil være tale om *kollektive rettigheter*.<sup>52</sup> Det er neppe grunn til å tro at det vil forholde seg vesentlig annerledes i utvalgets mandatområde, jf. at Høyesterett i Rt. 2001 side 1229 tilkjente bygdefolket i Manddalen i Kåfjord kommune i Troms en kollektiv eiendomsrett til et utmarksområde på 116 km<sup>2</sup>. Rettighetshaverne har senere organisert seg i sammenslutningen «Cahput Siida», som klart nok vil være omfattet av en regel om høring av «andre rettighetshavere i tradisjonelle samiske områder». Det samme vil være tilfellet med sammenslutninger av rettighetshavere som har fått eller vil få anerkjent eier- eller bruksrettigheter i de tradisjonelle samiske områdene.

I den grad kartleggingen skulle lede til at også individuelle eier- eller bruksrettigheter vil bli anerkjent, anses det derimot som lite hensiktsmessig at slike rettighetshavere omfattes av den foreslåtte høringsregelen. Det betyr imidlertid ikke at de ikke vil kunne avgi uttalelse. De vil tvert i mot stå fritt til dette. I noen tilfeller kan saken også ligge slik an at det vil være en saksbehandlingsfeil om de ikke inviteres til å uttale seg, jf. forvaltningsloven §§ 16 og 37.

Heller ikke *for andre samiske og lokale brukere og næringsinteresser*, for eksempel knyttet til jordbruk, fiskerier eller annen utmarksutnyttelse, antas det å være behov for regler om at de skal gjøres til obligatoriske høringsinstanser. Disse interessene vil få sin uttalerett ivaretatt gjennom regler og praksis som i dag åpner for at de kan uttale seg gjennom sine nærings- eller interesseorganisasjoner. Dessuten vil den foreslåtte bestemmelsen om kunngjøring av søknaden og offentlig ettersyn, jf. punkt 18.4.3 flg., også gi disse interessene en oppfordring om å uttale seg dersom de mener de har noe å tilføre saken.

Det trenger for så vidt ikke lovreguleres at også slike interesser kan avgi uttalelse selv om de ikke er obligatoriske høringsinstanser. Vedtaksorganene må for sin del forutsettes å være kjent med dette. For de aktuelle interessene selv kan det derimot være et poeng at det fremgår av lovens bestemmelse at også de som ikke er obligatoriske høringsinstanser, har en rett til å uttale seg om saker som berører dem.

#### 18.4.4.7 Høringsfrist

Når det først foreslås en regel om høring av samiske institusjoner og interesser mv., er det naturlig også å regulere høringsfristen. Etter utvalgets syn bør høringsfristen være på minimum fire uker. Dette må anses å være nødvendig for at høringsinstansene skal kunne sette seg inn i saken. I mange saker vil imidlertid trolig fire uker være for knapp tid, og det er derfor foreslått at fristen som hovedregel skal være minst åtte uker.

I vurderingen av om det vil være hensiktsmessig å sette en kortere frist enn åtte uker, vil vedtaksorganet måtte se hen til inngrepets omfang og antatte betydning for de samiske brukerinteressene som kan bli berørt, og hvor godt belyst inngrepets konsekvenser for samisk (materiell) kulturutøvelse må antas å være fra før. Særlig i større inngrepssaker kan det også være grunn til å fastsette en høringsfrist på mer enn åtte uker.

#### 18.4.4.8 Innarbeiding i lovverket

Utvalget har på bakgrunn av vurderingene i 18.4.4.1 til 18.4.4.7 foreslått en særskilt bestemmelse om høring av samiske organer, institusjoner, rettighetshavere og brukerinteresser. Denne bestemmelsen er inntatt som § 6 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven, jf. for øvrig merkningene i utredningens punkt 24.5.

52. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 28.



### 18.4.5 Utredningsplikt

Det fremgår av oversikten over saksbehandlingsregler i punkt 17.5.3.1 at vedtaksorganene i inngrepssaker har en generell plikt til å utrede saken og de hensyn som taler for og mot at det gis tillatelse til inngrepet før vedtaket treffes. I forvaltningsloven § 17 er dette uttrykt slik at vedtaksorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Vedtaksorganene har etter denne bestemmelsen et selvstendig ansvar for å opplyse saken. De kan dermed ikke utelukkende basere seg på opplysninger gitt i søknader og i tiltakshaverens konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a, eller de innvendingene som fremkommer i ulike høringsuttalelser eller eventuelt gjennom en konsultasjonsprosess, men må foreta en selvstendig vurdering av disse opplysningene. Om forholdene tilsier det, vil vedtaksorganene også måtte foreta ytterligere undersøkelser i egen regi eller eventuelt ved at ulike utredninger gjennomføres av oppnevnte sakkyndige.

Selv om § 17 etter forvaltningslovens systematikk bare gjelder for enkeltvedtak, gir bestemmelsen uttrykk for et generelt prinsipp som gjelder for alle forvaltningsavgjørelser.<sup>53</sup> Bestemmelsen har også stor praktisk betydning. Den gir en konkret forankring til de kravene som stilles til forsvarlig saksbehandling, og er blant de grunnlagene som oftest påberopes av parter og andre med rettslig klageinteresse for å få omgjort et forvaltningsvedtak som ugyldig.

Utredningspliktens innhold vil variere med vedtaksorganets faktiske og økonomiske muligheter til å foreta undersøkelser, sakens art og hvor lang tid som står til rådighet før saken må avgjøres. Kravet om at saken skal være «så godt opplyst som mulig», kan derfor ikke tas på ordet. Ved inngrep som kan få store konsekvenser, skjerpes imidlertid plikten. Dette vil typisk gjelde ved inngrep i grunn og ressurser, hvor det ofte vil foreligge tunge motinteresser i form av lokale brukerinteresser, allmenne fritidsinteresser og miljøinteresser. I motsetning til saker hvor det er nødvendig å fatte et hurtig vedtak for å avverge konkrete farer, vil slike saker som regel heller ikke være hastesaker. Også dette kan skjerpe utredningsplikten.

Det kan etter dette spørres om det er noe behov for særregler som eksplisitt pålegger vedtaksorganene å utrede et omsøkt tiltaks konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse. En

bestemmelse om utredning av slike forhold vil som sådan ha liten selvstendig betydning ved siden av forvaltningsloven § 17. Det er heller ikke uvanlig at det, særlig i større inngreps- og utbyggingssaker, gjennomføres utredninger av tiltakets virkninger for samiske forhold.<sup>54</sup>

Etter utvalgets mening vil likevel en slik bestemmelse være en nyttig påminnelse for vedtaksorganene om at også de konsekvensene et planlagt inngrep kan ha for samisk kulturutøvelse skal utredes før vedtaket treffes. Det faktum at brudd på utredningsplikten er et hyppig anført grunnlag for å få kjent forvaltningens avgjørelser ugyldige, kan også indikere at den utredningsplikten som er statuert i forvaltningsloven § 17 er utformet for generelt, og at det i alle fall i noen relasjoner kan være grunn til å konkretisere plikten.

Dessuten kan det også her vises til at manglende utredninger av et tiltaks konsekvenser for samisk kulturutøvelse i et område vil kunne utgjøre et brudd på statens folkerettslige forpliktelser, jf. foran i punkt 18.3.2.3, samt 18.3.3.3 og 17.2.4.4. Dermed vil også regel som forplikter vedtaksorganene til å sørge for at det blir gjort slike utredninger være et bidrag til at staten kan overholde forpliktelsene etter SP artikkel 27 og ILO-konvensjonen.

De reglene som i punkt 18.4.3 og 18.4.4 er foreslått om kunngjøring, offentlig ettersyn og høring av Sametinget og de viktigste samiske naturbruksinteressene i det aktuelle området, jf. også de foreslåtte reglene om konsultasjoner i kapittel 17, vil dessuten trolig gjøre det lettere for vedtaksorganet å overholde en slik konkretisert utredningsplikt. Selv om organet vil måtte foreta en selvstendig vurdering av det som kommer frem i uttalelsene, vil disse likevel gi et godt grunnlag både for å vurdere i hvilken grad særskilte undersøkelser er påkrevd, og hvilke forhold det eventuelt kan være grunn til å foreta en videre utredning av.

På bakgrunn av det som er anført i det foregående har utvalget foreslått en bestemmelse om utredningsplikt som er inntatt i lovutkastets § 7.

### 18.4.6 Sametingets retningslinjer

#### 18.4.6.1 Innledning

De bestemmelsene som er foreslått i punktene 18.4.3 til 18.4.5, gjelder *den forberedende saksbe-*

53. Se for eksempel Arvid Frihagen i Norsk lovkommentar (5. utg (2005) bind I side 840, note 402.

54. Se for eksempel Einar Eythórson, Petroleumsvirksomhet i Lofoten-Barentshavet og samiske forhold, NIBR-rapport Juni 2003, publisert som en del av grunnlagsmaterialet til Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet, Olje- og energidepartementet, juli 2003.

*handlingen* som finner sted før vedtaket eller beslutningen treffes. Disse reglene vil, sammen med de bestemmelsene som i kapittel 17 er foreslått om konsultasjoner, være et viktig bidrag for å oppfylle folkerettens krav. Den folkerettslige redegjørelsen i punkt 18.3 tilsier imidlertid at det også bør gis bestemmelser som kan bidra til å forhindre at det i tilfeller hvor det ikke gjennom konsultasjoner og annen saksbehandling oppnås enighet om de omsøkte tiltakene, blir iverksatt tiltak som får utilbørlige virkninger for samisk materiell kulturutøvelse og som er i strid med statens mer absolutte forpliktelser om kulturvern.

For å etablere en adekvat rettslig beskyttelse av naturgrunnlaget for samisk kultur vil det etter Samerettsutvalget syn også måtte gis regler for den fasen hvor vedtaksorganet foretar den konkrete avveiningen av momenter som taler for og mot at inngrepet eller tiltaket bør tillates iverksatt, og som kan bidra til at de samiske hensynene som har kommet frem under den forberedende saksbehandlingen, blir tillagt tilbørlig vekt under denne avveiningen.

I NOU 1997: 4 foreslo Samerettsutvalget I å supplere høringsregelen med en generell regel om at inngrepets virkning for naturgrunnlaget for samisk kultur skal vektlegges i avveiningsfasen.<sup>55</sup> Justisdepartementet antok imidlertid at disse reglene neppe alene ville være tilstrekkelig til å oppfylle folkerettens krav.<sup>56</sup> Det er derfor i finnmarksloven § 4 inntatt en bestemmelse om at Sametinget kan gi retningslinjer for vedtaksorganenes vurdering av hvilke virkninger «endret bruk av utmark» vil ha for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Bestemmelsen er ansett som «et viktig element i loven for å sikre Sametinget den praktiske innflytelsen på arealforvaltningen som samene etter folkeretten har krav på».<sup>57</sup>

Folkerettens krav er imidlertid ikke avgrenset til Finnmark, men gjelder også i de øvrige tradisjonelle samiske områdene i Norge. Samerettsutvalget har derfor i vurderingen av hvilke regler som bør regulere avveiningsfasen av et vedtak sett hen til finnmarkslovens § 4 og vurdert om Sametinget bør gis en liknende rolle for landets øvrige tradisjonelle samiske områder, jf. punkt 18.4.6.2 til 18.4.6.4. En har også vurdert om den vektleggingsregelen som Samerettsutvalget I foreslo bør videreføres, men da i en noe annen form, jf. punkt 18.4.7. I punkt 18.4.8 er det drøftet om det i områ-

der som er særlig viktige for samisk bruk, bør være en høyere terskel enn ellers for å tillate tiltak som kan virke inn på bruken av disse områdene. De bestemmelsene som er foreslått på bakgrunn av disse vurderingene er inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven §§ 8 til 10.

#### 18.4.6.2 Nærmere om finnmarksloven § 4 og Sametingets retningslinjer

Etter finnmarksloven § 4 kan Sametinget gi retningslinjer for hvordan vedtaksorganene skal bedømme virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv ved endret bruk av utmark, for eksempel at det gjøres inngrep i grunnen. Bestemmelsen lyder:

«Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. Retningslinjene skal godkjennes av departementet. Departementet prøver om retningslinjene ligger innenfor rammen av første punktum, og om de er utformet på egnet måte.

I saker om endret bruk av utmark skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sametingets retningslinjer skal legges til grunn ved vurderingen av samiske interesser etter første punktum.»

Som bemerket i punkt 18.4.6.1, anså Justisdepartementet en myndighet som regulert i § 4 som viktig for å sikre Sametinget innflytelse på arealforvaltningen i Finnmark. En antok også at dette ville virke mer konstruktivt enn den tidsbegrensede nektingsretten som var foreslått i NOU 1997: 4. Mens retningslinjene vil gi Sametinget innflytelse på et tidlig stadium i areal- og inngrepssaker ved vurderingen av hva som skal anses å skade samisk kulturutøvelse, ville nektingsretten først ha blitt virksom etter at den ordinære saksbehandlingen var avsluttet.<sup>58</sup>

De godkjente retningslinjene vil etter finnmarksloven § 2 gjelde uavhengig av hvem som er grunneier, og dermed både på Finnmarkseidommens grunn og på grunn i Finnmark i statlig, kommunalt eller privat eie. Dersom rettighetskartleggingen etter lovens kapittel 5 leder til at det vil bli overført områder fra Finnmarkseiendommen til for eksempel samiske bygdelag, vil retningslinjene

55. Se forslaget til ny § 4-2 i sameloven, jf. NOU 1997: 4 side 398–401.

56. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 94.

57. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 121. Se også side 94 og 102.

58. Se nærmere Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 121–122, se også side 93 og 105–106.

dermed også få anvendelse for «endret bruk av utmark» i disse områdene.

Retningslinjenes saklige virkeområde vil bero på hva som skal anses som «endret bruk av utmark». Dette uttrykket favner vidt og omfatter også midlertidige inngrep som har et omfang i tid eller rom som gjør det nærliggende å anse inngrepene som «endret bruk». Det må imidlertid dreie seg om inngrep eller tiltak som har visse fysiske og praktiske konsekvenser, og som har en viss varighet, typisk hus- og hytteutbygging, bygging av veier, oppstart av gruvedrift og oppføring av vindmøllerparker. Vedtak som gjelder bruk og fordeling av fornybare ressurser vil derimot ikke være omfattet av retningslinjene.<sup>59</sup> Det samme vil være tilfellet med arealdisponeringer som ikke kan anses som endret bruk, for eksempel kortvarig bruk av grunnen i forbindelse med militærøvelser eller idrettsarrangementer. Heller ikke etablering av nasjonalparker og andre verneområder vil kunne anses som «endret bruk av utmark», med mindre de bruksbestemmelsene som fastsettes for det aktuelle verneområdet, vil være til hinder for at reindrift og annen tidligere bruk i området kan fortsette.<sup>60</sup>

Hensikten med retningslinjene er at de skal angi hvilke samiske hensyn som må vektlegges av vedtaksorganene. De vil være avgjørende for den *isolerte vurderingen* av de samiske hensynene, men ikke for avveiningen av disse hensynene mot andre relevante hensyn. Vedtakene i konkrete saker vil fortsatt være basert på en skjønnsmessig avveining av alle relevante hensyn og interesser, men dersom det treffes vedtak uten at betydningen for samisk kultur er vurdert, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan føre til ugyldighet.<sup>61</sup>

I tilfeller hvor vurderingen av samiske hensyn etter retningslinjene tilsier at et tiltak ikke bør iverksettes, vil det nødvendigvis også bli stilt skjerpede krav til begrunnelsen for likevel å tillate tiltaket. Indirekte vil dermed retningslinjene også kunne føre til at de samiske hensynene tillegges større vekt i avveiningen, om enn ikke nødvendigvis avgjørende vekt.

Det er således neppe tvil om at myndigheten til å gi retningslinjer vil styrke Sametingets innflytelse på forvaltningen av grunn og ressurser i Finnmark. Selv om retningslinjene må godkjennes av departementet, er denne myndigheten begrenset til å godkjenne eller avslå disse.<sup>62</sup> Blir retningslin-

jene ikke godkjent, vil saken dermed måtte sendes tilbake til Sametinget med en angivelse av hva departementet anser som det problematiske med retningslinjene, og slik at Sametinget kan foreslå nye.

Det som særlig må vurderes ved godkjenningen av retningslinjene, vil være om de ligger innenfor den saklige avgrensningen i § 4 første ledd første setning. Det vil si om retningslinjene gjelder spørsmålet om hvordan *virkingen* for samisk kultur mv. av endret bruk av utmark skal bedømmes, og for eksempel ikke (også) gjelder andre forhold enn «endret bruk av utmark», tiltakenes mer generelle miljømessige virkninger, eller angir nærmere hvilken konkret vekt de samiske hensynene skal tillegges når de veies mot andre hensyn.

Det kan også være aktuelt at departementet vurderer om retningslinjene bør angi mer presist hvilke endringer de får anvendelse for, innenfor den rammen som ligger i uttrykket «endret bruk av utmark.»<sup>63</sup> Departementet vil også måtte se hen til om retningslinjene er utformet på en måte som gjør at de kan anvendes som forutsatt, jf. første ledd siste setning. Derimot kan departementet ikke prøve eller tilsidesette Sametingets vurderinger av hva som vil være til skade for samisk kultur mv. Dette er helt ut overlatt til Sametingets skjønn.<sup>64</sup>

Etter at Sametinget 1. juni 2006 hadde gitt midlertidige retningslinjer, fastsatte det 24. mai 2007 permanente retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark. Arbeids- og inkluderingsdepartementet godkjente retningslinjene 11. juni 2007 idet en fant at de ligger innenfor rammen av finnmarksloven § 4 første ledd første punktum og er utformet på en egnet måte.<sup>65</sup> Retningslinjene trådte i kraft 1. juli 2007.

Retningslinjenes formål og virkeområde er angitt i §§ 1 og 2, mens § 3 angir nærmere hva som skal anses som endret bruk av utmark. Det skal i vurderingen «tas utgangspunkt i den sedvanlige bruken av området» og vurderes om denne bruken vil kunne videreføres. Det «bør» ellers legges vekt på tidligere tiltak i området og det nye tiltakets art, varighet og omfang.

§ 4 stiller opp visse overordnede prinsipper for vurderingen av det planlagte tiltakets virkninger for samisk kultur mv. Vedtaksorganet skal blant

59. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 35. Se også Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122, jf. også side 105.

60. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122.

61. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122, jf. også side 105. Se også Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 34–35.

62. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122.

63. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122.

64. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 106. Se også Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 34.

65. Brev 11. juni 2006 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Sametinget (2000600084-/INA).

annet ta hensyn til kulturelle særegenheter som ligger til grunn for tradisjonell samisk utmarksbruk, og særlig hensyn til virkningene for samisk tradisjonell bruk av områder og ressurser. §§ 5 til 7 inneholder nærmere krav til vurderingen av hvilke virkninger tiltaket vil kunne få for samisk reindrift, tradisjonell samisk utmarksbruk og næringsutøvelse, og samisk kultur og samfunnsliv.

Retningslinjene gir også føringer for saksbehandlingen og begrunnelsen av vedtakene. Etter § 8 «bør» det legges til rette for aktiv deltakelse i beslutningsprosessene fra berørte samiske interesser gjennom informasjon, tidlig medvirkning, og høring mv. Av § 4 annet ledd fremgår det at «[e]ndret bruk av utmark bør som utgangspunkt skje etter forutgående konsultasjoner med de som er rettighetshavere, brukere av området eller berørte samiske interesser i området». § 4 tredje ledd viser til at Sametinget «skal» konsulteres i saker som gjelder større endringer mv.<sup>66</sup> Som ledd i begrunnelsen «bør» det etter § 9 blant annet redegjøres for hvordan virkningene for samisk kultur mv. har vært vurdert, og herunder for hvilken vekt disse virkningene er tillagt og på hvilken måte alternativer er vurdert.

#### 18.4.6.3 Utvalgets generelle vurderinger

Samerettsutvalget er i hovedsak enige i det som er anført som begrunnelse for at Sametinget etter finnmarksloven § 4 bør kunne gi retningslinjer om hvordan virkningene for samisk kultur mv. av inngrep eller tiltak som innebærer «endret bruk av utmark» skal bedømmes.

Utvalget har også merket seg at departementet i proposisjonen om finnmarksloven uttaler at erfaringene siden vedtaket av sameloven i 1987 har vist at en stabil og harmonisk utvikling krever en avklaring av Sametingets rolle i forvaltningen av grunn.<sup>67</sup> Selv om dette særlig er antatt å gjelde i Finnmark, gjelder det også de øvrige tradisjonelle samiske områdene. Forslaget til finnmarkslov var saklig og geografisk avgrenset til å gjelde regler om forvaltningen av grunn og ressurser i Finnmark fylke. Derfor ble det ansett hensiktsmessig

også å begrense reglene om arealvern til dette fylket, mens det ble lagt opp til at spørsmålet om hvilke regler om saksbehandlingsvern som ellers bør gjelde, skulle utredes videre.<sup>68</sup>

Spørsmålet om Sametinget bør kunne gi retningslinjer for hvordan et omsøkt tiltaks virkninger for samisk kulturutøvelse skal bedømmes, er således aktuelt også i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Det samiske nærværet er imidlertid større i Finnmark enn i de øvrige tradisjonelle samiske områdene. Dette kan tilsi at det bør utvises noe varsomhet med å gi reglene for Finnmark tilsvarende anvendelse utenom fylket. Selv om gode grunner tilsier at Sametinget også her bør ha innflytelse på forvaltningen av grunn og ressurser, er dessuten ikke adgang til å gi retningslinjer den eneste måten å realisere dette på.

En mulighet kan for eksempel være å gi Sametinget en sterkere rolle i arealsaker etter plan- og bygningsloven, jf. punkt 19.4.7 flg. Også de i kapittel 17 foreslåtte konsultasjonsreglene, kan anses som et alternativ til en myndighet for Sametinget til å gi retningslinjer for vedtaksorganenes bedømmelse av virkningene av «endret bruk av utmark» for samisk kultur mv. Slik utvalget ser det, er det imidlertid mer nærliggende å anse en myndighet for Sametinget til å gi slike retningslinjer som et supplement til regler om konsultasjoner og endringer i plan- og bygningsloven, enn som et alternativ til disse reglene.

For saker som gjelder beslutninger som kan virke inn på utnyttelsen av grunn og ressurser, kan retningslinjene også være et viktig virkemiddel for å sikre Sametingets innflytelse over styringen av naturbruken i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover, og et bidrag til at andre organer ikke disponerer over dette området på en måte som strider mot tungtveiende samiske interesser. Det er ikke et ukjent fenomen at et vedtaksorgan kan ha en positiv holdning til den virksomheten som dets myndighet gjelder. For eksempel er det neppe noen tvil om at energimyndighetene i utgangspunktet ser positivt på planer om produksjon av vindkraft.<sup>69</sup> Dette kan prege etatenes vurdering av de hensynene som skal veies mot hverandre, og herunder vektleggingen av samiske hensyn i konkrete saker.

Vedtaksorganenes avveining vanskeligjøres også av at de ofte vil måtte avveie vanskelig sam-

66. Etter Samerettsutvalgets syn ville det vært mer naturlig at retningslinjenes § 4 annet og tredje ledd var inntatt i § 8 som ellers inneholder anbefalinger/krav til den forberedende saksbehandlingen, enn i en bestemmelse om overordnede prinsipper for vurderingen. Dette ut fra en betraktning om at de konsultasjonene som eventuelt inngår i den forberedende saksbehandlingen ikke er en del av vedtaksorganenes avveining som sådan, men en del av den prosessen som legger grunnlaget for at avveiningen kan bli foretatt på et mest mulig riktig grunnlag.

67. Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) side 93.

68. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 102, se også 93.

69. Se for eksempel Nikolai K. Winge, Fri vei mot 10 TWh? En drøftelse om gjeldende rettsregler gir de berørte miljøinteresser tilstrekkelig rettsikkerhet i vindkraftsaker, 2007, side 54–59.

menliknbare størrelser, typisk at betydningen av samiske naturbruksinteresser må veies mot de samfunnsmessige forhold som tilsier at et inngrep bør kunne iverksettes. Dette kan innebære at de samiske interessene ikke blir tilbørlig vektlagt, og også i saker hvor det kan være tale om forhold av avgjørende betydning for muligheten til å kunne utøve samisk kultur og næring i inngrepsområdet på en økonomisk og kulturelt bærekraftig måte.

Sametingets retningslinjer vil imidlertid kunne gi vedtaksorganene økt forståelse for hvilke virkninger ulike inngrep kan ha for samisk materiell kulturutøvelse, og føre til at de samiske hensynene blir bedre ivare tatt i praksis. De kan dermed også være et element i oppfyllelsen av statens forpliktelser etter SP artikkel 27 og ILO-konvensjonen om å sikre samiske rettigheter til naturressursene og til å delta i bruk, styring og bevaring av ressursene.

Utvalget har derfor foreslått en bestemmelse, som i likhet med finnmarksloven § 4, gir Sametinget myndighet til å gi retningslinjer for hvordan vedtaksorganene skal bedømme virkningen for samisk kultur av «endret bruk av utmark», for landets øvrige tradisjonelle samiske områder. Fordi disse områdene utgjør et mer mangesidig og mindre homogent område enn Finnmark, ser ikke Samerettsutvalget bort fra at Sametinget vil finne grunn til å vedta ulike sett av retningslinjer for ulike områder, for eksempel slik at det gis særskilte retningslinjer om ulike tiltaks virkninger i bestemte områder (sjøsamiske områder, det sørsamiske området, det lulesamiske området). Differensierte retningslinjer som er tilpasset den delen av de tradisjonelle samiske områdene de skal gjelde for, vil utvilsomt kunne være opplysende for vedtaksorganene. Spørsmålet om det skal gis ett felles sett eller flere sett med retningslinjer for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover, vil imidlertid Sametinget selv måtte ta stilling til ut fra en hensiktsmessighetsvurdering.

I likhet med Justisdepartementet forutsetter imidlertid utvalget at Sametinget under utarbeidelsen av retningslinjene har kontakt med de relevante samiske naturbruksinteressene i de aktuelle områdene og lar disse komme med innspill til retningslinjenes form og innhold.<sup>70</sup> Se også det som er anført foran i punkt 17.5.7.5 om konsultasjonsplikt for Sametinget.

#### 18.4.6.4 Særlig om departementets godkjenning

Det kan spørres om finnmarkslovens ordning om at retningslinjene må godkjennes av departemen-

tet, bør gjelde også for retningslinjene sør for Finnmark. Dette vil utgjøre et visst innhogg i Sametingets myndighet, og det ble under konsultasjonsprosessen mellom Justiskomiteen og Sametinget vurdert ikke å videreføre dette forslaget fra Ot.prp. nr. 53 (2002–2003). Ordningen ble imidlertid beholdt, men presisert noe nærmere i lovens ordlyd.<sup>71</sup>

Slik Samerettsutvalget ser det, vil en ordning som forutsetter departementets godkjenning, være nødvendig av hensyn til de øvrige legitime interessene som gjør seg gjeldende i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Når det gjelder en godkjenningsordning i Finnmark, hvor den samiske tilstedeværelsen er atskillig sterkere enn i de øvrige tradisjonelle samiske områdene i Norge, bør det ikke foreslås andre regler for disse områdene. Departementets godkjenning vil trolig også kunne gi retningslinjene større legitimitet hos de ulike vedtaksorganene enn om godkjenning ikke var påkrevd.

Det forutsettes imidlertid at den prøvingen departementet utfører ved stadfestelsen av retningslinjene, i likhet med det som gjelder for retningslinjene i Finnmark, begrenses til spørsmålet om retningslinjene ligger innenfor lovens ramme, og om de har fått en utforming som gjør dem anvendelige. Departementet skal heller ikke kunne endre retningslinjene, men vil måtte begrense seg til å opp de delene av retningslinjene som anses som problematiske med Sametinget og la dette presisere eventuelle uklarheter med sikte på en påfølgende stadfestelse.

#### 18.4.6.5 Innarbeiding i lovverket

Den bestemmelsen om Sametingets retningslinjer som utvalget har foreslått på bakgrunn av den foregående drøftelsen, er inntatt som § 8 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Det er gitt merknader til bestemmelsen i punkt 24.5.

### 18.4.7 Føringer for vedtaksorganets avveininger

#### 18.4.7.1 Innledning

Etter finnmarksloven § 4 annet ledd skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, på bakgrunn av Sametingets retningslinjer, «vurdere hvilken betydning [endret bruk av utmark] vil ha

70. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 106.

71. I utkastet til komitéinnstilling fra slutten av mars 2005 var forslaget om slik godkjenning strøket, men det ble tatt inn igjen i lovforslaget etter konsultasjonene 13. april 2005. Se ellers Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 34.

for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.» Selv om det ikke er uttrykt eksplisitt, vil vedtaksorganene når de vurderer betydningen av endret utmarksbruk, måtte vektlegge hensynet til de nevnte samiske interessene. Uten en slik vektlegging kan vedtaksorganene ikke foreta den vurderingen av samiske hensyn som bestemmelsen foreskriver, og er det ikke foretatt noen slik vurdering vil dette som fremholdt i punkt 18.4.6.2, være en saksbehandlingsfeil som kan lede til ugyldighet.

Finnmarksloven § 4 annet ledd er dermed en variant av vektleggingsreglene i NOU 1997: 4, som la opp til at det ved vurderingen av om det skulle treffes inngrepsvedtak, og vedtak av forskrifter og arealplaner mv., skulle «legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.» Til forskjell fra finnmarksloven § 4 ville disse reglene også fått anvendelse i de øvrige tradisjonelle samiske områdene. De pekte også mer direkte mot vedtaksorganenes selvstendige plikt til å vektlegge samiske hensyn. Forslaget i NOU 1997: 4 hadde dessuten en passus om at det også skulle tas hensyn til tidligere gjennomførte inngrep i inngrepsområdet.

Etter utvalgets syn bør bestemmelsen om Sametingets retningslinjer suppleres med en bestemmelse som mer generelt forplikter vedtaksorganene til å ta tilbørlig hensyn til samisk bruk når de vurderer søknader om iverksettelse av ulike tiltak i tradisjonelle samiske områder. Dette vil understreke at vedtaksorganene har en selvstendig plikt til å ta slike hensyn, og også på saksfelter og i områder hvor Sametinget (ennå) ikke har gitt retningslinjer.

Det vil i punkt 18.4.7.2 bli gitt en oversikt over ulike måter vedtaksorganenes avveininger er regulert på i gjeldende lovgivning. Drøftelsen av innholdet i en bestemmelse om hensyntagen til samiske interesser ved avveiningen, er inntatt i punkt 18.4.7.3. Spørsmålet om det bør gis regler om betydningen av tidligere inngrep i et område er behandlet i punkt 18.4.7.4. Utvalget har også vurdert om det bør gis bestemmelser om at disse hensynene skal ha særlig vekt i områder hvor samiske naturbruksinteresser har særlig tyngde, for eksempel slik at eventuelle tiltak bare skal kunne iverksettes dersom det foreligger kvalifisert interesseovervekt. Disse vurderingene er inntatt i punkt 18.4.8.

#### 18.4.7.2 Eksempler på lovregulering av vedtaksorganets avveining

Mange sektorlover angir hvilket vurderingstema og hvilke hensyn som skal være styrende for ved-

taksorganets avveininger når det treffer vedtak. En del bestemmelser angir *hvilke hensyn* som skal stå sentralt i vurderingen av om tillatelse skal gis. Se for eksempel forurensningsloven § 11 fjerde ledd der det fremgår at det ved avgjørelsen om det skal gis tillatelse til forurensende virksomhet skal «legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.»

Andre lover åpner for at omsøkte tiltak kan tillates «når ikke allmenne hensyn taler i mot det». Se for eksempel industrikonsesjonsloven § 13. Se også vassdragsreguleringsloven § 8 første ledd første setning hvoretter konsesjon vanligvis bare bør gis «hvis skader eller ulemper for allmenne eller private interesser anses for å være av mindre betydning i sammenligning med de fordeler som reguleringen vil medføre.» Hvilke interesser som anses som «allmenne» vil variere fra saksfelt til saksfelt, men vanligvis vil næringsinteresser, naturverninteresser og friluftinteresser, og også samiske interesser, kunne være omfattet. I praksis vil det imidlertid i noen grad være opp til vedtaksorganene selv å avklare hvilke allmenne hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak og hvilken vekt de skal tillegges.

En del lover er også utformet slik at de ikke angir konkrete hensyn eller interesser som skal vektlegges, men foreskriver en *avveining* av tiltakets fordeler og ulemper. Et typisk eksempel er oreigningsloven § 2 annet ledd som setter som vilkår for ekspropriasjon at tiltaket «tvillaust er til meir gagn enn skade.» Noen lover krever kvalifisert interesseovervekt for at det skal kunne vedtas ekspropriasjon. Se for eksempel bergverksloven § 41 nr. 1 som åpner for ekspropriasjon «når grunnsens verdi for den som søker avståing, er ganske vesentlig større enn det tap som vil bli voldt vedkommende grunneier og bruker eller eldre utmålshaver.»

Også formuleringer om at tillatelse bare kan gis i «særlige tilfeller» eller «under særlige omstendigheter» signaliserer et krav om kvalifisert interesseovervekt. Dette gjelder blant annet konsesjon til erverv av eiendomsrett til vannfall etter industrikonsesjonsloven § 2, jf. § 5. Der hvor det kreves kvalifisert interesseovervekt skal det mer til for å få tillatelse enn at fordelene «tvillaust» er større enn ulempene ved tiltaket, men også i disse tilfellene vil det i utgangspunktet være vedtaksorganene som avgjør om vilkårene for å få tillatelse er oppfylt.

Det finnes også en del lover som ikke angir noe avveiningstema, men som inneholder en *formålsbestemmelse* som vil være styrende for de vedtakene

som fattes med hjemmel i loven. Ved tiltak som vedtas i medhold av loven vil det måtte tas stilling til om tiltaket samsvarer med lovformålet. Se for eksempel energiloven § 1–2 der det heter at loven skal sikre at «produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte» og at det herunder skal «tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.» De siste årene er også det såkalte bærekraftsprinsippet innarbeidet i mange bestemmelser som angir en lovs formål eller som hjemler bestemte vedtak. Se for eksempel fiskeopprettelsesloven § 1, plan- og bygningsloven § 2 og jordloven § 1.

Selv om en lov er *taus* om hvilke hensyn som skal avveies og ikke har noen formålsparagraf, innebærer for øvrig ikke det at vedtaksorganet kan treffe avgjørelsen på fritt grunnlag. Blant annet vil den ulovfestede forvaltningsrettslige læren om myndighetsmisbruk og alminnelige prinsipper om at det må være en viss forholdsmessighet mellom mål og midler, sette visse skranke for hvilke hensyn som kan vektlegges.

#### 18.4.7.3 Hensyntagen til samiske interesser

Gjennomgangen i punkt 18.4.7.2 viser at samiske hensyn og interesser ikke er spesielt fremhevet i gjeldende sektorlovgivning. De samiske interessene kan riktignok være dekket av formuleringer som «allmenne hensyn», «næringsinteresser» og lignende, men dette vil neppe gi noen garanti for at interessene vil bli tilstrekkelig vektlagt, og i alle fall ikke i områder hvor disse interessene kan virke fremmedartede. Dette kan typisk være tilfellet i de tradisjonelle samiske områdene sør for Finnmark, hvor vedtaksorganene kanskje heller ikke vil ha den samme tradisjonen som i Finnmark for å vurdere inngrepets betydning for samiske interesser.

Både regler om konsultasjoner og regler om den forberedende saksbehandlingen vil bidra til å synliggjøre disse interessene og styrke deres muligheter til å markere sitt nærvær i inngrepssaker. Det samme gjelder en bestemmelse om at Sametinget kan gi retningslinjer. Som fremholdt ovenfor, kan det imidlertid være grunn til å understreke at vedtaksorganene skal ta hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur når det skal avgjøres om det skal gis tillatelse til tiltaket, enten det foreligger slike retningslinjer eller ikke.

Utvalget har derfor foreslått en generell bestemmelse om hensyntagen til samiske interesser når det overveies å tillate omsøkte tiltak i tradisjonelle samiske områder. Denne vil forplikte vedtaksorganene til å trekke inn samiske hensyn i vur-

deringen av om tillatelse skal gis, og også ved vurderingen av om det skal fastsettes vilkår som skal knyttes til tillatelsen.

I likhet med de øvrige saksbehandlingsreglene utvalget har foreslått, vil en slik bestemmelse konkretisere og bidra til å gjennomføre statens folkerettslige forpliktelser, som etter forholdene også kan innebære en plikt til å vektlegge samiske hensyn, jf. foran i punkt 18.3.2.3, jf. for så vidt også Grunnloven § 110 a. Bestemmelsen vil også bidra til at det folkerettslige vernet vil måtte trekkes inn i avveiningen. Statens folkerettslige forpliktelser har betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse i enkeltsaker.<sup>72</sup> Dette gjelder både når de folkerettslige instrumentene er inkorporert i norsk rett, slik som SP artikkel 27; når folkeretten ikke er inkorporert, men gitt virkning i intern rett gjennom egne henvisningsbestemmelser; og når den får virkning gjennom det alminnelige presumsjonsprinsippet.

Bestemmelsen vil måtte gis en utforming som innebærer at det vil gjelde en høyere terskel for å gjennomføre ulike tiltak i tradisjonelle samiske områder enn utenfor disse områdene. Slik utvalget ser det, vil en bestemmelse om at det ved avveiningen skal tas tilbørlig hensyn til samisk kultur mv., nettopp bidra til en slik heving av tersklene. I de tradisjonelle samiske områdene vil det gjøre seg gjeldende interesser som ikke gjør seg gjeldende utenfor dette området, men som vil kunne være av en slik art at de vil tale mot at et omsøkt tiltak gjennomføres, eller i alle fall slik at det kan gjennomføres bare dersom det er særskilt tilpasset de samiske interessene som gjør seg gjeldende i området.

Når det går frem av bestemmelsen at det ved avveiningen av om tiltaket skal tillates eller ikke, og eventuelt i hvilken form, skal tas tilbørlig hensyn til berørte samiske interesser, vil dette sammen med de øvrige foreslåtte bestemmelsene, synliggjøre det samiske aspektet for vedtaksorganet. I praksis vil det riktignok variere fra sak til sak hvilke hensyn som gjør seg gjeldende og hvor tungtveiende de er, slik at selve avveiningen vil være overlatt til vedtaksorganets skjønn. Også bestemmelser som for eksempel krever at inngrep bare kan foretas dersom det foreligger kvalifisert interesseovervekt eller at det skal legges «særlig vekt» på samiske hensyn, vil imidlertid overlate mye til vedtaksorganets skjønn.

I praksis vil derfor formuleringen av avveiningsbestemmelsen ikke være ubetinget avgjørende for hvilken konkret vekt de samiske interes-

72. Se for eksempel Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utg. (2002) side 44.

sene gis i avveiningen. Styrken av de samiske interessene som gjør seg gjeldende i området, vil i så måte være viktigere. Jo sterkere disse er, jo sterkere vekt vil de få i avveiningen, og jo mer skal det til for å tilsidesette dem.

Også det forholdet at bestemmelsen vil gjelde i alle tradisjonelle samiske områder, tilsier at den bør uttrykke at det skal tas «tilbørlig hensyn» til samisk bruk mv., men uten at det sies noe om hvor stor vekt dette hensynet skal tillegges i forhold til andre hensyn. Dette vil variere fra sak til sak, og også være vanskelig å konkretisere, ettersom mange tiltak vil berøre en rekke ulike interesser. Den konkrete avveiningen av samiske og andre interesser vil derfor i utgangspunktet måtte foretas av vedtaksorganene ut fra forholdene i hver enkelt sak.

Bestemmelsen vil imidlertid kreve at det må fremgå av vedtaket at vedtaksorganet har klarlagt de relevante samiske hensynene. Videre vil det, i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, måtte fremgå at vedtaket er basert på en forsvarlig avveining av de relevante samiske hensynene og de øvrige hensynene som gjør seg gjeldende i saken. Er dette ikke tilfellet, vil det være en saksbehandlingsfeil som kan gi grunnlag for ugyldighet.

De foran foreslåtte reglene om konsultasjoner, kunngjøring, offentlig ettersyn, høring og plikt til å utrede konsekvensene for samisk kultur, vil sammen med eventuelle retningslinjer fra Sametinget bidra til at disse forpliktelsene kan oppfylles. Disse reglene vil likevel ikke løse vedtaksorganet fra dets selvstendige ansvar for å ta hensyn til relevante samiske interesser når vedtaket treffes. Regelen om hensyntagen til disse interessene vil gjelde også når det ikke er konsultert, eller foreligger høringsuttalelser eller retningslinjer.

#### 18.4.7.4 Særlig om forholdet til tidligere inngrep

De negative følgene av et tiltak vil ofte bli forsterket om det gjennomføres i et område hvor det også tidligere har vært foretatt tiltak som har hatt innvirkning på bruken av området. Dette gjelder også når de tidligere tiltakene ikke har vært særlig omfattende isolert sett og det nye tiltaket isolert sett er relativt beskjedent. Ut fra slike betraktninger gikk Samerettsutvalget I inn for at det skulle inntas en passus i den vektleggingsregelen en foreslo, som ville pålegge vedtaksorganene å vurdere søknader om nye tiltak og inngrep i sammenheng med tidligere tiltak og inngrep i området. Å lovfeste et slikt prinsipp ble antatt å ha særlig betydning for reindriftsnæringen, men det ble foreslått en generell

regel som ikke var spesifikt knyttet til reindriftsnæringen, ut fra en antakelse om at problemstillingen også kunne være aktuell for samiske naturbruksinteresser knyttet til for eksempel utmarksnæringer eller fiske.

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har vurdert det slik at de her omtalte prinsippene i noen grad vil bli fanget opp også av en generell regel om hensyntagen til samisk bruk mv. Dessuten vil Sametingets retningslinjer kunne gi anvisninger om at det ved vurderingen av om nye inngrep skal tillates, også skal ses hen til hvilken virkning det nye inngrepet får dersom det ses i sammenheng med tidligere inngrep og tiltak, jf. for så vidt at dette er gjort i § 3 første ledd første setning i de retningslinjene som nylig er gitt for Finnmark. En har likevel sett det slik at det kan ha en viss egenverdi at dette prinsippet kommer til uttrykk direkte i loven.

#### 18.4.7.5 Innarbeiding i lovverket

Utvalget har på bakgrunn av drøftelsen i punkt 18.4.7.1 til 18.4.7.4 foreslått inntatt en bestemmelse om vurderingen av tiltakets virkninger i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 9. Bestemmelsen er gjenstand for nærmere merknader i punkt 24.5 nedenfor.

### 18.4.8 Beskyttelse av områder som er særlig viktige for samisk bruk

#### 18.4.8.1 Utvalgets vurderinger – generelt

Tyngden av samiske naturbruksinteresser i de tradisjonelle samiske områdene i Norge kan variere relativt mye fra sted til sted. En generell regel om hensyntagen til samiske interesser vil for så vidt fange opp dette. Bestemmelsen vil ha et relativt preg, som vil innebære at jo sterkere samiske naturbruksinteresser som kan påvises i et område, jo større vekt må disse tillegges ved avveiningen av om et omsøkt tiltak eller inngrep skal tillates.

Er det for eksempel tale om å anlegge en kraftlinje gjennom et viktig kalvingsområde, vil hensynet til reindriften være et tungt moment mot at tiltaket gjennomføres som planlagt, og kunne medføre at kraftlinjen må anlegges i en annen trasé. Gjør derimot ikke slike tungtveiende samiske interesser seg gjeldende, skal det mer til for at tiltaket ikke blir gjennomført. Også i slike tilfeller kan imidlertid de samiske rettighetshaverne som rammes ha krav på erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

En generell regel om hensyntagen til samisk bruk mv. vil også heve tersklene for å tillate at det



iverksettes tiltak i områder hvor samiske brukere har eller vil kunne ha krav på å få anerkjent eierrettigheter etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (1). Dette skyldes at en viktig del av grunnlaget for at de lokale brukerne kan ha krav på å få anerkjent eierrettigheter, er tyngden av deres brukerinteresser. Følgelig vil disse interessene måtte tillegges betydelig og kanskje avgjørende vekt dersom det overveies å tillate tiltak som kan innskrenke de lokale brukernes utnyttelse av det området som de er eller kan bli tilkjent eiendomsretten til.

Dette kan tilsi at det ikke er behov for særregler om avveiningsnormer eller krav om kvalifisert interesseovervekt ved tiltak i områder som må anses som særlig viktige for samisk bruk. Utvalget antar likevel at det vil virke klargjørende å heve tersklene for å tillate at omsøkte tiltak iverksettes i områder hvor det kan være grunnlag for å anerkjenne samiske og lokale eierrettigheter, og i områder av vesentlig betydning for reindrift, kyst- og fjordfiske eller annen samisk materiell kulturutøvelse, så som elvefiske og andre utmarksnæringer.

Et særskilt lovfestet vern av områder som er spesielt viktige for samisk (tradisjonell) ressursutnyttelse, kan for eksempel etableres gjennom regler om at det når det overveies å tillate iverksatt tiltak i slike områder, skal legges «særlig vekt» på hensynet til bruken av området, eller at det vil kreve kvalifisert interesseovervekt å tillate inngrep. Av disse alternativene har utvalget ansett det sistnevnte som det mest hensiktsmessige. Dette vil gi et mer håndfast uttrykk for at de aktuelle områdene har en særlig beskyttelse enn en bestemmelse om at det i avveiningen av om tiltaket skal tillates, skal legges «særlig vekt» på samiske brukerinteresser.

Utvalget har derfor foreslått en bestemmelse om at tiltak som vil kunne få betydelige skadevirkninger for den fremtidige bruken av områder som må anses som særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse, bare skal kunne gjennomføres dersom tungtveiende samfunnshensyn tilsier det. Eksempler på slike områder kan være områder hvor det er anerkjent eller vil bli anerkjent eierrettigheter i samsvar med statens forpliktelser etter ILO-konvensjon artikkel 14 (1), og områder som har vesentlig betydning for samisk reindrift (så som flytteleier, kalvingsområder og samlings- og skillingsområder), eller for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder eller annen samisk materiell kulturutøvelse.

#### 18.4.8.2 Også krav om samtykke?

Utvalget har også vurdert om det for områder som er særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse, bør foreslås regler som etablerer et mer absolutt inngrepsforbud.

Det kan for eksempel gis regler om at inngrep bare kan iverksettes dersom de bruksberettigede i området godtar inngrepet og på de vilkårene disse fastsetter, samtidig som det gjøres endringer i ekspropriasjonslovgivningen slik at det ikke vil være adgang til ekspropriasjon dersom de berettigede ikke gir samtykke til tiltakene. En slik samtykkerett vil gi de bruksberettigede et sterkere inngrepsvern enn det som tilkommer andre grunneiere og bruksberettigede. Riktignok kan også slike rettighetshavere motsette seg at det gjennomføres tiltak som vil medføre at de må avstå sine rettigheter, men dette vil ikke være til hinder for at de (mot full erstatning) ved ekspropriasjon vil kunne bli tvunget til å avstå rettighetene.

ILO-konvensjon nr. 169 gir imidlertid ikke urfolks tinglige rettigheter krav på en *sterkere* rettslig beskyttelse enn andres tinglige rettigheter. ILO-konvensjonen krever at urfolkets bruk skal gis en rettslig anerkjennelse i de interne rettsystemene som svarer til den bruken som har vært utøvd. Har urfolk utøvd en bruk som tilsvarende en eiers bruk, skal deres eierrettigheter anerkjennes på linje med rettighetene til andre som har utøvd en tilsvarende bruk, og sikres den samme rettsbeskyttelsen mot ekspropriasjon og liknende tiltak. Derimot er det intet krav at urfolks bruk skal gi grunnlag for anerkjennelse av sterkere rettigheter eller at rettighetene må gis en sterkere rettslig beskyttelse enn andre gruppers bruk og rettigheter.

Selv om urfolket etter ILO-konvensjonen også har rett til å delta i forvaltningen av sine sentrale bruksområder, kan det heller ikke utledes noe krav om det må gis avgjørende innflytelse på bruken av disse områdene.<sup>73</sup> Imidlertid er det i Nordisk samekonvensjon artikkel 36 tredje ledd, jf. også artikkel 16 annet ledd, foreslått at både de berettigede brukerne og Sametinget, på visse nærmere vilkår, skal ha en slik innflytelse. Forslaget lyder:

«Tillatelse til undersøking eller utvinning av naturressurser skal ikke gis dersom virksomheten skulle gjøre det umulig eller vesentlig

73. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, 2003, side 16. Se også Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, Folkerettslig vurdering av forslaget til Finnmarkslov, side 30.

vanskeligere for samene å fortsette med å utnytte de aktuelle områder, og denne utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur, for så vidt ikke sametinget og de berørte samene samtykker til dette.»

I merknadene til bestemmelsen er det bemerket at en samtykkerett for de berørte samene «vil følge av artikkel 27 i SP», mens Sametinget samtykkerett er en «konsekvens av at sametinget ifølge [konvensjonsforslagets] artikkel 14 ivaretar det samiske folkets allmenne interesser.»<sup>74</sup>

Som fremholdt i punkt 17.2.6, jf. også punkt 18.3.2, er imidlertid SP artikkel 27 primært en forpliktelse som forbyr det *resultatet* som er omtalt i forslaget til artikkel 36 tredje ledd. Artikkel 27 setter en absolutt skranke mot inngrep som utgjør en nektelse av de berørte individenes rett til (materieell) kulturutøvelse. Staten vil etter denne bestemmelsen neppe kunne tillate undersøking eller utvinning av naturressurser dersom dette gjør det «umulig eller vesentlig vanskeligere» for samene i de aktuelle områdene å drive en ressursutnyttelse som er «vesentlig for samisk kultur». Selv om prinsippet om konsultasjoner har blitt innfortolket i bestemmelsen, viser videre Menneskerettskomiteens observasjonsuttalelse til Canadas femte statsrapport at staten ikke kan «konsultere seg bort fra» det absolutte vernet urfolk og minoriteter har mot tiltak som utgjør en nektelse av deres rett til kulturutøvelse.<sup>75</sup>

Det avgjørende for å overholde kravet til kulturvern i artikkel 27 må imidlertid uansett være at det rent faktisk ikke gjennomføres tiltak som har virkninger som nevnt i forslaget til artikkel 36 tredje ledd, og ikke om det åpnes for at de berørte rettighetshaverne, og eventuelt Sametinget, likevel kan samtykke til slike tiltak. Det viktigste for å overholde kravet til kulturvern er heller ikke at statene legger opp til bestemte former for saksbehandling eller vetoordninger, men at saksbehandlingen – der de berørte samiske interessene har krav på aktiv deltakelse – gir et resultat som ikke strider mot folkerettens krav.<sup>76</sup>

Dessuten vil også bestemmelser om at det skal tas tilbørlig hensyn til samiske interesser ved vurderingen av om det skal gis inngrepstillatelse, styrke posisjonen til disse rettighetshaverne i avveiningene. Vedtaksorganene vil med dette også måtte se hen til de krav som kan utledes av folke-

retten når det gjelder inngrepsvern. Dersom vernet av områder som er særlig viktige for samisk bruk forsterkes ytterligere ved regler om at det må foreligge kvalifisert interesseovervekt for å gjennomføre inngrep, vil etter utvalget syn områdene være gitt en rettslig beskyttelse som klart vil oppfylle folkerettens krav til *innholdet* av norske rettsregler. Selv om slike regler ikke i seg selv vil gi noen garanti, vil de også være et viktig bidrag til å sikre at folkerettens krav vil bli overholdt i den praktiske forvaltningen.

Utvalget har således ikke foreslått bestemmelser om samtykkerett, eller om man vil ha en vetorett, for de berørte samene eller Sametinget i denne relasjonen. I tilfeller hvor det måtte være aktuelt å overveie iverksettelse av tiltak i områder som må anses som særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse, vil imidlertid både de brukerne som tiltaket vil kunne få direkte betydning for, og Sametinget, ha rett til å bli konsultert før tiltakene kan iverksettes, jf. ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15 og SP artikkel 27, samt utvalgets forslag i kapittel 17.

Formålet med konsultasjonene vil være at partene skal inngå i reelle forhandlinger med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til tiltakene,<sup>77</sup> men uten at det er noe krav om at det faktisk må oppnås enighet. Skulle enighet ikke bli oppnådd, og det er tale om et tiltak som vil kunne få store negative konsekvenser for den fremtidige bruken av områder som har vesentlig betydning for samisk materiell kulturutøvelse, vil det imidlertid være svært uheldig om tiltaket blir gjennomført. Dette kan også være et folkerettsbrudd.

Utvalget har derfor foreslått en bestemmelse om at det i disse tilfellene «som hovedregel» ikke skal gis tillatelse til tiltaket. En slik bestemmelse må antas langt på vei å ha samme effekt som en samtykke-/ vetoordning for Sametinget og berørte rettighetshavere, men vurderingen av om tiltaket kan gjennomføres vil ikke alene tilligge dem.

For øvrig vises det til lovutkastets § 10 med nærmere merknader.

## 18.4.9 Adgang til vilkårsfastsettelse

### 18.4.9.1 Oversikt over gjeldende rett

Når et vedtaksorgan skal avgjøre om et omsøkt tiltak skal kunne iverksettes, har det ikke bare et valg mellom å avslå eller å gi tillatelse i samsvar med en søknad. Organet vil også kunne knytte til tillatelsen ulike vilkår, som innebærer at tiltakshaveren blir pålagt ulike plikter.

74. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 260.

75. Human Rights Committee, Eighty-fifth session, CCPR/C/CAN/CO/5 20 April 2006, para. 9.

76. Se for eksempel, Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 265.

77. Se blant annet punkt 17.2.2.12, 17.2.8 og 17.5.8.2 foran.

En rekke sektorlover inneholder vilkårshjemler. Se for eksempel forurensningsloven § 16 første ledd som åpner for at når det gis tillatelse til forurensende virksomhet etter § 11, «kan» settes vilkår for å «motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper». Det finnes også lovgivning som påbyr at vilkår «skal» fastsettes, eller som har mindre bydende direktiver som «bør» eller «skal som regel». Se for eksempel industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 § 2 fjerde ledd nr. 6 flg. der det veksles mellom «kan», «bør» og «skal».

De vilkårshjemlene som foreligger i dagens lovgivning, er dels utformet slik at de konkret angir hvilke typer vilkår som kan fastsettes, og dels slik at de nevner eksempler på typer av vilkår som kan fastsettes, men uten at opplistingen er uttømmende.

Med mindre det foreligger holdepunkter for noe annet, kan det i de førstnevnte tilfellene som regel ikke settes vilkår om andre forhold enn de som er nevnt i loven. Er hjemmelsbestemmelsens oppregning ikke uttømmende, kan det derimot også fastsettes andre typer vilkår enn de nevnte. Det vil bero på en tolkning av hjemmelsloven hvilke andre vilkår som kan fastsettes. I denne relasjonen vil lovens formål gi betydelig veiledning. Normalt kan det settes vilkår som er egnet til å fremme lovformålet, men ikke vilkår som er egnet å motvirke dette. «Nøytrale» vilkår som verken fremmer eller motvirker formålet står i en mellomstilling ved at det først etter en nærmere vurdering kan avgjøres om vilkårene kan settes. Her vil også den ulovfestede vilkårs læren komme supplerende inn. Læren er ofte utlagt slik at vilkåret må ha *saklig sammenheng* med den tillatelsen som gis og ikke være *uforholdsmessig tyngende* i forhold til det forvaltningen ønsker å oppnå ved å sette vilkåret.<sup>78</sup>

Er kravet til saklig sammenheng oppfylt, for eksempel ved at vilkår som knyttes til et utbyggingstiltak er egnet til å dempe tiltakets skadevirkninger på miljøet, skal det imidlertid relativt mye til før vilkårene vil bli ansett som så tyngende at de ikke kan settes. Dette har sammenheng med at en konsesjon er et tilbud fra myndighetene til tiltakshaveren om å iverksette tiltaket på de gitte vilkårene, men uten at det er noen plikt til å benytte tilbudet.<sup>79</sup>

Vedtaksorganene kan for øvrig sette vilkår også når loven ikke har bestemmelser som uttrykkelig hjemler å knytte vilkår til de tillatelsene som gis.

Dette er begrunnet i en «fra det mer til det mindre»-betraktning: Når vedtaksorganet kan gjøre det *mer* (å avslå søknaden helt), må det også kunne gjøre det *mindre* (å innvilge søknaden med visse forbehold). Dette gir likevel ingen ubegrenset adgang til vilkårsfastsettelse. Vilkårene må oppfylle kravene om saklig sammenheng og ikke være uforholdsmessig tyngende. Det er heller ikke gitt at det alltid vil være «noe mindre» å gi en tillatelse med vilkår enn å avslå en søknad.<sup>80</sup>

#### 18.4.9.2 Utvalgets vurderinger – generelt

Det følger av redegjørelsen over at det ikke er noen forutsetning for at vedtaksorganet kan sette vilkår i forbindelse med at det tillater et omsøkt tiltak, at adgangen til vilkårsfastsettelse er lovhjemlet. Mange gjeldende sektorlover har dessuten en vid formålsangivelse, og viser ofte også til hensynet om å bevare naturens mangfold og sikre en bærekraftig utvikling. Vilkår som kan dempe et inngreps skadevirkninger på naturgrunnlaget, vil dermed som regel være uproblematisk. Dette vil også gjelde i de tilfeller hvor det særlig er tale om å dempe skadevirkningene på naturgrunnlaget for samisk kultur og med det ivareta hensynet til samiske og lokale rettighetshavere og brukerinteresser. Slike interesser vil som regel også være en del av de allmenne interessene som det kan tas hensyn til ved vilkårsfastsettelsen.

Det kan dermed hevdes at det ikke er behov for særskilte regler om at det ved vedtak om å tillate et omsøkt tiltak, kan settes vilkår for å avdempe tiltakets skadevirkninger for samisk og annen lokal bruk av det aktuelle området. Selv om slike vilkår i ikke liten utstrekning også kan settes med grunnlag i gjeldende lovgivning, har imidlertid utvalget antatt at en slik hjemmel kan virke klargjørende for vedtaksorganene. Se det som er sagt i punkt 18.4.7 flg. om at det kan ha en opplysende effekt at det fremgår av loven at det skal tas tilbørlig hensyn til samiske brukerinteresser ved avveiningen av om det skal gis tillatelse til inngrepet. Dette må også gjelde for en bestemmelse om adgang til vilkårsfastsettelse.

En slik bestemmelse vil også supplere de foreslåtte reglene om tilbørlig hensyntagen til og om et særskilt vern av områder som har særlig betydning for samiske brukerinteresser. Et viktig element i avveiningen av om et tiltak skal tillates eller ikke, vil ofte være om inngrepet kan iverksettes mot at tiltakshaveren pålegges å gjennomføre ulike

78. Se for eksempel Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith, side 394 flg.

79. Se for eksempel Justisdepartementets lovavdeling, Juridiske spørsmål vedrørende Innst. S. nr. 122 (1999–2000) – Gasskraft, 6. mars 2000.

80. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/ Eivind Smith side 394–395.

skadedempende tiltak. Det følger dessuten av praksis i FNs menneskerettskomité at det vil ha betydning for vurderingen av om SP artikkel 27 er overtrådt, om det er satt vilkår som kan begrense et inngreps skadevirkninger for samisk kulturutøvelse eller ikke.<sup>81</sup> Det bør derfor gis en bestemmelse om vedtaksorganets adgang til vilkårsfastsettelse.

#### 18.4.9.3 Adgang til vilkårsfastsettelse for Sametinget og berørte interesser?

Det kan også spørres om Sametinget selv bør kunne sette vilkår for at et planlagt tiltak skal kunne iverksettes. Ut fra en betraktning om at når Sametinget er ansett best egnet til å vurdere hvilke skadevirkninger et tiltak vil ha for samisk kulturutøvelse,<sup>82</sup> kan man kanskje også anta at det vil være bedre rustet enn vedtaksorganene til å fastsette vilkår som kan avdempne tiltakets skadevirkninger. En tilsvarende betraktning kan anføres for andre samiske interesser. I forarbeidene til reindriftsloven av 1978 uttalte for eksempel Landbruksdepartementet at mye kan tale for at reindriften i inngrepssaker ofte kan være «bedre tjent med en adgang til å fastsette vilkår enn en ren ekspropriasjonserstatning».<sup>83</sup> Se også § 4 annet ledd i Sameingets retningslinjer etter finnmarksloven § 4, der det heter at endret bruk av utmark «bør» skje etter konsultasjoner med berørte rettighetshavere, brukere eller samiske interesser, hvor disse kan «samtukke [til] forslaget, og samtidig stille vilkår for iverksettelsen av [tiltaket].»

Etter norsk rett foretas imidlertid vurderingen av om det skal knyttes vilkår til at det gis tillatelse til et tiltak av vedtaksorganet og ikke av de interessene tiltaket vil kunne ramme. Utvalget ser liten grunn til å avvike fra dette. Spørsmålet om hvilke vilkår som bør fastsettes, kan dessuten ikke bare avgjøres etter en vurdering av tiltakets skadevirkninger for bestemte interesser. En vil også måtte vurdere faglige og tekniske hensyn, og se hen til andre relevante interesser. Dette tilsier at spørsmålet om vilkårsfastsettelse bør avgjøres av vedtaksorganet.

En annen sak er imidlertid at Sametinget og andre samiske interesser kan foreslå hvilke vilkår som bør knyttes til tiltaket for at det skal være akseptabelt for de samiske interessene i inngrepsområdet. Slike innspill vil være en viktig del

av konsultasjonsprosessen, og kan være nyttige for vedtaksorganets avveining av om det skal gis tillatelse og for dets vurdering av hvilke vilkår som eventuelt skal settes. Aktiv opptreden fra Sametinget og andre samiske interesser der disse fremmer forslag overfor vedtaksorganene vil trolig kunne gi disse stor innflytelse på de vilkårene som eventuelt settes, også om de ikke selv setter vilkårene.

Det er ikke nødvendig å lovfeste at Sametinget og andre samiske rettighetshavere og interesser kan foreslå vilkår overfor vedtaksorganet. Dette er en rett som tilkommer alle norske borgere. En lovregel der det fremgår at de nevnte interessene har en slik rett, vil imidlertid kunne tjene som en oppfordring til vedtaksorganet, og kanskje også til utbyggeren, om å inngå i en dialog med Sametinget og andre samiske rettighetshavere og interesser, og bidra til å gi de foreslåtte bestemmelsene om konsultasjoner et konkret innhold.

#### 18.4.9.4 Innarbeiding i lovverket

På bakgrunn av drøftelsen foran har utvalget foreslått en bestemmelse om vilkårsfastsettelse i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 11. Se ellers merknadene i punkt 24.5.

### 18.4.10 Forskrifter om utnyttelsen av tradisjonelle samiske områder

#### 18.4.10.1 Innledning

Utnyttelsen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder vil ikke bare bli påvirket av enkeltstående beslutninger om å tillate ulike tiltak, men også av forskrifter som regulerer adgangen til å disponere over grunnen som sådan og av forskrifter som regulerer bruk og utnyttelse av fornybare ressurser, for eksempel i form av regler om tillatte utnyttelsestider og redskapsbruk eller generelle reguleringsvedtak.

Mens de beslutningene som er omhandlet i punkt 18.4.3 til 18.4.9 i hovedsak gjelder spørsmålet om det etter søknad skal gis enkeltstående tillatelser til ulike tiltak, vil forskriftene ha mer generell betydning for bruken. Forskrifter er etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav a, definert som vedtak som treffes «under utøving av offentlig myndighet», og som gjelder «rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer».

Forskriftene vil derfor, avhengig av sitt innhold, kunne ha stor betydning for den fremtidige bruken av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Slik utvalget ser det, bør det derfor gis regler som supplerer de bestemmelsene

81. Se for eksempel *Ilmari Länsman v. Finland* (Communication No. 511/1992) para. 9.7.

82. Se for eksempel Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 121–122 (merknader til finnmarksloven § 4).

83. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 43.

som i dag regulerer utarbeidelsen av forskrifter, jf. særlig forvaltningsloven § 37, med bestemmelser som legger opp til at når det gis forskrifter som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder, skal tas hensyn til tradisjonell samisk bruk mv. Se lovutkastets § 12.

#### 18.4.10.2 Oversikt over noen gjeldende forskriftshjemler og forskrifter

Antall forskrifter som utfyller lovgivningen om utnyttelse av grunn og ressurser er meget stort. Den følgende oversikten er derfor ikke på noen måte uttømmende.

Hva angår utnyttelsen av *fornybare utmarksressurser* har blant annet fjellova 6. juni 1975 nr. 31, viltloven 29. mai 1981 nr. 38 og lakse- og innlandsfiskloven 15. mai 1992 nr. 47 en rekke forskriftshjemler. Etter fjellova §§ 25 siste ledd, 26 og 29 siste ledd er det gitt forskrifter om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning, jf. forskrift 8. mars 2004 nr. 515.

Videre er det i medhold av blant annet viltloven § 31 og lakse- og innlandsfiskloven § 22 tredje og fjerde ledd gitt forskrifter om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn [utenom statsallmenningene] 20. august 2007 nr. 87, som blant annet har regler om småviltjakt og storviltjakt, og om fiske etter innlandsfisk og anadrome laksefisk. Etter viltloven § 9 er det også gitt en rekke forskrifter om jaktbare arter og jakttider. Lakse- og innlandsfiskloven § 33 har blant annet hjemlet forskrifter om fisketider for fiske etter anadrome laksefisk i sjøen, jf. forskrift 13. mars 2003 nr. 387, og forskrifter om åpning for fiske (i sjø og vassdrag) av anadrome laksefisk, jf. forskrift 20. juni 2003 nr. 736.

Etter lakse- og innlandsfiskloven § 34 er det også gitt mange lokale forskrifter om fisket i utvalgets mandat område. Se for eksempel forskrift for fiske i Engerdal kommune 1. mai 1993 nr. 391, forskrift for fiske i vassdrag og munningssoner i Nordland 10. mai 2003 nr. 605 og forskrift 27. februar 2003 nr. 367 om fiske i vassdrag i Troms.

Også for *fisket i saltvann* (av andre arter enn laksefisk) er det gitt en rekke forskrifter som får betydning for fisket i sjøsamiske kyst- og fjordområder, blant annet etter lov om saltvannsfiske 3. juni 1983 nr. 40 § 4 bokstavene a til s. Se for eksempel forskrift 3. november 1988 nr. 875 om forbud mot bruk av snurpenot, snurrevad og andre notredskaper (i visse områder og til visse tider) i Troms. Se også forskrift 21. desember 2006 nr. 1611 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2006, gitt med hjemmel i lovens §§ 4, 5 og 9. Lov om

retten til å delta i fiske og fangst 26. mars 1999 nr. 15 § 21, hjemler for sin del ulike forskrifter om adgangen til å delta i fisket. Se for eksempel forskrift 27. november 2006 nr. 1311 om deltakelse i kystfartøygruppens fiske for 2007.

*Reindriftsloven* 15. juni 2007 nr. 40 har for sin del en rekke forskriftshjemler som åpner for at det kan gis regler om utøvelsen av reindriften, se for eksempel §§ 40, 60 siste ledd og 81, hvorefter det blant annet kan gis utfyllende bestemmelser om reinmerker, om fastsettelse av (høyeste) reintall for ett eller flere reinbeitedistrikter eller reinbeiteområder, og nærmere bestemmelser «til gjennomføring av denne lov». Disse hjemlene var per 1. juli 2007 ikke benyttet, men etter lovens § 82 annet ledd, jf. forskrift 29. juni 2007 om overgangsbestemmelser til lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift, er en del forskrifter gitt i medhold av 1978-loven fortsatt gjeldende, blant annet forskrift 4. mars 1987 nr. 164 om valg av distriktsstyre og forskrift 29. august 1997 nr. 1537 om telling av rein.

Mange lover hjemler også at det kan gis forskrifter som regulerer at *grunnen* som sådan benyttes til andre formål enn tidligere. Se for eksempel skogbruksloven 27. mai 2005 nr. 31 § 7 tredje ledd som hjemler at det kan gis forskrifter om planlegging, godkjenning av skogsveier mv. (ikke benyttet per 1. juli 2007), og lov om jord 12. mai 1995 nr. 23 (jordlova) §§ 3 og 11 som blant annet har hjemlet forskrift om nydyrking 2. mai 1997 nr. 423.

Også den lovgivningen som åpner for at det kan gis tillatelse til enkeltstående tiltak, har en rekke forskriftshjemler. De forskriftene som er gitt etter disse hjemlene, er imidlertid ikke så ofte knyttet til hvordan den bruken det er gitt tillatelse til skal utøves, ettersom dette som regel er regulert gjennom vilkår i selve inngrepsstillatelsen, men gjelder ofte delegasjon av myndighet etter loven til underliggende organer. De har ofte også nærmere regler om hvordan søknader om tillatelse etter hjemmelsloven skal behandles, jf. ovenfor i punkt 17.5.3.2.

#### 18.4.10.3 Saksbehandlingen ved vedtak av forskrifter

Forvaltningslovens kapittel VII har regler om saksbehandlingen ved utarbeidelse av forskrifter. I nærværende sammenheng har særlig § 37 om utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra de forskriften berører interesse. Bestemmelsen lyder slik:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriften skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trengs for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.

Forvaltningsorganet bestemmer på hvilken måte forhåndsvarslingen skal foregå og kan sette frist for å gi uttalelse.

Forhåndsvarsling kan unnlates forsåvidt den:

- a) ikke vil være praktisk gjennomførlig, eller
- b) kan vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke dens effektivitet, eller
- c) må anses åpenbart unødvendig.

Uttalelser skal gis skriftlig. Forvaltningsorganet kan i den enkelte sak samtykke i at uttalelse gis muntlig. Når saken egner seg for det, kan forvaltningsorganet bestemme at forhandlinger om saken skal foregå i møte.»

Reglene om høring omfatter også Sametinget og samiske interessegrupper, og innebærer at disse skal gis anledning til å uttale seg når de selv er eller representerer interesser som «særlig berøres» av en forskrift. I praksis tolkes imidlertid ikke dette kravet strengt, jf. for så vidt også at etter sameloven § 2–2 «bør» offentlige organer som forbereder forskrifter i saker som omfattes av Sametingets arbeidsområde gi Sametinget anledning til å uttale seg. Saken vil for øvrig også kunne forelegges for interessegrupper uten en formell organisasjon og enkeltpersoner som må antas å ha interesse av saken,<sup>84</sup> jf. § 37 annet ledd siste setning.

Den såkalte utredningsinstruksen gitt ved kgl. res. 18. februar 2000 nr. 118, og senest revidert ved kgl. res. 24. juni 2005 nr. 692, supplerer § 37 og fastslår at høringsfristen normalt skal være tre måneder, og at en frist på mindre enn seks uker bare kan fastsettes når særlige omstendigheter krever det, jf. instruksens punkt 5.2 og punkt 1.3. Instruksens punkt 5.3 har visse særregler om høring av nye EØS-regler. Dette fordi utformingen av § 37 ikke tar høyde for den forskriftsmengden som gjennomføringen av slike regler i norsk rett har forårsaket.<sup>85</sup>

Flere av de i punkt 18.4.10.2 nevnte sektorlovene har formålsbestemmelser som i noen grad vil være retningsgivende for innholdet i forskriftene. Med unntak av reindriftsloven § 1, der det blant

annet heter at reindriften «skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv», er hensynet til samiske interesser ikke nevnt i disse bestemmelsene.

Disse interessene kan imidlertid bli tilgodesett ved at de vil inngå som en del av mer generelle hensyn, for eksempel at hensynet til å «legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode» er en del av formålet med lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst, jf. § 1 bokstav c. For forskrifter om bruk og utnyttning av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, vil dessuten ikke bare miljøparagrafen i Grunnloven § 110 b, men også sameparagrafen i § 110 a, jf. også statens folkerettslige forpliktelser, kunne gi visse retningslinjer for forskriftsfastsettelsen.

#### 18.4.10.4 Utvalgets vurderinger – generelle betraktninger

Det følger av det ovenstående at dagens regler for forberedelsen av forskrifter legger opp til en relativt bred høringsprosess hvor også samiske interesser inngår i den grad de aktuelle forskriftene må sies å angå dem. Se også det i punkt 18.4.4.4 nevnte rundskriv H-11/92 fra Kommunaldepartementet 13. mai 1992 der vedtaksmyndighetene oppfordres til å innlemme Sametinget i høringsrunden. Dette vil også gjelde for forskrifter som gjelder naturbruk i tradisjonelle samiske områder, samt arealplanlegging i dette området.

Om det i det konkrete forskriftsarbeidet vil bli fokusert på samiske interesser, vil i stor grad bero på vedtaksorganets kjennskap til samiske spørsmål. Denne kjennskapen har trolig økt de senere årene. Dette har til en viss grad også kommet til uttrykk i forskriftsverket. Se for eksempel forskrift om forvaltning av rovvilt 18. mars 2005 nr. 242 som i § 5 har regler om at Sametinget skal oppnevne 1 av 5 representanter til de fem regionale rovvilt-nemndene i de tradisjonelle samiske områdene, og i § 6 om at de regionale forvaltningsplanene for rovvilt skal gi anbefalinger om bruken av landbrukspolitiske og reindriftspolitiske virkemidler.

I deler av de tradisjonelle samiske områdene er imidlertid den samiske bruken ikke alltid like synlig og den vil av vedtaksorganene også kunne bli oppfattet som fremmedartet. Med unntak av reindriftsloven § 1, er det heller ikke i særlig utstrekning fokusert på samiske hensyn i lovgivning som hjemler at det kan gis forskrifter om bruk og utnyttelse av grunn og ressurser og ved anvendelsen av slike forskrifter i tradisjonelle samiske områder.

84. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith, side 313.

85. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith, side 312-313.

En bestemmelse om hensyntagen til naturgrunnlaget for samisk kultur og samiske brukerinteresser når forskriftene utarbeides, vedtas og anvendes, må derfor antas å kunne rette vedtaksorganenes oppmerksomhet mot disse interessene, og bidra til at de kan bli tatt hensyn til. Videre vil regler om utredning av forskriftens virkninger for samiske interesser og om høring av slike interesser, konkretisere de generelle reglene om utredning og høring i forvaltningsloven § 37. Reglene vil også supplere regler om konsultasjoner dersom slike blir vedtatt i samsvar med utvalgets anbefalinger i kapittel 17. Herunder kan de bidra til at samiske interesser som ikke omfattes av konsultasjonsreglene, og som kanskje ellers ville ha blitt utelatt i høringen av saker hvor de burde fått uttale seg, likevel får anledning til dette.

Reglene vil også ytterligere kunne konkretisere statens folkerettslige forpliktelser.

Utvalget har således foreslått en bestemmelse om at det skal tas hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur når det gis forskrifter om bruk og utnyttning av naturressursene i tradisjonelle samiske områder, og som også inneholder regler om utredning av forskriftenes virkninger for samiske interesser og høring av slike interesser.

#### 18.4.10.5 Bestemmelsens virkeområde

Samerettsutvalget har funnet det naturlig at bestemmelsen om forskrifter får anvendelse i det samme *geografiske området* som de øvrige reglene om saksbehandling og konsultasjoner. Det vil si i tradisjonelle samiske områder, jf. punkt 17.5.4 og jf. punkt 18.4.2.1.

Det antas ikke å skape nevneverdige problemer for vedtaksorganene at bestemmelsens virkeområde er avgrenset til tradisjonelle samiske områder, mens mange forskrifter om naturbruk gjelder for hele landet eller for en bestemt type grunn (statsgrunn) i hele landet. Når bestemmelsen skal anvendes, må vedtaksorganet vurdere særskilt hvilke virkninger den forskriften som er under utarbeidelse kan få for tradisjonell samisk bruk. Dette vil kanskje lede til at det blir gitt visse særregler for tradisjonelle samiske områder, men dette vil i liten grad forvanske reguleringssystemet. Det fastsettes også i dag en rekke forskriftsregler som har et snevrere geografisk virkeområde enn forskriften som sådan.

Etter utvalget syn bør bestemmelsens *saklige virkeområde* være videre enn de reglene som ellers er foreslått i kapittel 18, der virkeområdet som hovedregel er knyttet til tiltak hvis iverksettelse krever offentlig tillatelse, jf. punkt 18.4.2.2 flg. Det

er både ved forskrifter som regulerer slike tiltak og ved forskrifter som gjelder bruk av fornybare ressurser behov for å rette fokus mot samiske interesser. Også det siste saksfeltet gjelder en viktig del av samisk kulturutøvelse.

Bestemmelsen bør derfor gjelde for forskrifter om «*bruk og utnyttning*» av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, og dermed også for forskrifter som regulerer bruken av fornybare ressurser. Både forskrifter som angir ulike vilkår for å kunne delta i ressursutnyttelsen, jf. for eksempel de mange forskriftene som er gitt om adgang til å delta i bestemte fiskerier nord for 62 ° N, og forskrifter som gir regler om selve ressursuttaket, for eksempel om fiskekvoter, høstingstider og redskapstyper, vil være omfattet.

Det samme gjelder forskrifter om fordelinger av ressursutnyttelsen gjennom utvisninger og bortforpaktninger mv., og forskrifter som mer direkte regulerer utnyttelsen av grunnen, for eksempel om utlegging av scooterløyper eller om nydyrking i tradisjonelle samiske områder.

Også forskrifter som gis for å *hindre* bestemte former for bruk og utnyttning av grunn og ressurser, for eksempel ved forbud mot bruk av bestemte redskapstyper, bør være omfattet. Slike forskrifter kan på samme måte som forskrifter om fordelingen av ressursuttaket, ha til dels stor betydning for bruken av tradisjonelle samiske områder.

Det samme gjelder forskrifter om bruk av områder som er vernet etter naturvernloven. Fremfor å gi den bestemmelsen om forskrifter som er foreslått i lovutkastets § 12 direkte anvendelse for slike forskrifter, har imidlertid Samerettsutvalget nedenfor i kapittel 20 foreslått endringer i naturvernloven for å styrke den samiske og lokale innflytelsen på vedtak som gjelder områdevern og bruken av vernede områder, og herunder også behandlingen (forberedelsen og vedtaket) og anvendelsen av slike forskrifter.

Utvalget har for øvrig ikke ansett det nødvendig at den foreslåtte bestemmelsen bør medføre at gjeldende forskrifter må gjennomgå på nytt og eventuelt revideres. Behovet for slik revisjon i lys av bestemmelsen bør imidlertid vurderes fortløpende av de relevante myndighetene.

#### 18.4.10.6 Nærmere om innholdet i bestemmelsen

Etter utvalgets syn bør bestemmelsen om forskrifter, på samme måte som de bestemmelsene som er foreslått i punkt 18.4.3 til 18.4.9, dels ha regler om saksforberedelsen og dels om hvilke hensyn som skal vektlegges i avveiningsfasen når forskriften vedtas. Bestemmelsen kan imidlertid utformes

noe enklere enn de bestemmelsene som er foreslått foran.

For så vidt gjelder *saksforberedelsen*, er det ansett hensiktsmessig at bestemmelsens ordlyd inneholder en passus om plikt til å *utrede* forskriftens konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse, og at saken herunder skal sendes på *høring* til Sametinget og de øvrige sammenslutningene og organene som er foreslått som høringsinstanser i saker som gjelder enkeltvedtak og andre enkeltstående beslutninger som kan medføre inngrep i eller virke inn på bruken av grunn eller naturressurser, jf. punkt 18.4.4 flg.

For Sametinget vil en slik bestemmelse ikke nødvendigvis ha stor praktisk betydning. Forskrifter som kan få direkte betydning for bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, blir trolig også i dag fanget opp av bestemmelsen i forvaltningsloven § 37. Tinget har også en generell initiativrett etter sameloven § 2-1, jf. også § 2-2. Blir reglene om konsultasjoner vedtatt, vil Sametinget. Særlig i en del større eller prinsipielt viktige forskriftssaker kanskje heller konsultere enn å avgi høringsuttalelse. Også i denne relasjonen vil imidlertid reglene om konsultasjoner og høring utfylle hverandre. En høringsregel vil også konkretisere forvaltningsloven § 37.

Høringsregelen vil også ha reell betydning for andre samiske interesser. Selv om disse har en generell rett til å uttale seg om forskrifter de berøres av, er det blant annet en større fare for at vedtaksorganene kan overse dem enn for at de vil overse Sametinget.

Hva angår *avveiningsfasen* bør bestemmelsen utformes slik at det organet som vedtar forskriften, samt det organet som eventuelt forbereder forskriften uten å vedta den, pålegges å ta *tilbørlig hensyn* til samisk bruk og samiske lokalsamfunn, og derigjennom naturgrunnlaget for samisk kultur og de naturbruksinteressene som gjør seg gjeldende i tradisjonelle samiske områder, når forskriften utformes. Se ellers det som er sagt i punkt 18.4.7 flg. om innholdet i og virkningene av regelen om hensyntagen ved enkeltstående beslutninger. Dette vil ha stor relevans også ved vedtak av forskrifter.

Ut over å poengtere at det skal tas hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og til tradisjonell samisk bruk, er det ikke foreslått noen kvantifisering av hvilken vekt hensynene skal tillegges i konkrete saker. Dette vil også i denne relasjonen bero på hvor tungtveiende de samiske hensynene er i de enkelte tilfellene. Ved forskrifter som regulerer bruken av områder som er viktige for samisk

bruk, vil imidlertid de samiske hensynene måtte tillegges betydelig og tidvis avgjørende vekt for utformingen av i alle fall enkelte av forskriftens bestemmelser.

Også det enkelte saksfeltets betydning for konkrete samiske naturbruksinteresser vil måtte ha atskillig betydning i denne relasjonen. Ved forskrifter av grunnleggende betydning for slike interesser, for eksempel om fiskereguleringer rettet mot småbåtflåten i samiske kyst- og fjordområder, vil nødvendigvis de samiske aspektene måtte tillegges betydelig vekt og i alle fall i enkelte relasjoner være styrende for forskriftens nærmere innhold.<sup>86</sup>

I slike tilfeller vil hensynet til å sikre naturbruksinteressene i tradisjonelle samiske områder måtte tillegges atskillig vekt ved forskriftsutformingen. Det kan også understrekes at disse naturbruksinteressene vil ha et særskilt folkerettslig vern for sin ressursutnyttelse, jf. særlig SP artikkel 27. De vil etter omstendighetene også kunne være så sterke at de har gitt grunnlag for erverv av rettigheter som staten er forpliktet til å anerkjenne, jf. ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14. Slike rettigheter vil det fra statens side ikke uten videre gripes inn i, og i alle fall ikke på en måte som faktisk sett må likestilles med en avståelse av rettighetene.

Etter utvalgets syn bør prinsippet om tilbørlig hensyntagen til samisk kultur mv. ikke bare gjelde forforberedelsen og vedtaket av forskrifter om bruk eller utnyttning av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, men også ved *anvendelsen* av slike forskrifter.

For enkeltvedtak som treffes med hjemmel i forskrift, vil riktignok de foran foreslåtte saksbehandlingsreglene komme inn dersom det er tale om tiltak som krever offentlig tillatelse for å kunne iverksettes, men reglene vil ikke gjelde for vedtak om disponeringer over og fordelinger av bruken av fornybare ressurser i tradisjonelle samiske områder, jf. punkt 18.4.2.2 flg. En regel som forplikter vedtaksorganet til også ved anvendelsen av forskrifter om bruk eller utnyttning av grunn og ressurser å ta tilbørlig hensyn til samisk kultur mv., vil imidlertid også fange opp slike forskrifter. Det er kanskje særlig i denne relasjonen at bestemmelsen vil ha selvstendig betydning. Dens prinsipp om hensyntagen til samiske interesser vil dessuten også få virkning for anvendelsen av gjeldende forskrifter.

86. Se også Carsten Smith, Om samenes rett til naturressurser særlig ved fiskerireguleringer, [i] Lov og Rett, 1990 side 507 flg., samt nedenfor i utredningens punkt 22.3 flg.



#### 18.4.10.7 Særlig om lovvedtak

I forlengelsen av det som ovenfor er sagt om virkeområdet for bestemmelsen om forskrifter som regulerer bruk av grunn og ressurser eller gjennomføringen av mer irreversible tiltak i tradisjonelle samiske områder, kan det spørres om det bør gis tilsvarende bestemmelser for lovvedtak. Også dette er generelle vedtak som kan være styrende for den konkrete bruken og utnyttelsen av disse områdene. Saksbehandlingsreglene for vedtak av lover fremgår imidlertid av Grunnloven §§ 76 flg., og skiller seg markant fra det som gjelder for saksbehandlingen ved vedtak av forskrifter. Det er gitt en del regler om hvilke formelle prosedyrer som skal følges ved selve vedtaket, men er ikke sagt noe nærmere om saksforberedelsen.

Det anses derfor verken hensiktsmessig eller ønskelig, å la den regelen som er foreslått for forskrifter, få anvendelse for lovvedtak. Dette betyr imidlertid ikke at hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur og til de naturbruksinteressene som gjør seg gjeldende i tradisjonelle samiske områder, vil være uten betydning for Stortingets lovvedtak. Når Stortinget fatter lovvedtak som hjemler iverksettelse av tiltak som kan virke inn på bruken av dette området, vil det tvert i mot måtte se hen til statens folkerettslige forpliktelser og til Grunnloven § 110 a om at statens myndigheter plikter å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sin kultur, herunder deres materielle kultur og dennes materielle grunnlag, jf. det som er sagt i punkt 5.5.2 om forholdet mellom § 110 a og SP artikkel 27.

Fordi naturens ressurser har stor betydning for samisk kulturutøvelse, vil det også ved forberedelsen av annen lovgivning enn finnmarksloven måtte konsulteres dersom et lovvedtak kan få direkte betydning for samiske interesser. Konsultasjonene vil imidlertid som regel skje på et tidligere stadium i lovforberedelsen enn under behandlingen i Stortinget, og fortrinnsvis mens lovforslaget er under utarbeidelse i vedkommende fagdepartement. Som fremholdt i punkt 17.2.2.7 gjelder imidlertid konsultasjonsplikten ikke bare den forberedende behandlingen av en lovsak, men også selve vedtaksfasen. Dersom forholdene tilsier det, og særlig om det er aktuelt at det gjøres materielle endringer i et lovforslag som tidligere har vært gjenstand for konsultasjoner, kan det dermed også være aktuelt å konsultere mens saken er til behandling i Stortinget, jf. punkt 17.5.7.4 og § 15 annet ledd i utvalgets lovforslag.

#### 18.4.10.8 Innarbeiding i lovverket

Utvalget har på bakgrunn av redegjørelsen ovenfor foreslått en bestemmelse om behandlingen (saksforberedelsen og vedtaket) og anvendelsen av forskrifter som kan få virkning for bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Bestemmelsen er inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 12, jf. også § 4 tredje ledd om virkeområdet for § 12. Se ellers merknadene til bestemmelsen i punkt 24.5.

### 18.4.11 Virkningen av saksbehandlingsfeil

#### 18.4.11.1 Oversikt over gjeldende rett

Dersom de bestemmelsene som er foreslått i det foregående ikke blir fulgt, vil det vedtaket som fattes, lide av én eller flere saksbehandlingsfeil. Utvalget vil i det følgende redegjøre for sine vurderinger av spørsmålet om hvilke virkninger det skal ha at slike feil er begått. Vurderingene er begrenset til spørsmålet om hvilken virkning feilene vil ha for vedtakets *gyldighet*, mens eventuelle andre følger av feilen, for eksempel at slike feil etter omstendighetene kan gi grunnlag for erstatningsansvar, ikke vil bli behandlet.

Enkelte typer feil er av en slik art at de vil medføre ugyldighet mer eller mindre automatisk. Blant annet er det antatt at dersom loven bestemmer at et kollegialt organ skal treffe vedtak «i møte» eller at det må være til stede et visst antall personer for at organet skal være beslutningsdyktig (vedtaksført), jf. for eksempel kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 §§ 30 nr. 1 og 33, vil brudd på slike bestemmelser alltid lede til ugyldighet.<sup>87</sup> Slike bestemmelser er imidlertid sjeldne. I de aller fleste tilfeller er regelen at spørsmålet om en saksbehandlingsfeil skal lede til ugyldighet, vil bero på en konkret vurdering av om feilen «kan ha» virket inn på vedtakets innhold. Dette er uttrykt slik i forvaltningsloven § 41:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

Etter denne bestemmelsen vil visse vedtak være gyldige selv om de lider av feil, forutsatt at feilen «ikke kan ha» virket bestemmende på vedtakets innhold. Av dette kan det motsetningsvis utledes at

<sup>87</sup> Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith, side 452.

det er et minstevilkår for å konstatere ugyldighet at det foreligger en feil som «kan ha» påvirket innholdet. For at en feil kan antas å ha hatt slik innvirkning, er det antatt at det er tilstrekkelig at det foreligger en «ikke helt fjerntliggende mulighet»,<sup>88</sup> hvilket tidvis er kvantifisert til at det må foreligge en sannsynlighet på vel 25 %. Dette vil imidlertid også bero på hvilke feil som er begått. Ved brudd på utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 skal det som regel mindre til for å konstatere at feilen «kan ha» virket inn, enn om den begrunnelsen som er gitt for vedtaket ikke oppfyller kravene i §§ 24 og 25. En annen sak er imidlertid at en svak begrunnelse kan gi grunnlag for å anta at vedtaket lider av andre feil.<sup>89</sup>

Det forholdet at feilen «kan ha» virket inn, er videre kun en *nødvendig*, men ingen *tilstrekkelig* betingelse for å tilsidesette et vedtak som ugyldig. Med grunnlag i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper må det før ugyldighet kan statueres også vurderes hvilke konsekvenser en eventuell tilsidesettelse av et vedtak som ugyldig vil ha for sakens parter og andre berørte.

Er situasjonen for eksempel slik at en konsekvens søker selv ikke kan bebreides for ugyldigheten, og vedkommende har innrettet seg i tillit til at tillatelsen er gyldig og nedlagt store investeringer som vil gå tapt om tillatelsen tilsidesettes som ugyldig, kan dette tale for at vedtaket likevel bør stå seg. Det kan også ha betydning om avgjørelsen er til gunst for søkeren og samtidig ikke er til skade for andre interesser. Dersom avgjørelsen er til skade for slike interesser skal det derimot mindre til for å anse vedtaket som ugyldig enn ellers.<sup>90</sup>

Selv om forvaltningsloven § 41 etter ordlyden kun gjelder ved brudd på lovens regler om behandlingen av enkeltvedtak, har det prinsippet bestemmelsen gir uttrykk for generell anvendelse. Prinsippet gjelder følgelig også ved brudd på saksbehandlingsregler gitt i andre lover enn forvaltningsloven, og ved andre feil enn saksbehandlingsfeil, typisk at det foreligger feil ved forvaltningens skjønnsutøvelse eller at vedtaket er fattet av et organ som ikke har myndighet til å fatte det. Prinsippet gjelder dessuten ikke bare ved enkeltvedtak, men også ved forskrifter, og andre beslutninger som ikke er vedtak i lovens forstand.<sup>91</sup>

88. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith side 449.

89. Se for eksempel Rt. 1981 side 745 (Isene).

90. Se nærmere Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith side 455 flg.

91. Se nærmere Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith side 444 flg.

#### 18.4.11.2 Utvalgets vurderinger – generelt

Det følger av det foregående at med mindre det foreslås særlige regler, vil brudd på de saksbehandlings- og konsultasjonsreglene utvalget har foreslått, måtte vurderes ut fra prinsippet i forvaltningsloven § 41. Det vil for det første måtte spørres om hvor sannsynlig det er at feilen «kan ha» virket på vedtakets innhold, og for det andre – dersom dette minstekravet er oppfylt – hvilke konsekvenser en eventuell tilsidesettelse vil ha for parter og andre berørte.

Utvalget har vurdert, men ikke ansett det aktuelt å foreslå bestemmelser om at brudd på de foreslåtte reglene, eller på de av reglene som i denne sammenhengen anses som særlig viktige, automatisk vil medføre ugyldighet. Selv om dette utvilsomt ville hatt betydning i forhold til etterlevingen av reglene, har lovgivningen bare unntaksvise regler om at bestemte feil gir automatisk ugyldighet. De bestemmelsene utvalget har foreslått har dessuten, i likhet med de fleste andre saksbehandlingsregler, et visst skjønnsmessig preg. Sammen med forholdene i den enkelte saken, skaper dette et behov for en viss fleksibilitet som tilsier at spørsmålet om ugyldighet bør avgjøres ut fra en konkret vurdering basert på alminnelige prinsipper.

Følgelig bør brudd på de foreslåtte saksbehandlingsreglene vurderes med grunnlag i de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene som kommer til uttrykk i forvaltningsloven § 41.

#### 18.4.11.3 Ugyldighetsvurderingen ved enkeltvedtak

De bestemmelsene utvalget har foreslått om *den forberedende saksbehandlingen*, dvs. om kunngjøring, offentlig ettersyn, høring og utredningsplikt, samt om forutgående konsultasjoner, jf. kapittel 17, kan hver på sin måte anses som et supplement til de bestemmelsene om den forberedende saksbehandlingen som ellers vil følge av forvaltningsloven og sektorlovgivningen. Foreligger det brudd på disse bestemmelsene, for eksempel at sentrale samiske brukerinteresser ikke er hørt eller konsultert i en viktig inngrepssak, eller at konsekvensene av et tiltaks virkninger for reindriften ikke er utredet, vil dette være feil hvor det etter forholdene ikke skal så mye til for å konstatere ugyldighet.

De nevnte reglene kan anses som konkretiseringer, utdypinger eller tillegg til det generelle prinsippet i forvaltningsloven § 17. Brudd på denne plikten er blant de saksbehandlingsfeilene hvor terskelen for å konstatere ugyldighet er relativt lav.<sup>92</sup> Er en sentral samisk premissleverandør

ikke konsultert eller gitt anledning til å uttale seg, eller saken er mangelfullt utredet, har det en klar formodning for seg at feilen «kan ha» virket inn på vedtakets innhold, for eksempel ved at det er gitt en tillatelse som ellers ikke ville vært gitt, eller ved at det hadde vært knyttet ulike vilkår til tillatelsen.

De foreslåtte bestemmelsene for *avveiningsfasen*, dvs. om Sametingets retningslinjer, hensyntagen til samiske interesser og vilkårsfastsettelse mv., har et mer skjønnsmessig preg enn reglene om den forberedende saksbehandlingen. De sistnevnte reglene stiller opp krav om at forvaltningen skal opptre på en bestemt måte, riktignok slik at det er knyttet et visst skjønn til hvor mye de enkelte bestemmelsene krever i den enkelte saken. Reglene som gjelder avveiningsfasen gjelder derimot den skjønnsmessige vurderingen av om det skal gis tillatelse til det omsøkte tiltaket eller ikke, og om det skal knyttes vilkår til at det gis tillatelse og i tilfelle hvilke vilkår. Det er derfor vanskeligere å antyde generelt når en mangelfull etterlevelse av slike bestemmelser kan ha virket inn på avgjørelsens innhold.

Dersom vedtaksorganet helt har unnlatt å vurdere betydningen av et inngreps eller tiltaks betydning for samisk kulturutøvelse, eller vurdert disse konsekvensene på en åpenbart feilaktig måte, for eksempel fordi Sametingets retningslinjer er ignorert, vil det imidlertid være tale om en saksbehandlingsfeil, som kan lede til ugyldighet ut fra de prinsippene det er redegjort for foran.<sup>93</sup> Det samme kan være tilfellet dersom vedtaksorganet overhodet ikke har vurdert tungtveiende innvendinger som er reist mot tiltaket fra annet samisk hold.

Et vedtaksorgan er riktignok ikke forpliktet til å vurdere alle enkeltheter i de innvendingene mot et planlagt inngrep som for eksempel er fremsatt under høringen, men det vil måtte vurdere helheten av disse innvendingene. Etter de reglene utvalget har foreslått vil dessuten vedtaksorganet ha en særlig plikt til å vektlegge samiske hensyn ved avveiningen. Et minstekrav må da være at det samiske aspektet har vært en del av vurderingstemaet, og at de innvendingene som er reist mot tiltaket ut fra samiske hensyn er vurdert på en adekvat måte.

Spørsmålet om de her omtalte feilene «kan ha» virket inn på vedtakets innhold, vil bero på en konkret sannsynlighetsvurdering. Er de samiske aspektene overhodet ikke trukket inn, kan feilen

nokså klart ha hatt innvirkning. Det er i slike tilfeller ikke usannsynlig at vedtaket ville fått et annet innhold om aspektene var blitt trukket inn og avveid på en forsvarlig måte.

Også det forholdet at samiske interesser til en viss grad er trukket inn, men ikke tilstrekkelig til at det foreligger et dekkende bilde av hvordan de blir berørt, vil kunne lede til ugyldighet. I slike tilfeller skal det riktignok mer til for å kjenne vedtaket ugyldig, men det er neppe utenkelig at det for eksempel ville kunne ha blitt knyttet ytterligere vilkår til tillatelsen dersom tiltakets konsekvenser for samisk kulturutøvelse hadde blitt forsvarlig vektlagt.

Det kan for øvrig også ved vurderingen av om brudd på avveiningsnormene skal lede til ugyldighet, ha betydning at reglene om den forberedende saksbehandlingen ikke er fulgt. Har vedtaksorganet for eksempel forsømt å utrede vedtakets konsekvenser for samisk reindrift i et område eller unnlatt å konsultere eller høre direkte berørte samiske interesser, vil dette også kunne ha virket inn på avveiningen ved at de faktiske premisene for vedtaket ikke er holdbare eller at hensynet til sentrale samiske brukerinteresser er (helt) oversett. Dette er feil som vil kunne lede til ugyldighet også ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.<sup>94</sup>

#### 18.4.11.4 Ugyldighetsvurderingen ved forskrifter

Også brudd på bestemmelsen om saksbehandlingen ved vedtak av forskrifter om bruk og utnyttelse av grunn og naturinteresser mv. i tradisjonelle samiske områder, vil kunne lede til ugyldighet dersom feilen «kan ha» virket inn på forskriftens innhold. Det er riktignok antatt at det skal noe mer til for å kjenne en forskrift ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil enn et enkeltvedtak,<sup>95</sup> men er for eksempel sentrale samiske naturbruksinteresser ikke hørt, eller viktige samiske hensyn oversett, vil forskriften helt eller delvis kunne anses som ugyldig.

Trolig vil ofte delvis ugyldighet være mest aktuelt. Forskrifter som er gitt for hele landet, vil for eksempel stå seg utenfor de tradisjonelle samiske områdene ettersom de særlige saksbehandlingsreglene ikke vil få anvendelse her. Ved mer lokale forskrifter er derimot også fullstendig ugyldighet aktuelt, avhengig av forskriftens betydning for samisk bruk, av hvor grove feilene er og av hvor

92. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith, side 449.

93. Se også Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122, jf. side 105, samt Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 34–35.

94. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith, side 453 flg.

95. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 8. utg. (2006) v/Eivind Smith side 451–452.

mange av dens bestemmelser som kan være påvirket av feilene.

#### 18.4.11.5 Innarbeiding i lovverket

Den bestemmelsen som utvalget har foreslått på bakgrunn av vurderingene ovenfor, er inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 26, ettersom den vil få anvendelse både ved brudd på de alminnelige saksbehandlingsreglene i lovutkastets kapittel 2 og konsultasjonsreglene i kapittel 3. Det er gitt merknader til bestemmelsen i punkt 24.5.

## 18.5 Innarbeiding av forslagene i lovverket

### 18.5.1 Egen lov eller i hver enkelt sektorlov?

Samerettsutvalget vil i det følgende redegjøre for sine vurderinger av spørsmålet om reglene om saksbehandling og konsultasjoner som er foreslått i kapittel 17 og 18 bør inntas i en egen lov, eller direkte i de sektorlovene hvor de vil få betydning for saksbehandlingen. Selv om det sistnevnte grepet vil minske muligheten for at reglene vil bli oversett ved den konkrete behandlingen av enkeltsaker og dermed gi større muligheter for at bestemmelsene vil bli etterlevd, har utvalget funnet det mest hensiktsmessig at reglene inntas i en egen lov.

Faren for at regler som gis i en egen lov vil bli oversett av vedtaksorganene, må anses som liten. Dersom reglene blir vedtatt, vil de bli kunngjort på vanlig måte. Det kan videre før loven trer i kraft utarbeides materiale som informerer vedtaksorganene om lovens betydning for deres virksomhet. Faren for at reglene vil bli oversett kan dessuten begrenses ytterligere ved at det i de aktuelle sektorlovene inntas henvisninger til reglene om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder, og som slår fast at disse får anvendelse ved forberedelsen av og vedtaket av beslutninger etter vedkommende sektorlov, jf. punkt 18.5.3.

Det kan også bemerkes at bestemmelsen om Sametingets retningslinjer og vektlegging av samiske interesser i finnmarksloven § 4 gjelder både for Finnmarkseiendommens beslutninger, og for alle statlige, regionale, og kommunale organers beslutninger som kan medføre «endret bruk av utmark». De sistnevnte beslutningene vil ikke være hjemlet i finnmarksloven, men i ulike sektorlover. Vedtaket av § 4 har ikke medført endringer i disse lovene. Dette tyder på at lovgiveren mener

det er liten fare for at de organene som § 4 vil få betydning for ved siden av Finnmarkseiendommen, vil overse bestemmelsen.

Utvalgets syn er videre at en egen lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder, vil understreke sammenhengen mellom og betydningen av de ulike saksbehandlingsreglene. Også det forholdet at det dreier seg om et relativt omfattende regelsett tilsier at bestemmelsene bør inntas i ett og samme lovverk. Det ville også skape atskillige lovtekniske komplikasjoner å innta saksbehandlings- og konsultasjonsreglene direkte i de ulike sektorlovene ettersom bestemmelsene da i større grad ville måtte tilpasses oppbygningen av og språkføringen i vedkommende sektorlov.

Tilstedeværelsen av særlige saksbehandlingsregler varierer også relativt mye fra sektorlov til sektorlov. Flere av de aktuelle sektorlovene har selv ingen regler om saksbehandlingen. Det ville gi et noe underlig inntrykk om slike lover ble supplert med saksbehandlings- og konsultasjonsregler for tilfeller hvor det er aktuelt å gjøre vedtak som kan få betydning i tradisjonelle samiske områder, og ellers ikke inneholder slike regler. Utvalget har derfor funnet at de foreslåtte reglene bør inntas i en egen lov.

### 18.5.2 Egen lov eller kapittel i sameloven?

Den vurderingen det er redegjort for i punkt 18.5.1, er sammenfallende med den vurderingen som ble gjort i NOU 1997: 4 av Samerettsutvalget I. I stedet for å innta saksbehandlingsreglene i en egen lov, foreslo man imidlertid å innarbeide dem i et eget kapittel i sameloven 12. juni 1987 nr. 56. Dette blant annet ut fra et ønske om å samle alle viktige regler som særskilt angår samiske forhold i én lov.<sup>96</sup> Også arbeidsgruppen som forberedte avtalen om konsultasjoner mellom Sametinget og Regjeringen, mente at det burde inntas en bestemmelse om konsultasjoner i sameloven etter mønster av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6.<sup>97</sup>

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har imidlertid ansett det mer hensiktsmessig at saksbehandlings- og konsultasjonsreglene inntas i en egen lov. En har foreslått atskillig mer konkrete og detaljerte regler enn hva Samerettsutvalget I foreslo, og mens arbeidsgruppen kun foreslår inntatt i sameloven én enkelt bestemmelse om konsultasjo-

96. Se NOU 1997: 4 side 431–432 (punkt 8.7.1).

97. Arbeidsgruppens rapport side 26.

ner, har utvalget foreslått en rekke bestemmelser om konsultasjoner og annen saksbehandling.

Utvalget vil dessuten anta at en egen lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, vil gi et økt fokus på Norges folkerettslige forpliktelser og på behovet for å unngå at det iverksettes tiltak som får skadelige virkninger for samisk kulturutøvelse. Det forholdet at loven eventuelt vil gjelde for offentlige myndigheters behandling av slike saker, mens samerettslige spørsmål knyttet til valg av Sameting og rett til bruk av samisk språk vil være regulert i sameloven, antas heller ikke å bryte med hensynet til sammenheng i det regelverket som regulerer viktige samiske rettsforhold. Dette hensynet betinger uansett ikke at alle viktige samiske rettsforhold må være regulert i samme lov. Både reglene om Sameingets rolle i Finnmarkseiendommen og om kartlegging av samiske og lokale rettigheter til land og vann i Finnmark, må sies å angå viktige samiske rettsforhold, men disse reglene er inntatt i finnmarksloven og ikke som et kapittel i sameloven.

### 18.5.3 Henvisningsregler i sektorlovgivningen

For å motvirke faren for at de reglene som foreslås inntatt i loven om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, skal bli oversett ved behandlingen av saker etter sektorlovgivningen, har utvalget foreslått at det i de mest aktuelle sektorlovene inntas mer eller mindre likelydende henvisningsbestemmelser til saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Bestemmelsene er utformet slik at de fastslår at ved behandlingen av saker som kan ha de nevnte virkningene, gjelder de foreslåtte reglene i tillegg til de ordinære saksbehandlingsreglene.

De sektorlovene hvor det er aktuelt å innta henvisningsbestemmelser vil falle i tre hovedgrupper. For det første vil det dreie seg om lover som hjemler tillatelser som gir rett til å iverksette tiltak, for eksempel ved at det etter loven kan gis tillatelse til å iverksette et utbyggingstiltak. For det andre er det tale om lover som hjemler at det gis tillatelse til erverv av eier- eller bruksrettigheter, som igjen gir adgang til slike tiltak, typisk i de ulike ervervskonsejnslovene. For det tredje handler det om lover som ikke nødvendigvis selv hjemler inngrep i grunn eller ressurser, men som gir hjemmel for at det kan gis forskrifter om bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

Fordi flere av de aktuelle lovenes hjemmelsbestemmelser ikke nødvendigvis er begrenset til vedtak innenfor en bestemt hovedgruppe, men både kan hjemle at det gis enkeltstående tillatelser og forskrifter, har utvalget funnet det tilstrekkelig å foreslå ett sett av henvisningsregler. Den nærmere utformingen av henvisningsreglene vil imidlertid måtte tilpasses språk og systematikk i det enkelte lovverket som det foreslås at de skal innarbeides i. En har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå helt likelydende bestemmelser, slik som det var lagt opp til i NOU 1997: 4. Nedenfor gis det imidlertid en illustrasjon på hvordan de foreslåtte henvisningsreglene (i grove trekk) er utformet:

«Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av inngreps-tillatelser, tillatelser til erverv av rettigheter, forskrifter eller retningslinjer, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.»

Ved at henvisningsbestemmelsene gis en slik utforming, vil de også ta høyde for at sektorlovene på et senere tidspunkt kan bli supplert med hjemmelsbestemmelser om for eksempel ervervstillatelser eller forskrifter, selv om de i dag ikke har slike bestemmelser.

Slik utvalget ser det, er det aktuelt å innta henvisningsregler av den nevnte typen i følgende sektorlover:

1. lov 3. juni 1914 nr. 5 om erverv av kalkstenforekomster,
2. lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv.,
3. lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer,
4. lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforkomster,
5. lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster,
6. lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom,
7. lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster,
8. lov 21. juni 1963 nr. 23 veglov,
9. lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet,
10. lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde,

11. lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningene (fjellova),
12. lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,
13. lov 13. mars 1981 nr. 13 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).
14. lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet,
15. lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannfiske m.v.,
16. lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m.,
17. lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.,
18. lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane,
19. lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart,
20. lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova),
21. lov 29. november 1996 om petroleumsvirksomhet,
22. lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst,
23. lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven),
24. lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven),
25. lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova),
26. lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven),
27. lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift.

Disse lovene utgjør neppe noen helt uttømmende oversikt over lover som hjemler at det kan iverksettes tiltak eller gis forskrifter som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder. De antas imidlertid å dekke de (viktigste) tiltakene som vil kreve offentlig tillatelse, enten i form av en tiltakskonsesjon eller ved at det må gis ervervskonsesjon, eller eventuelt treffes et ekspropriasjonsvedtak, før inngrepet kan gjennomføres, og også de viktigste forskriftshjemlene som gjelder bruk av grunn og ressurser.

For så vidt gjelder enkeltstående tillatelser til tiltak som kan virke inn på naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, er det bare tillatelser som gis ved enkeltvedtak (inngrepstillatelse, ervervstillatelse, ekspropriasjon), jf. lovutkastets § 4 første ledd bokstav a) og b), det kan gis henvisningsregler for. Derimot vil ikke dette gjelde for den tredje hovedgruppen av enkeltstående tiltak som saksbehandlings- og konsultasjonsreglene vil gjelde for – vedtak av offentlige myndigheter om iverksettelse av tiltak som ikke trenger særskilt tillatelse, jf. § 4 første ledd bokstav c). Grunnen til dette er at slike tiltak ikke iverksettes med hjemmel i lov, men for eksempel ved plenarvedtak i Stortinget eller i kraft av statens rådighet som grunneier. Det antas likevel ikke å være noe stort problem at de foreslåtte reglene dermed vil ha et bredere anvendelsesområde enn hva det vil være mulig å presisere i sektorlovgivningen.

For øvrig forutsetter utvalget at det ved utarbeidelsen av *fremtidig lovgivning* om grunn- og ressursutnytting i tradisjonelle samiske områder, vurderes konkret om loven er av en slik art at den bør inneholde en henvisning til saksbehandlings- og konsultasjonsreglene. En slik vurdering vil være nødvendig ut fra hensynet til et effektivt og virksomt samisk kulturvern, og for at lovverket skal være å jour i forhold til dette.

Utvalget understreker for øvrig at det forholdet at det foreslås inntatt henvisningsregler i det som er ansett som de mest relevante delene av sektorlovgivningen, ikke kan forstås dit hen at de foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsreglene ikke vil få anvendelse for andre hjemmelslover enn de som er nevnt i oppregningen foran. Herunder har en i kapittel 19 til 21 nedenfor foreslått inntatt bestemmelser i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77, naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63 og bergverksloven 30. juni 1972 nr. 70 som viser til en del av bestemmelsene, men ikke alle, som er foreslått inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

## Kapittel 19

# Arealplanlegging i tradisjonelle samiske områder

### 19.1 Innledning

De reglene som er foreslått i kapittel 17 og 18 om saksbehandling og konsultasjoner vil blant annet gjelde ved forberedelsen av vedtak som gir tillatelse til å iverksette tiltak som kan få virkning på bruken av de tradisjonelle samiske områdene. En forutsetning for at slike vedtak kan treffes er imidlertid at det foreligger en stadfestet arealplan etter plan- og bygningsloven 17. juni 1985 nr. 77 som tillater at det området hvor det omsøkte tiltaket er planlagt lokalisert kan brukes til det formålet som tiltaket gjelder, eller at det dispenseres fra gjeldende planer.

Det vil følgelig være viktig at de samiske interessene som de aktuelle tiltakene kan få betydning for, ikke bare har deltatt aktivt ved behandlingen av det omsøkte tiltaket, men også i de forutgående planprosessene slik at de blir tilbørlig hensyntatt både ved arealplanlegging etter lovens kapittel IV og ved gjennomføring av konsekvensutredninger etter kapittel VII-a.

Utvalget vil i dette kapitlet redegjøre for sine vurderinger av behovet for å endre plan- og bygningsloven for at loven bedre skal kunne legge til rette for at de her angitte målsetningene kan bli oppfylt. Som en del av bakgrunnen for disse vurderingene, er det i punkt 19.2 redegjort for hvordan samiske arealbruksinteresser kan tas hensyn til gjennom dagens regelverk for arealplanlegging og konsekvensutredninger. I punkt 19.3 følger en oversikt over ulike, foreløpig ikke realiserte, forslag om å styrke samiske interessers stilling i arealplanleggingen. Hovedvekten er lagt på Planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14.

Punkt 19.4 redegjør for Samerettsutvalgets vurderinger av behovet for endringer i plan- og bygningsloven. En foreslår her blant annet å følge opp Planlovutvalgets forslag om å innta en henvisning til samiske interesser i formålsparagrafen. En har også fulgt opp og i noen grad videreført forslagene fra Planlovutvalget om at reglene om arealplanleggingen bør endres for å synliggjøre samiske arealbruksinteresser slik at disse fra et tidligst mulig stadium kan delta i planprosessene, og om at Sametinget bør ha en rolle i arealplanleggingen i

tradisjonelle samiske områder. De lovendringene utvalget har foreslått på grunnlag av disse vurderingene, er inntatt i endringsparagrafen til den foreslåtte loven om saksbehandling og konsultasjoner.

En er for øvrig kjent med at Miljøverndepartementet i løpet av høsten 2007, etter å ha gjennomført konsultasjoner med Sametinget, tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon om ny plandel av plan- og bygningsloven for Stortinget.<sup>1</sup>

Denne proposisjonen var ikke fremmet da Samerettsutvalgets utredning ble levert til trykking høsten 2007. Etter det utvalget erfarer, vil imidlertid en rekke av planlovutvalgets forslag om å styrke de samiske interessenes plass i arealplanleggingen bli videreført. Blant annet gjelder dette forslagene om å vise til samiske interesser i formålsparagrafen; om økt synliggjøring av reindrift som arealbruksinteresse i loven; og innsigelsesrett for Sametinget.<sup>2</sup>

Samerettsutvalget er ikke kjent med det nærmere innholdet i disse forslagene, og en kjenner herunder ikke til i hvilken grad forslagene er sammenfallende med eller om de på enkelte punkter går lenger enn Planlovutvalgets forslag. Samerettsutvalget har derfor valgt å presentere sine vurderinger av behovet for endringer i plan- og bygningsloven slik de forelå i oktober 2007, også på de punktene hvor disse vurderingene vil kunne overlapse, og eventuelt kan bli overflødiggjort av forslagene i den kommende proposisjonen.

### 19.2 Hensyntagen til samiske interesser etter gjeldende lov

#### 19.2.1 Innledning

Det gis i det følgende en oversikt over i hvilke grad plan- og bygningslovens bestemmelser om arealplanlegging og konsekvensutredninger gir muligheter for å ta hensyn til reindrift og andre samiske

1. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/Planlegging\\_Plan\\_og\\_bygningsloven/Planlovutvalget.html?id=410039](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/Planlegging_Plan_og_bygningsloven/Planlovutvalget.html?id=410039)

2. <http://www.samediggi.no/artikkel.aspx?MIId=1&AIId=1759&Back=1&sprak=norsk>

interesser som er knyttet til bruk av arealer og naturressurser.

Plan- og bygningsloven berører ikke direkte privates rettigheter, men den er et viktig styringsverktøy for disponeringen av landets arealer ved at den er generell og sektorovergripende. Dette innebærer blant annet at dersom det er vedtatt en rettslig bindende arealplan for et område, kan ikke sektormyndighetene med hjemmel i sektorlovgivningen tillatte at private grunneiere eller andre tiltakshavere iverksetter tiltak i strid med planen.

For at et tiltak som kan få virkninger for utnyttelsen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder lovlig skal kunne gjennomføres, må det derfor i tillegg til å foreligge tillatelse etter sektorlovgivningen også være samsvar mellom tiltaket og eventuelle rettslig bindende arealplaner for området. Er dette ikke tilfellet, vil tiltaket ikke kunne gjennomføres med mindre planen endres eller det dispenseres fra planvedtaket.

Foruten å legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, skal plan- og bygningsloven blant annet også gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. § 2 første ledd. Verneaspektet er dermed et sentralt aspekt ved loven.

Arealplanleggingen på fylkesnivå og riksnivå, inneholder riktignok bare i begrenset grad et direkte verneaspekt. Planer som vedtas på disse nivåene er som hovedregel ikke rettslig bindende. De kan imidlertid gi viktige føringer for å etablere et vern av tradisjonelle samiske områder, jf. punkt 19.2.2 og 19.2.3. Kommunale planer, og særlig kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner og herunder også saksbehandlingsreglene for vedtak av slike planer, jf. punkt 19.2.4, vil likevel i større grad være virkemidler for å etablere et slikt vern. Grunnen til dette er at det hovedsakelig er kommunene som har myndighet til å fatte planvedtak som binder private grunneiere, andre tiltakshavere og sektormyndighetene. Planenes bindende karakter innebærer dessuten at reglene om planbehandlingen er utformet med sikte på at de interessene som planvedtakene berører, skal kunne delta i planprosessene.

Også lovens regler om konsekvensutredninger inneholder et verneaspekt, jf. punkt 19.2.5. Skulle utredningen av et omsøkt inngreps konsekvenser avdekke at inngrepet har store negative konsekvenser, kan dette for eksempel gi grunnlag for at søknaden avslås eller eventuelt bare tillates dersom ulike skadedempende tiltak gjennomføres.

## 19.2.2 Planlegging på nasjonalt nivå

Etter plan- og bygningsloven § 17–1 kan Miljøverndepartementet ved *rikspolitiske retningslinjer* angi generelle mål og rammer for utviklingen i fylker og kommuner, som skal «legges til grunn» for planleggingen etter loven. Både planleggingen på fylkesnivå og planleggingen i kommunene skal som hovedregel ligge innenfor de rammene som fastsettes i slike retningslinjer. Dette er derfor et styringsverktøy som gir statlige myndigheter en viss mulighet til å legge til rette for at den regionale og lokale planleggingen ivaretar hensyn som disse myndighetene anser som viktige, og herunder også reindrift og andre samiske interesser.

Rikspolitiske retningslinjer har imidlertid ikke vært et ubetinget vellykket virkemiddel i arealplanleggingen, og det har ikke vært gitt slike retningslinjer siden 1994. Noe av grunnen til dette kan være at retningslinjene har inneholdt vage målformuleringer, og gitt få konkrete føringer for arealplanleggingen i fylker og kommuner. Det kan likevel ikke utelukkes at bruk av rikspolitiske retningslinjer for å ivareta samiske hensyn i planleggingen kan ha noe for seg. Retningslinjene vil imidlertid også etter en eventuell revitalisering slik planlovutvalget har foreslått i NOU 2003: 14, være av generell art. Det vil derfor trolig være begrenset hvor effektivt samiske interesser kan beskyttes alene gjennom bruk av rikspolitiske retningslinjer.

For å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan departementet etter samråd med berørte kommuner og fylkeskommuner, også gi *rikspolitiske bestemmelser* om arealbruken i avgrensede områder i form av tidsbegrensede byggeforbud, eller bestemmelser om at bygging bare kan skje i samsvar med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. § 17–1 annet ledd. I motsetning til de rikspolitiske retningslinjene, er de rikspolitiske bestemmelsene bindende for grunneiere og andre. De kan dermed være et mer effektivt virkemiddel for å ivareta samiske arealbruksinteresser enn retningslinjene. Skulle det for eksempel bli ansett nødvendig å båndlegge arealbruken i et område i påvente av en avklaring av hvilke samiske rettigheter som eksisterer der, kan dette bli gjort gjennom rikspolitiske bestemmelser.

Lovens § 18 åpner for at statens myndigheter kan gripe direkte inn i den kommunale planleggingen og fastlegge arealbruken i en kommune. Departementet kan henstille kommunen om å vedta arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan med et bestemt innhold, eller selv vedta *statlig reguleringsplan* og statlig arealdel av kommuneplan, for eksempel dersom dette er påkrevd for å



gjennomføre «viktige statlige ... vernetiltak» eller for å ivareta «andre samfunnsmessige hensyn». Hjemmelen har vært benyttet blant annet for å sikre kulturminneinteresser på Røros. Den kan også benyttes for å sikre samiske interesser. Det samme gjelder for øvrig § 20–5 sjuende ledd om at departementet etter at kommunen har uttalt seg, kan endre kommuneplanens arealdel «ut fra nasjonale interesser».

Statlige organer kan videre ivareta samiske arealbruksinteresser gjennom deltakelse i kommunal planlegging, jf. lovens § 16 om samarbeidsplikt, samråd og medvirkning, og ved å gjøre innsigelser mot kommuneplanens arealdel og kommunale reguleringsplaner, jf. 20–5 femte ledd og 27–2 nr. 2, og ved å påklage den sistnevnte plantypen, jf. § 27–3 annet ledd. Statlige organer kan også øve innflytelse på fylkesplanleggingen. Etter § 19–4 tredje ledd skal vedtatte fylkesplaner legges frem for regjeringen til godkjenning. Regjeringen kan da gjøre de endringene i planene som «finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser». Videre kan Miljøverndepartementet gi pålegg om endring av fylkesplaner, jf. § 19–5 tredje ledd.

Dagens lovgivning gir dermed statlige myndigheter visse muligheter til å ivareta hensynet til samiske arealbruksinteresser i arealplanleggingen. Interessene er imidlertid ikke spesifikt nevnt i de ulike hjemmelsbestemmelsene. Det kan derfor være aktuelt å synliggjøre og konkretisere interessene, for eksempel ved å presisere at også samiske arealbruksinteresser er blant de nasjonale og/eller regionale interessene som kan gi grunnlag for vedtak av rikspolitiske bestemmelser og statlige reguleringsplaner, jf. punkt 19.4.4. Det kan også spørres om Sametingets rolle i den statlige arealplanleggingen bør styrkes, jf. punkt 19.4.7.

### 19.2.3 Planlegging på fylkesnivå

Reglene om fylkesplanlegging i plan- og bygningslovens kapittel V åpner for at det også på regionalt nivå kan fastsettes mål og rammer for den kommunale planleggingen. *Fylkesplanen* skal etter § 19–1 fjerde og femte ledd blant annet angi mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket, og gi «retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket.» Reindrift foregår ofte over store områder, og en og samme driftsenhet vil i løpet av året ikke sjelden drive i flere

kommuner. Følgelig er bruken av reindriftsarealene et tema det kan være aktuelt å gi retningslinjer om i fylkesplanen.

Etter § 19–1 sjette ledd kan det også utarbeides *fylkesdelplan* for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak innen fylkesplanleggingen, og for deler av fylket. Slike planer utarbeides dersom det finnes hensiktsmessig, og kan for eksempel gjelde kulturtiltak, og for så vidt også reindrift og andre samiske brukerinteresser.

Reglene om *fylkesplanbehandling* i § 19–4, jf. også § 19–3 om organiseringen av fylkesplanarbeidet, legger opp til at fylkeskommunen under fylkesplanleggingen skal ha et løpende samarbeid med kommuner, offentlige organer, private organisasjoner og andre som har særlig interesse i fylkesplanarbeidet, slik at disse kan bli informert om og øve innflytelse på planleggingen blant annet ved å avgi høringsuttalelse. Samiske arealbruksinteresser vil her ha samme mulighet som andre slike interesser til å øve innflytelse på fylkesplanleggingen.

Fylkesplanen (og eventuelle fylkesdelplaner) skal etter § 19–6 første ledd «legges til grunn for» fylkeskommunal virksomhet, og være «retningsgivende» for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. I dette ligger det visse bindinger, men planene er ikke rettslige bindende i mer snever forstand. Jo mer konkret og detaljert planen er utformet, jo mer skal det imidlertid til for å avvike fra den, og jo lettere vil det være å konstatere motstrid mellom planen og annen (kommunal eller statlig) plan eller virksomhet. Skulle kommunen utarbeide reguleringsplan eller arealdel til kommuneplan som klart avviker fra fylkesplanen, vil fylkeskommunen kunne benytte sin innsigelsesrett, jf. § 20–5 femte ledd og § 27–2 annet ledd, og det vil være en reell mulighet for at departementet vil ta innsigelsen til følge.

Dagens regelverk om fylkesplanleggingen gir dermed en del muligheter for å ivareta samiske arealbruksinteresser. Det kan imidlertid spørres om disse interessene også på dette nivået bør synliggjøres i større grad enn i dag, jf. punkt 19.4.5.

### 19.2.4 Planlegging på kommunenivå

#### 19.2.4.1 Kommuneplanens arealdel

Kommunene er etter plan- og bygningsloven § 20–1 første ledd pålagt å utføre en løpende kommuneplanlegging. De skal herunder utarbeide en sektorovergripende kommuneplan med en kortsiktig og en langsiktig del. Den langsiktige delen skal blant annet ha en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser, jf. § 20–1 annet ledd. Are-

aldelen har direkte rettsvirkninger overfor grunneiere, andre private interesser og offentlige myndigheter, jf. § 20–6 annet ledd. De arealbruksformålene som kan angis med rettslig bindende virkning i kommuneplanens arealdel er angitt i § 20–4 første ledd. Etter annet ledd kan det også gis utfyllende bestemmelser til de ulike formålene for å utdype virkningene av planvedtaket.

Når et område er lagt ut til et av de i § 20–4 første ledd angitte arealbruksformålene, kan området ikke lenger utnyttes til formål som ikke er omfattet av vedkommende formål, med mindre kommunen dispenserer etter lovens § 7 eller vedtar planendring. Er et område lagt ut som landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF) etter § 20–4 første ledd nr. 2,<sup>3</sup> kan området dermed ikke være gjenstand for vanlig utbygging, men kun utbygging og tiltak som kan knyttes til landbruk, naturvern eller friluftsliv. Etter § 20–4 annet ledd bokstav c) kan det riktignok åpnes for spredt bebyggelse og hyttebygging i slike områder og gis bestemmelser til kommuneplanens arealdel om omfang og lokalisering av bebyggelsen, men arealdelen kan likevel være et virkemiddel for å verne reindrift og andre samiske arealbruksinteresser. Dette forutsetter imidlertid at det er lokalpolitisk vilje til å bruke virkemiddelet, og at det ikke tillates spredt bebyggelse i LNF-området i et omfang som er i strid med samiske interesser.

Slike interesser vil dessuten bare være beskyttet mot utbygginger og andre tiltak som ikke faller inn under LNF-formålet, for eksempel industrielle kommunikasjonsutbygging, og ikke mot tiltak som kan forenes med dette formålet. Det forholdet at et område legges ut som LNF-område etter § 20–4 første ledd nr. 2, vil dermed ikke være til hinder for at reindriftsarealene innsnevres ved oppdyrking eller utbygginger for skogbruksformål, eller mot tiltak som tilgodeser friluftsinnteresser og som forstyrrer reindriften gjennom økt ferdsel.

LNF-kategorien er dessuten en bundet kombinasjon som forutsetter at områdene skal være åpne for sambruk mellom landbruksinteresser (jordbruksinteresser, skogbruksinteresser, reindriftsinteresser), naturinteresser og friluftsinnteresser. Som følge av dette kan det ikke med bindende virkning i arealdelen foretas nærmere inndelinger i for eksempel landbruksområder og friluftsområder. Det kan heller ikke foretas inndelinger av landbruksområder i for eksempel områder for reindrift

og områder for jordbruk. Kommunen vil riktignok som en retningslinje for sin videre arealplanlegging og enkeltsaksbehandling kunne foreta en slik inndeling på sine plankart, men slike inndelinger vil ikke ha noen rettslige virkninger.

Også annen kommunal arealdisponering kan gi samiske arealbruksinteresser en viss beskyttelse. Dersom et område for eksempel båndlegges for nærmere angitte verneformål etter § 20–4 første ledd nr. 4, eller for særskilt bruk eller vern av sjø eller vassdrag etter første ledd nr. 5, vil disse interessene ha et visst (indirekte) vern. Videre gir § 20–4 annet ledd enkelte muligheter. Blant annet kan det for LNF-områder stilles krav om bebyggelsesplan for fritidsbebyggelse, jf. annet ledd bokstav c). Det kan også bestemmes at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse ikke er tillatt for hele eller deler av kommunens areal, jf. bokstav e) og at det i byggeområder, jf. § 20–4 første ledd nr. 1, ikke skal være tillatt med bygging i 100 meters beltet ved vassdrag, jf. annet ledd bokstav f).

Det vernet som samiske arealbruksinteresser kan gis etter dagens lovgivning om kommuneplanens arealdel er likevel relativt begrenset. Vernet er betinget av at det er lokalpolitisk vilje til å beskytte de nevnte interessene, og i LNF-områdene vil det kun gjelde mot interesser som ikke er forenlige med LNF-formålet. Siden samiske interesser knyttet til bruk av grunn og ressurser i en del kommuner kan fremtre som relativt marginale og fremmedartede, vil de neppe alltid nå opp i konkurransen med andre arealbruksinteresser.

Det er dessuten ikke tale om noe varig vern. Ny arealdel til kommuneplanen og nye kommunale reguleringsplaner vil gå foran eldre planer i samme kommune, jf. § 20–6 tredje ledd. Kommunen kan etter lovens § 7 også dispensere fra arealdelen og for eksempel åpne for utbygging i LNF-områder ut over det som LNF-formålet isolert sett tillater.

Hvilket konkret vern reindrift og andre samiske arealbruksinteresser er gitt gjennom kommuneneplanenes arealdel vil variere fra kommune til kommune, blant annet ut fra hvilken tyngde de samiske interessene har og hvor synlige de er for de kommunale planmyndighetene. Ikke minst fordi det samiske nærværet i mange av kommunene i utvalgets mandatområde er relativt marginalt, er det grunn til å vurdere om reglene om kommuneplanens arealdel bør endres for å legge til rette for en bedre og mer varig beskyttelse av samiske interesser knyttet til bruk av land og vann gjennom den kommunale arealplanleggingen, jf. punkt 19.4.6.2.

3. Planlovutvalget har i NOU 2003: 14 foreslått å endre betegnelsen til «Landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftareal» (LRNF-areal). Se punkt 19.3.3.6.

#### 19.2.4.2 Reguleringsplan

Reguleringsplan er en detaljert arealplan med bestemmelser om utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljøet i bestemte områder i en kommune, jf. plan- og bygningsloven § 22. Planen vedtas av kommunale planmyndigheter og skal være forankret i og følge opp overordnede planer og bestemmelser, herunder arealdelen til kommuneplanen og være et redskap for å utfylle og konkretisere denne.

Reguleringsplanen har mange av de samme rettsvirkningene som kommuneplanens arealdel og er i likhet med denne, bindende for grunneiere, andre private interesser og offentlige myndigheter. Mens arealdelen gjelder hele kommunens areal, skal reguleringsplanen konkretisere arealdelen og gi en varig binding av arealbruken i avgrensede områder i kommunen. Den vil derfor ofte være mer detaljert, inneholde sterkere arealbindinger og ha flere rettsvirkninger enn arealdelen til kommuneplanen.

De ulike reguleringsformålene er angitt i lovens § 25. I den grad det vedtas bestemmelser til reguleringsplanen, angir § 26 de rammene bestemmelsene må ligge innenfor.

Flere av reguleringsformålene i § 25 kan benyttes for å beskytte samiske interesser og reindriften, blant annet § 25 første ledd nr. 2 som åpner for at det i reguleringsplanen kan avsettes landbruksområder, herunder områder for jord- og skogbruk og reindrift. I likhet med det som er tilfellet for LNF-områdene, gir imidlertid bestemmelsen ingen hjemmel for å avklare interessekonflikter mellom reindrift og jordbruk/skogbruk. Dette forutsettes å skje gjennom spesiallovgivningen, bl.a. reindriftsloven § 15.<sup>4</sup> Avsettes et område som landbruksområde i reguleringsplanen, er dermed byggevirksomhet som ledd i utøvelse av jordbruk, skogbruk eller reindrift tillatt, mens slik virksomhet til andre formål ikke er tillatt med mindre kommunale planmyndigheter dispenserer etter plan- og bygningsloven § 7.

§ 25 første ledd nr. 6 angir «spesialområder», som blant annet omfatter områder for reindrift, som et eget reguleringsformål. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan kommunen med rettslig bindende virkning forbeholde bestemte områder i kommunen for reindrift, og derved gi disse områdene et relativt sterkt vern mot konkurrerende interesser. For at et område skal bli lagt ut som spesialområde for reindrift er det imidlertid antatt at

området må ha særlig verdi for reindriftnæringen og at annen utnytting kan begrenses etter § 26.<sup>5</sup>

Områder det kan være aktuelt å legge ut som spesialområder for reindrift er for eksempel flytteleier og beitearealer av spesiell betydning, områder for kalving, slaktning eller skilling av rein, og andre områder der det finnes viktige reindriftsanlegg, for eksempel innhengninger. Disse områdene vil som regel være relativt små. Er et område lagt ut som spesialområde for reindrift, vil imidlertid dette beskytte mot alle tiltak som ikke samsvarer med planen, og også mot tiltak innenfor skogbruk og jordbruk, som for eksempel oppdyrking.

For helhetens skyld kan det nevnes at også områder med bygninger og anlegg som skal bevares på grunn av historisk, antikvarisk eller kulturell verdi, kan legges ut som spesialområde etter § 25 første ledd nr. 6. Slike områder kan også omfatte områder som er fredet etter kulturminnelovens bestemmelser om samiske kulturminner.

Etter § 26 kan kommunen ved reguleringsplan gi nærmere bestemmelser blant annet om bruk av arealer i reguleringsområdet, og fastsette vilkår for bruken av området og forby ulike bruksformer for å ivareta reguleringsformålet. Er et område i reguleringsplanen lagt ut som spesialområde for reindrift, åpner dermed § 26 for at det i bestemmelsene til reguleringsplanen kan bestemmes at området ikke kan brukes for annet enn reindriftsformål, og det nedlegges forbud mot ferdsel og andre aktiviteter som virker forstyrrende for reindriften.

Plan- og bygningsloven åpner dermed for at særlig viktige reindriftsarealer kan gis et relativt sterkt vern gjennom kommunale reguleringsplaner, men i likhet med det som gjelder for LNF-områdene i kommuneplanens arealdel, er det opp til kommunale planmyndigheter om et område skal legges ut som spesialområde for reindrift i reguleringsplanen eller ikke.

Reindrift foregår dessuten over store sammenhengende områder, og selv om en del av disse områdene kan pekes ut som særlig viktige, har kommunale reguleringsplaner i liten utstrekning vært benyttet for å ivareta reindriftsformål. Samerettsutvalget antok i NOU 1997: 4 at dette ville kunne endre seg som følge av at det i 1996 ble innført en bestemmelse om distriktsplaner i reindriftsloven. En antok at distriktsplanenes kartfesting av viktige anlegg og områder for reindrift, ville gi planmyndighetene bedre muligheter til å sikre reindriften ved bruk av reguleringsplan.<sup>6</sup> Denne

4. Ot.prp. nr. 51 (1988-89) side 55-56. Bestemmelsen i § 15, er inntatt som § 63 i den nye reindriftsloven.

5. Arvid Frihagen, Plan- og bygningsloven kommentarutgave, bind III: Reguleringsplan, 1989, side 226.

6. NOU 1997: 4 side 335.

effekten synes imidlertid ikke å ha inntrådt i særlig stor utstrekning. Dette aktualiserer ytterligere spørsmålet om plan- og bygningsloven bør endres for å synliggjøre reindriften og andre samiske interesser for planmyndighetene, og slik at disse interessene på et tidligst mulig stadium kan øve innflytelse på utformingen av kommunale reguleringsplaner, jf. nedenfor i punkt 19.4.6.3 og 19.4.6.4.

#### 19.2.4.3 Forberedelsen av kommunale areal- og reguleringsplaner

Etter plan- og bygningsloven § 16–1 første ledd skal kommunale, fylkeskommunale og statlige planmyndigheter fra et tidlig stadium i planleggingsarbeidet opplyse offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven, og gi berørte enkeltpersoner og grupper anledning til å delta i planprosessene, herunder også de som representerer samiske brukerinteresser,

Videre skal kommunen i god tid før utkast til kommuneplan skal behandles i kommunestyret, sørge for at offentligheten blir gjort kjent med oppstarten av arbeidet med kommuneplanens arealdel, jf. § 20–5 første ledd. Dette gjelder også ved reguleringsplaner, hvor dessuten eiere og rettighetshavere «så vidt mulig» skal tilskrives og underrettes om planarbeidet, jf. § 27–1 nr. 1 annet ledd, jf. § 28–1. Ved den sistnevnte plantypen har dessuten grunneiere, rettighetshavere og andre interesserte rett til å sende inn forslag til privat reguleringsplan, jf. 30. Etter denne bestemmelsen kan for eksempel reindriftens distriktsstyrer fremme reguleringsforslag om at bestemte områder skal legges ut som spesialområder for reindrift etter § 25 nr. 6. Slike private reguleringsforslag er imidlertid ikke bindende.

Også bestemmelsene om at utkast til kommuneplaner skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes til myndigheter og organisasjoner som har særlige interesser i planarbeidet, jf. § 20–5 annet ledd, vil gi representanter for samiske interesser muligheter til å påvirke innholdet av planvedtaket. Det samme gjelder de nokså likelydende bestemmelsene om kommunale reguleringsplaner, jf. § 27–1 nr. 2 annet ledd, hvor det også er bestemt at berørte eiere og rettighetshavere igjen «så vidt mulig» skal tilskrives. Så vel reindriften som andre samiske interesser knyttet til bruken av arealer og naturressurser, vil dermed på lik linje med andre slike interesser kunne komme med innspill under den forberedende behandlingen av kommunale areal- og reguleringsplaner, og øve innflytelse på de endelige planvedtakene.

Det hevdes imidlertid, ikke minst fra reindriftshold, at en i praksis ikke har så gode muligheter som ønskelig til å kunne øve slik innflytelse. Dette kan blant annet ha sammenheng med at reindrift ofte drives over store områder og i flere kommuner. Utøverne og de ulike distriktsstyrene vil dermed ikke alltid ha kapasitet til å komme med innspill i alle pågående kommunale planprosesser. Samtidig vil kommunale planmyndigheter ikke alltid ha tilstrekkelig kjennskap til hvilke konkrete arealbehov den lokale reindriften har.

Hensynet til reindriften og andre samiske arealbruksinteresser er heller ikke spesielt fremtredende i dagens lovgivning. Det kan derfor være grunn til å endre loven slik at disse interessene bør synliggjøres i større grad enn i dagens lovgivning, for eksempel ved at det i bestemmelsene om forberedelsen av kommunale arealplaner og reguleringsplaner vises eksplisitt til reindrift og andre samiske arealbruksinteresser, jf. punkt 19.4.6.4 og 19.4.6.5.

#### 19.2.4.4 Innsigelses- og klagerett

Etter at utkast til kommuneplaner og reguleringsplaner har vært behandlet som foreskrevet i de foran nevnte bestemmelsene, legges de frem for kommunestyret til avgjørelse, jf. § 20–5 annet ledd siste setning og § 27–2 nr. 1. Kommunens adgang til å fatte bindende planvedtak er imidlertid begrenset av lovens regler om *innsigelser*, jf. blant annet § 20–5 femte ledd og § 27–1 nr. 2 annet ledd. Etter disse bestemmelsene kan fylkeskommuner, nabokommuner, samt statlige fagmyndigheter på sine respektive områder fremme innsigelser mot realitetsspørsmål i kommuneplanens arealdel og kommunale reguleringsplaner, og også mot formelle forhold, som for eksempel unnlatt foreleggelse eller at det er gitt for kort uttalelsesfrist.

Virkingen av en innsigelse er at myndigheten til å fatte vedtaket dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, overføres til Miljøverndepartementet, jf. §§ 20–5 femte ledd og § 27–2 nr. 2. Departementet kan, etter at kommunen har uttalt seg, endre planen. Endringene må ikke endre hovedtrekkene i planen. Innsigelsesinstituttet er likevel viktig for å sikre at kommunale arealplaner og reguleringsplaner samsvarer med overordnede rammer, gitt blant annet i rikspolitiske retningslinjer og statlige arealplaner, jf. §§ 17–1 og 18. Departementet har etter § 20–5 sjuende ledd og § 27–2 nr. 3 annet ledd også en viss adgang til etter eget tiltak å endre eller oppheve kommunale arealplaner og reguleringsplaner ut fra nasjonale interesser.

Blant de statlige fagmyndighetene som kan fremme innsigelse mot kommuneplanens arealdel og kommunale reguleringsplaner, er *reindriftens områdestyret* i saker som angår reindriften, og *Sametinget* i saker som gjelder spørsmål som berører vernet av samiske kulturminner. Innsigelsesinstituttet gir dermed visse muligheter for å ivareta og sikre samiske interesser. I praksis er det heller ikke uvanlig at departementet endrer kommunale arealplaner og reguleringsplaner, etter at områdestyret har hatt innsigelser. I brev 9. april 2003 underkjenner for eksempel Miljøverndepartementet flere hytteområder i arealdelen til kommuneplanen for Alta kommune for 2002 til 2014, og endrer områdene til LNF-områder etter innsigelse fra områdestyret for Vest-Finnmark.<sup>7</sup> I et annet brev av samme dato tar ikke departementet områdestyrets innsigelse fullt ut til følge, men endrer Kvalsunds kommunes reguleringsplan for Skaidi alpinanlegg av hensyn til lokale reindriftsutøvere.<sup>8</sup>

Det kan likevel spørres om det bør gis regler som åpner for styrket ivaretagelse av samiske arealbruksinteresser gjennom innsigelsesinstituttet. Et aktuelt spørsmål er blant annet om Sametinget bør ha en mer generell innsigelsesrett i saker om utnyttelsen av tradisjonelle samiske områder, slik planlovutvalget har foreslått i NOU 2003: 14, jf. punkt 19.4.7.3.

Reindriften og andre samiske interesser knyttet til utnyttelsen av arealer og naturressurser har også en viss mulighet til påvirke innholdet av kommunale planvedtak ved å *klage* på kommunale vedtak om reguleringsplaner, jf. § 27–3 annet ledd, men derimot ikke på vedtak om å godkjenne eller endre kommuneplanens arealdel, jf. § 20–5 niende ledd.

I motsetning til det som gjelder for samiske interessers rett til å fremme innsigelser mot kommunale planvedtak, er klageretten ikke begrenset til reindriftens områdestyret (i reindriftssaker) og Sametinget (i saker som berører samiske kulturminner). Etter plan- og bygningsloven § 15 suppleres lovens spesielle saksbehandlingsregler av de generelle reglene i forvaltningsloven. Dette innebærer at også private berørte og samiske sammenlutninger og organisasjoner kan påklage kommunale reguleringsplaner, dersom de oppfyller de alminnelige kravene til rettslig klageinteresse i forvaltningsloven §§ 28 flg.

Det er neppe noe stort behov for å endre klage-reglene slik at samiske arealbruksinteresser får en videre klageadgang enn etter dagens regler. Riktignok kan ikke kommuneplanens arealdel påklages, men dette gjelder også for andre arealbruksinteresser enn de samiske. Arealdelen er dessuten mer generell enn reguleringsplanene. Borgernes adgang til å påvirke arealdelens innhold vil derfor i første rekke måtte ivaretas av regler om at de kan delta i saksbehandlingen, og ikke gjennom regler om klage til overordnede organer.

### 19.2.5 Konsekvensutredninger

Plan og bygningslovens kapittel VII-a om konsekvensutredninger fikk sitt nåværende innhold ved endringslov 24. september 2004 nr. 72. Endringen fulgte opp forslaget i NOU 2003: 14 om å integrere bestemmelsene om konsekvensutredninger i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven, og implementerer EUs Rådsdirektiv 27. juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer (2001/42/EF) i norsk rett.

Etter § 33–1 første ledd gjelder bestemmelsene for det første «for planer etter plan- og bygningsloven som angitt i § 16–2». Det vil si «fylkesplaner og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, samt for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn». For det annet gjelder de for «nærmere bestemte planer og tiltak etter annet lovverk som kan ha slike virkninger.»

Det er ved forskrift om konsekvensutredninger 1. april 2005 nr. 276 gitt nærmere bestemmelser om hvilke tiltak som skal konsekvensutredes, og om innholdet av kriteriet «vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn» (forskriftens §§ 2 til 4). Forskriften har også regler om saksbehandling (§§ 5 til 12) og andre forhold (§§ 13 til 16).

Bestemmelsene om konsekvensutredninger kan noe upresist betegnes som særskilt grundige saksbehandlingsregler som får anvendelse ved tiltak som overstiger et visst nivå. Formålet med dem er at «hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planen eller tiltaket, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planen eller tiltaket kan gjennomføres», jf. plan- og bygningsloven § 33–1 annet ledd. Det ligger således et klart verneaspekt i bestemmelsene. Dette verneaspektet kommer dessuten ikke bare til uttrykk gjennom selve konsekvensutredningen, men også gjennom ulike regler om offentlig ettersyn og høring av tiltaksha-

7. Miljøverndepartementet, brev 9. april 2003 til Fylkesmannen i Finnmark, (02/02739-P/BCH).

8. Miljøverndepartementet, brev 9. april 2003 til Fylkesmannen i Finnmark (2002/2010-P/IA).

vers/forslagsstillers forslag til utrednings- eller planprogram, og av eventuelle etterfølgende utkast til planer eller konsesjonssøknader med tilhørende konsekvensutredning, jf. lovens § 33–2 og forskriftens §§ 5 flg.

Bestemmelsene vil dermed også tilgodese samiske arealbruksinteresser. Regelverket har også enkelte henvisninger til slike interesser. Etter forskriftens § 4 første ledd bokstav e) skal planer og tiltak som nevnt i forskriftens § 3 konsekvensutredes blant annet om de «kan komme i konflikt med utøvelsen av samiske utmarksnæringer, eller er lokalisert i reindriftens særverdiområder eller minimumsbeiter og kan komme i konflikt med reindriften, eller på annen måte kan komme i konflikt med reindriften arealbehov.» Forskriften angir også en del rammer for innholdet i konsekvensutredningene, og herunder at konsekvensutredninger for overordnede planer i nødvendig utstrekning skal omfatte en beskrivelse av «virkningene av planen for ... samisk natur- og kulturgrunnlag» og for (norske og samiske) kulturminner og kulturmiljøer, jf. forskriftens vedlegg II A, bokstav d). Tilsvarende krav gjelder for konsekvensutredninger som gjennomføres i forbindelse med søknad om og planer for tiltak. Se vedlegg II B, bokstav e), hvor det også er presisert at der reindriften blir berørt «skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistrikt vurderes.»

Det tidligere regelverket om konsekvensutredninger hadde ingen henvisninger til reindrift eller andre samiske interesser, men i Miljøverndepartementets Rundskriv T 1/97 Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, het det:

«For tiltak som kan ha betydelige konsekvenser for det samiske samfunnet vil Sametinget og de samiske organisasjoner være sentrale høringsinstanser til meldingen og konsekvensutredningen. Fylkesmannen i fylker med samisk bosetting skal, i samarbeid med Sametinget, gi ansvarlig myndighet faglig råd i spørsmål om tiltaket kan ha konsekvenser for samiske samfunn. I de tilfeller et tiltak planlegges i det samiske kjerneområdet, skal brosjyren til konsekvensutredningen utarbeides både på samisk og norsk. Det vises forøvrig til ILO-konvensjonen nr. 169 art 6.»

Også når det gjelder petroleumssektoren har myndighetene fremhevet viktigheten av å utrede tiltakens konsekvenser for samiske interesser. I St. meld. nr. 38 (2003–2004) heter det:<sup>9</sup>

«Det er viktig at konsekvenser for samiske forhold blir tilstrekkelig belyst ved utbygging av

petroleumsressurser. Det vil derfor tas inn i veilederen til konsekvensutredninger for feltutbygginger at konsekvenser for samiske interesser og reindriftsinteresser skal inngå i konsekvensutredningene der dette er relevant.»

Selv om det dermed også tidligere har vært tatt høyde for samiske hensyn i forbindelse med gjennomføringen av konsekvensutredninger av tiltak i tradisjonelle samiske områder, må det likevel antas å kunne få betydning at samiske hensyn i reglene om slike utredninger er løftet opp fra rundskrivnivå til forskriftsnivå. Dette kan utvilsomt bidra til at disse hensynene blir synliggjort og konkretisert, og det kan neppe utelukkes at en synliggjøring av de samiske interessene ved at det også innføres henvisninger til disse interessene i lovreglene om konsekvensutredninger ytterligere kan styrke beskyttelsen av dem, jf. punkt 19.4.8.

## 19.3 Forslag om arealplanlegging og samiske interesser

### 19.3.1 Samerettsutvalgets forslag i NOU 1997: 4

Samerettsutvalget I foreslo i NOU 1997: 4 visse endringer i plan- og bygningsloven for å styrke vernet av samiske arealbruksinteresser. For å sikre vektlegging av samiske hensyn ved *vedtak av arealplaner* etter reglene i lovens kapittel IV til VII, foreslo utvalgets flertall at formålsbestemmelsen i lovens § 2 skulle suppleres med følgende passus (nytt fjerde ledd):<sup>10</sup>

«Ved planlegging etter denne loven skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.»

Et mindretall på fire ønsket at det også skulle innføres en henvisning til hensynet til «å bevare en bærekraftig reindrift».<sup>11</sup> Mindretallet antok at dette ville være nyttig for de kommunale planmyndighetene, siden reindriftnæringen ofte strekker seg over flere kommuner og utøverne ikke alltid like enkelt ville kunne fremme sine synspunkter overfor alle disse.

Etter forslaget skulle bestemmelsen få anvendelse i «samiske bruksområder», det vil i praksis si landets reinbeiteområder,<sup>12</sup> og omfatte all planleg-

9. St. meld. nr. 38 (2003-2004) Om petroleumsvirksomheten, kapittel 3.2.3 Barentshavet – lite utforsket petroleumsprovins med stort potensiale, underavsnittet om «samiske forhold».

10. NOU 1997: 4 side 571, jf. side 426 flg.

11. NOU 1997: 4 side 571, jf. side 428.

12. Se NOU 1997: 4 side 429, og redegjørelsen for begrepet «samiske bruksområder» på side 392 flg.

ging etter loven. Den ville dermed få betydning både for departementet, fylkeskommunen og kommunen, og på alle faser i planarbeidet. Plikten til å vektlegge samiske hensyn ville gi føringer for selve planvedtaket, og for den forberedende saksbehandlingen, for eksempel slik at planmyndighetene etter omstendighetene ville måtte trekke samiske aktører inn i forberedelsen av planvedtakene.<sup>13</sup>

Vektleggingsregelen ville derimot ikke få direkte betydning ved andre vedtak etter loven, for eksempel om delingstillatelse etter § 63 og byggetillatelse etter §§ 93 flg. Slike tillatelser kan bare gis innenfor de rammene som er satt i de ulike planene. En antok derfor at det ikke ville være behov for regler om vektlegging av samiske hensyn også på dette nivået. Ved mer omfattende byggesaker, ville dessuten de reglene utvalget foreslo om vektlegging av samiske hensyn ved konsekvensutredninger få anvendelse, jf. nedenfor.

Samerettsutvalget I foreslo også inntatt et tillegg til lovens § 33–1, som angir formålet med *konsekvensutredninger*, hvoretter det ved slike utredninger av tiltak som «planlegges iverksatt i samiske bruksområder, skal ... legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.»<sup>14</sup> Det ble antatt at dette ville gi hensynet til samisk materiell kulturutøvelse en mer fremtredende plass under utredningen av virkningene av et planlagt tiltak. Bestemmelsen ville blant annet få betydning ved avgjørelser av om konsekvensutredning ville være nødvendig i tilfeller der dette ikke var obligatorisk, ved utarbeidelse av forskrifter om konsekvensutredninger, ved fastsettelse av utredningsprogram, ved avgjørelser om utredningsplikten er oppfylt og når vedtak i saken skal treffes.<sup>15</sup>

Plikten til å vektlegge samiske hensyn ville gjelde direkte for vedtaksmyndighetene ved konsekvensutredninger, det vil si Miljøverndepartementet og vedkommende fagdepartement, for eksempel Olje- og energidepartementet i saker som gjelder landbasert oljevirkosomhet. Bestemmelsen ville dessuten få indirekte betydning for tiltakshaveren og for dennes utforming av forslag til utredningsprogram som skal legges frem for fagdepartementet.

### 19.3.2 Reindriftslovutvalgets vurderinger i NOU 2001: 35

Reindriftslovutvalget foreslo i NOU 2001: 35 en rekke endringer av de bestemmelsene i dagjeldende reindriftslov 9. juni 1978 nr. 49 som regulerte den interne organiseringen av reindriften. I utredningen poengteres det også at reindriften bruker store arealer, slik at lovgivning og myndighetsutøvelse knyttet til arealforvaltning og arealdisponering vil være viktig for næringen. Ikke minst gjelder dette plan- og bygningsloven.<sup>16</sup>

Reindriftslovutvalget fremhever også at planmyndighetene på de ulike nivåene har et særlig ansvar for å ivareta reindriftnæringens arealbehov, og viser til Samerettsutvalgets forslag i NOU 1997: 4 om å supplere plan- og bygningsloven § 2 med en henvisning til naturgrunnlaget for samisk kultur. Reindriftslovutvalget sluttet seg til forslaget, men da slik Samerettsutvalgets mindretall utformet det, altså slik at det ved planlegging etter loven skal «legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv, herunder å bevare en bærekraftig reindrift.»<sup>17</sup> En fremholder imidlertid at en slik bestemmelse neppe alene vil gi tilstrekkelig beskyttelse av reindriftsarealene. I tillegg må:<sup>18</sup>

«Reindriften ... inn i planprosessen på et tidligere tidspunkt enn det som er forholdet i dag og få ressurser til å ivareta sine interesser i planarbeidet. Sakskartene fra områdestyrene viser at disse spørsmål legger beslag på en vesentlig del av områdestyrenes og dermed også reindriftskontorenes ressurser.»

Reindriftslovutvalget peker også på at reindriftnæringens distriktsplaner kan være et nyttig verktøy for å synliggjøre reindriftenes ønsker og behov i innledningen av planprosessene på ulike nivåer.<sup>19</sup> Utvalget foreslo, på grunn av begrensingene i sitt mandat, for øvrig ikke noen endringer i plan- og bygningsloven.

### 19.3.3 Planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14

#### 19.3.3.1 Innledning

Planlovutvalget har i NOU 2003: 14 foreslått omfattende strukturelle og innholdsmessige endringer i plan- og bygningslovens kapittel I til VII-a (plandelen). Utvalget har også foreslått flere bestemmelser

13. NOU 1997: 4 side 545, jf. side 428.

14. NOU 1997: 4 side 571, jf. side 427 flg.

15. NOU 1997: 4 side 429.

16. NOU 2001: 35 side 76.

17. NOU 2001: 35 side 134, jf. side 77.

18. NOU 2001: 35 side 77.

19. NOU 2001: 35 side 77, jf. side 180.

for å styrke samiske interesser og deres deltakelse i arealplanleggingen. Foruten å vise til naturgrunnlaget for samisk kultur i formålsbestemmelsen, foreslår utvalget blant annet innsigelsesrett for Sametinget mot kommunale planvedtak, og en synliggjøring av reindriften i reglene om den kommunale arealplanleggingen. Som fremholdt i punkt 19.1, later det til at hovedtrekkene i disse forslagene vil bli videreført i den kommende odeltstingsproposisjonen om ny plandel av plan- og bygningsloven.

Planlovutvalgets forslag er blant annet begrunnet ut fra en betraktning om at ILO-konvensjon nr. 169 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), jf. også Grunnloven § 110 a, forplikter planmyndighetene til særskilt å vurdere hensynet til samisk kultur, næring og samfunnsliv under arealplanleggingen. Om dette uttaler utvalget:<sup>20</sup>

«... Grunnloven § 110a og internasjonale regler forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å ta hensynet til samisk kultur, næring og samfunnsliv opp til særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen. Dette vil gjelde i de kommuner og regioner der det er tydelige samiske interesser, og ellers i plansaker som berører den samiske befolkningen spesielt.»

Planlovutvalget peker også på at de «samiske interessene må ha mulighet til å komme fram i planprosessen», og fremhever at hensynet til disse interessene må tillegges en slik vekt «at samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv bevares eller fremmes gjennom planene, og ikke trues.» For å oppnå dette anser Planlovutvalget det som viktig at representanter for samiske interesser «må gis god mulighet til å delta i planprosessene i fylker og kommuner.»<sup>21</sup>

En trekker også frem at Grunnloven § 110 a og folkeretten forplikter norske myndigheter til særskilt å beskytte samisk reindrift og dens materielle grunnlag. I den generelle redegjørelsen for utvalgets vurderinger knyttet til reindriften heter det blant annet:<sup>22</sup>

«Utvalget viser til at Norge gjennom internasjonale konvensjoner til vern av urfolks rettigheter, som FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, spesielt artikkel 27, og ILO-konvensjon nr. 169, er forpliktet til vern om reindriften og dens materielle grunnlag. Grunnloven § 110 a pålegger Staten å legge for-

holdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Utvalget ser reindriften som et viktig uttrykk for samisk kultur og samfunnsliv, samtidig som den framstår som en selvstendig næring. Utvalget foreslår at sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur skal tas inn i plan- og bygningslovens formålsparagraf. Dette er et viktig utgangspunkt for vurderingen av reindriftsnæringens stilling.»

Planlovutvalgets utredning ble etter at den forelå i mai 2003 sendt på en bred høringsrunde. Forslagene fikk en relativt blandet mottakelse av de vel 200 høringsinstansene som avga uttalelse. Mens for eksempel Kommunal- og Regionaldepartementets «i hovedsak» støttet utvalgets forslag, hadde Olje- og energidepartementet en rekke innvendinger.<sup>23</sup> Forslagene har også blitt betegnet mer som en «planoptimistisk ønskeliste enn et realistisk forslag til forbedringer av plan- og bygningsloven, både generelt og for utmarksområdene spesielt.»<sup>24</sup>

Samerettsutvalget har imidlertid merket seg at innvendingene mot Planlovutvalgets forslag i hovedsak er knyttet til de foreslåtte generelle lovendringene, mens de grepene som er foreslått for å styrke ivaretagelsen av samiske interesser i planprosessene stort sett ble positivt mottatt av de høringsinstansene som gikk mer spesifikt inn på denne delen av forslaget. En har også merket seg at det under arbeidet med oppfølgingen av utvalgets forslag har vært gjennomført konsultasjoner mellom Sametingsrådet og Miljøverndepartementet når det gjelder spørsmål som har særskilt betydning for samiske arealbruksinteresser, og at Sametinget har uttrykt tilfredshet både med prosessen som sådan og med utfallet av denne.<sup>25</sup>

Det kan ut fra dette antas at hovedtrekkene i Planlovutvalgets forslag for å sikre reindriften og andre samiske arealbruksinteresser i planprosessene vil bli videreført eller styrket, i den proposisjonen som ventelig vil bli fremmet for Stortinget i løpet av høsten 2007, jf. foran i punkt 19.1. Det gis i punkt 19.3.3.2 flg. en oversikt over disse forslagene.

20. NOU 2003: 14 side 223.

21. NOU 2003: 14 side 223.

22. NOU 2003: 14 side 147.

23. Høringsbrev fra KRD og OED, hhv. 12. desember 2003 (03-2180-17 GHS) og 15. desember 2003 (OED 99/79 EV WL). Se ellers: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2003/Horing-NOU-200314-Bedre-kommunal-og-regi.html?id=95404>

24. Terje Skjeggedal, God jul og godt nyttår fra planlovutvalget, i Tidsskrift for utmarksforskning, nr. 3:2003 [http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2003-3/art/Skjeggedal\\_utmark\\_3\\_2003.htm](http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2003-3/art/Skjeggedal_utmark_3_2003.htm)

25. <http://www.samediggi.no/artikkel.aspx?MIId=1&AId=1759&Back=1&sprak=norsk>



### 19.3.3.2 Henvisning til naturgrunnlaget for samisk kultur i formålsbestemmelsen

Planlovutvalget har i lovutkastets § 1–1 foreslått en formålsbestemmelse som er bygget noe ut i forhold til dagens formålsbestemmelse og som blant annet viser til at loven skal sikre «naturgrunnlaget for samisk kultur». Bestemmelsen er gitt følgende utforming:

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.

Det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet.

Loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.»

I merknadene til bestemmelsen uttaler Planlovutvalget dette om bakgrunnen for at en har foreslått å innta en henvisning til naturgrunnlaget for samisk kultur i formålsbestemmelsen.<sup>26</sup>

«Loven gjelder hele landet og – naturligvis – for hele befolkningen uten hensyn til etnisk bakgrunn og tilknytning. Utvalget har likevel funnet det riktig å trekke fram vern av naturgrunnlaget for samisk kultur særskilt i formålsparagrafen. Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur, og er derfor svært avhengig av en god og riktig naturressursforvaltning. Samisk kultur og samfunnsliv er under press fra det norske storsamfunnet. Samisk kultur er beskyttet både av Grunnloven § 110a og av internasjonale konvensjoner, i første rekke FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. Myndighetene må følge opp disse forpliktelsene ved å ta særlige hensyn til det samiske i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen i områder med betydelige samiske interesser spesielt.

Dette bør understrekes ved at hensynet til samisk kultur nevnes særskilt i formålsparagrafen.»

I § 1–1 fjerde ledd er det fremholdt at loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor «lovens virkeområde». Det vil saklig sett si «samfunnsplanlegging, planlegging for forvaltning av arealer og andre fysiske ressurser, og offentlig og privat planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak», jf. lovutkastets § 1–2, og geografisk sett hele landet herunder vassdrag og sjøområder inntil én nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. § 1–3. Det vide saklige virkeområdet innebærer at en rekke internasjonale konvensjoner vil være omfattet av § 1–1 fjerde ledd, og herunder konvensjoner som inneholder urfolksrelaterede bestemmelser, noe utvalget også uttrykkelig poengterer:<sup>27</sup>

«[I formålsparagrafen] foreslås det også sagt uttrykkelig at loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor sitt virkeområde. FNs menneskerettskonvensjoner av 1966, ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter og FN-konvensjonen om biologisk mangfold er eksempler på internasjonale avtaler som har betydning for hvordan planleggingen skal ta hensyn til samiske interesser.»

*Bygningslovutvalget*, som har vurdert behovet for endringer i plan- og bygningslovens bygningsdel (kapittel VIII flg.), fremmet i NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II, et lovforslag som på enkelte punkter overlapper Planlovutvalgets lovforslag. Blant annet er det foreslått en formålsbestemmelse som verken viser til «naturgrunnlaget for samiske kultur» eller gjennomføringen av internasjonale konvensjoner. Dette forslaget lyder slik:

«Planlegging etter loven skal samordne statlig, regional og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn skal utredes.

26. NOU 2003: 14 side 242 (Kapittel 9 – merknader til § 1-1).

27. NOU 2003: 14 side 223 (punkt 7.24.2 Samiske interesser – utvalgets vurderinger og konklusjoner).

Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak.»

Bygningslovutvalget fremholder at en er i tvil om en «så omfattende bestemmelse som Planlovutvalget har foreslått» vil være hensiktsmessig. Videre heter det:<sup>28</sup>

«For ikke å vidløftiggjøre formålsbestemmelsen, og dermed gjøre den vanskelig tilgjengelig, foreslås videre at det bare i liten utstrekning sies noe om hvilke hensyn og interesser som skal tillegges særskilt vekt ved behandlingen av planer og byggesaker. Det vises til NOU 2003: 14 side 239 hvor Planlovutvalget har uttalt at»[L]oven er sektorovergripende og skal være et redskap for å virkeliggjøre nær sagt alle viktige økonomiske, miljømessige, sosiale og kulturelle samfunnsoppgaver». I et slikt perspektiv, og av hensyn til brukergruppene og deres behov, mener Bygningslovutvalget det er uhen-siktsmessig å trekke frem en rekke verdier eller hensyn i selve lovteksten. I stedet kan slike hensyn omtales i merknadene til formålsbestemmelsen, samtidig som det presiseres at merknadene ikke er ment å være uttømmende. Helt grunnleggende hensyn og verdier som bærekraftig utvikling, universell utforming, for-svarlige bygninger, åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning bør likevel synliggjøres i loven.»

Ut fra det som har kommet frem i kjølvannet av konsultasjonene mellom Sametinget og Miljøvern-departementet, må det imidlertid antas at lovforslaget i den kommende proposisjonen vil inneholde en formålsbestemmelse som nevner hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur som en del av lovens formål. Det kan også vises til at Kommunal- og regionaldepartementet, som var Bygningslovutvalgets oppdragsgiver, betegner det som «et stort problem» at statens grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelse til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur er lite kjent i en rekke kommuner med samisk bosetting og reindrift», og uttaler dette om Planlovutvalgets forslag til formålsbestemmelse:<sup>29</sup>

«Det er derfor av avgjørende betydning at hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur synliggjøres. Etter vår vurderinger er det en god måte å gjøre dette på å vise til dette hensynet i formålsparagrafen»

### 19.3.3.3 Planlegging på nasjonalt nivå

Planlovutvalget foreslår å videreføre hovedtrekkene i dagens system med rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser og statlige arealplaner, jf. lovforslagets §§ 4–1 til 4–5.<sup>30</sup> Virkemidlene vil imidlertid til dels få nye benevnelser. Det legges også opp til en styrking av deres hjemmelsgrunnlag slik at de kan revitaliseres som virkemidler i arealplanleggingen.

Det er ikke inntatt noen henvisninger til samiske hensyn i de foreslåtte bestemmelsene om statlige virkemidler i arealplanleggingen. Planlovutvalget antar imidlertid at det vil være en fordel for utøvelsen av den innsigelses- og klagemyndigheten en har foreslått å tillegge Sametinget, jf. punkt 19.3.3.4, at det utarbeides statlige planretningslinjer (som vil motsvare dagens rikspolitiske retningslinjer) om samiske interesser i planleggingen.<sup>31</sup> Utvalget antar også at det er «behov for å klargjøre hvordan reindriftshensynet skal varetas i planleggingen etter plan- og bygningsloven og avveies mot andre hensyn, særlig i arealplanleggingen», og tilrår at det «utarbeides statlige planretningslinjer om dette temaet.»<sup>32</sup>

### 19.3.3.4 Innsigelsesrett og klagerett for Sametinget

Utvalget foreslår å videreføre systemet med at blant annet statlige sektormyndigheter, herunder reindriftens områdestyrer, innenfor sine respektive saksfelt skal kunne fremme innsigelser mot kommunale planer og derved øve innflytelse på innholdet av disse. Videre foreslår utvalget at Sametinget etter lovutkastets § 2–4 «skal anses som statlig organ» ved behandling av saker etter loven. Ved at Sametinget gis en slik status, vil det måtte høres på samme måte som andre statlige organer i planprosessen.<sup>33</sup> Videre vil det få rett til å fremme innsigelse mot kommunale areal- og reguleringsplaner innenfor sitt saklige myndighetsområde, og ikke bare i kulturminnesaker som i dag.

Se lovutkastets § 1–14 første ledd hvoretter blant annet «statlig ... myndighet» kan fremme innsigelse mot ulike kommunale planer «i spørsmål som er av nasjonal eller regional betydning, eller som ... er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde». Sametingets innsigelsesrett er dessuten presisert i § 1–14 fjerde ledd:

28. NOU 2005: 12 side 108. Se også side 45.

29. Kommunal og regiondepartementet: Høringsbrev 12. desember 2003, side 6-7 (03-2180-17 GHS).

30. NOU 2003: 14 side 123 flg.

31. NOU 2003: 14 side 223.

32. NOU 2003: 14 side 148.

33. NOU 2003: 14 side 268.

«Sametinget kan fremme innsigelse mot [forslag til arealdel av kommuneplan, områdeplan og detaljplan] i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv.»

Bakgrunnen for at Sametinget er foreslått tillagt *en generell innsigelsesrett* på vegne av samiske interesser, er at Planlovutvalget har antatt at tinget i situasjoner hvor disse interessene ikke uten videre kan skilles fra alminnelige samfunnsinteresser og hvor det er ulike interesser mellom ulike grupper av den samiske befolkningen, vil ha «autoritet til å identifisere og uttrykke de samiske interessene i plansammenheng». <sup>34</sup> Innholdet og rekkevidden av Sametingets innsigelsesrett er presisert i utvalgets merknader til § 1–14 fjerde ledd: <sup>35</sup>

«Det er viktig å sikre at også samiske interesser kan varetas gjennom innsigelse. Utvalget foreslår at den funksjonen legges til Sametinget i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Dette sies uttrykkelig i fjerde ledd. Hva som er «av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv», må i stor grad være Sametingets egen skjønnsmessige vurdering. Det vil ikke alltid være klart hvordan samiske interesser berøres av en plan. Det kan være ulike oppfatninger innenfor den samiske befolkning om hvilke virkninger en plan vil ha for dem, og det vil kunne foreligge forskjellige samiske interesser på samme måte som det vil være i befolkningen ellers. I slike situasjoner blir det Sametingets ansvar å foreta den samlede avveining og vurdering av om kriteriet for å kunne gjøre innsigelse gjeldende er oppfylt, og om innsigelse skal fremmes. Det må presiseres at innsigelsesadgangen for Sametinget ikke gjelder forhold som er like viktige og gjelder på samme måte for befolkningen generelt. For slike spørsmål er det de vanlige myndighetene som er rette innsigelsesmyndighet. Forholdet må ha en særlig betydning for den samiske befolkning for å omfattes av Sametingets innsigelsesrett. Utvalget ser ikke bort fra at det her kan oppstå grensetilfelle, og antar at Sametingets vurdering av spørsmålet i såfall bør tillegges spesiell vekt.»

Planlovutvalget omtaler her forholdet mellom Sametingets innsigelsesrett og innsigelsesretten i saker som «gjelder på samme måte som for befolkningen ellers». Derimot omtales ikke forholdet mellom Sametingets innsigelsesrett som er knyttet

til samiske interesser i sin alminnelighet, og innsigelsesrett på vegne av reindriften. Som fremholdt i punkt 19.2.4.3, har reindriften områdestyrer etter dagens lovgivning innsigelsesrett på vegne av de sistnevnte interessene. Dette vil også gjelde etter planlovutvalgets forslag, jf. lovutkastets § 1–14 første ledd om at «vedkommende statlig ... myndighet kan fremme innsigelse» i saker som er «av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde».

I hvilken grad Sametingets innsigelsesrett etter Planlovutvalgets forslag vil gjelde i reindriftssaker kan dermed synes noe uklart. Det er imidlertid nærliggende å anta at det i alle fall vil ha innsigelsesrett i reindriftsrelaterte saker som etter Sametingets vurdering kan ha «vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv».

Forslaget om innsigelsesrett for Sametinget er et av Planutvalgets viktigste virkemidler for å styrke den samiske deltakelsen i arealplanleggingen. Etter forslaget er imidlertid Sametinget også tiltenkt en rolle som høringsinstans i plansaker, jf. at det etter lovutkastets § 2–4 skal anses som statlig organ i slike saker. Det er videre foreslått at Sametinget skal kunne påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven som berører dets saksområde, for eksempel kommunale vedtak om å dispensere fra kommunale områdeplaner eller detaljplaner. Derimot vil verken Sametinget eller andre offentlige organer med innsigelsesrett ha klagerett i plansaker der de har kunnet gjøre innsigelse gjeldende, jf. lovutkastets § 1–15 tredje ledd. <sup>36</sup>

Etter at det våren 2007 ble kjent at Miljøverndepartementets forslag til ny planlov legger opp til å videreføre Planlovutvalgets forslag om innsigelsesrett for Sametinget i plansaker med vesentlig betydning for samisk kultur, næringsvirksomhet eller samfunnsliv, og ikke bare i kulturminnesaker, har det fremkommet en del sterke innvendinger mot forslaget, jf. punkt 19.4.7.3. Det har også vært fremholdt at spørsmålet ikke har vært på høring. <sup>37</sup> Et forslag om innsigelsesrett for Sametinget vil imidlertid være en videreføring av Planlovutvalgets forslag. Dette forslaget ble sendt på høring til en lang rekke andre organer, institusjoner, organisasjoner og interesser, og herunder til alle landets kommuner. <sup>38</sup> Innvendingen om at

34. NOU 2003: 14 side 223 (Punkt 7.24.2 Samiske interesser – utvalgets vurderinger og konklusjoner).

35. NOU 2003: 14 side 262-263 (Kapittel 9 – merknader til § 1-14 fjerde ledd).

36. Se nærmere NOU 2003: 14 side 265-266 (Kapittel 9, merknader til § 1-15).

37. Se for eksempel <http://www.framtidinord.no/nyheter/article90177.ece>

38. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2003/Horing-NOU-200314-Bedre-kommunal-og-regi/2.html?id=95406>

saken ikke har vært på høring har derfor neppe saklig grunnlag.

### 19.3.3.5 Regional planlegging

Planlovutvalgets forslag til regulering av den regionale planleggingen er inntatt i lovforslagets del III (§§ 5–1 til 7–7). Hensikten med forslagene er å gjøre den regionale planleggingen mer fleksibel og forpliktende.<sup>39</sup> Fylkeskommunen vil fortsatt stå sentralt i fylkesplanleggingen, men kommunenes deltakelse vil bli styrket, og statens medvirkning vil bli mer forpliktende.

Ingen av de foreslåtte bestemmelsene for den regionale planleggingen viser til hensynet til reindrift og andre samiske interesser, eller til at disse skal delta i planleggingen. Lovutkastets § 2–4 om at Sametinget ved behandling av planer etter loven skal anses som statlig organ, vil imidlertid gi Sametinget en rolle også i den regionale planleggingen, blant annet som høringsinstans. I fylker hvor det foregår tradisjonell samisk bruk vil videre de regionale planmyndighetene ta hensyn til disse interessene. Dette gjelder også etter gjeldende lov. Den foreslåtte henvisningen i formålsparagrafen til naturgrunnlaget for samisk kultur og gjennomføringen av internasjonale avtaler, vil imidlertid synliggjøre de samiske interessene og kanskje også styrke ivaretagelsen av dem i den regionale planleggingen.

Lovutkastet inneholder også flere bestemmelser som kan brukes som virkemidler for å oppnå dette. Forslaget om at det etter § 6–5 skal kunne utarbeides *fylkesdelplaner* for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder, med sikte på å gi retningslinjer for hvordan man bør løse tiltak eller ressursforvaltning som krever avveining på tvers av kommunegrensene, kan for eksempel være et egnet virkemiddel for å ivareta reindriftens arealbruksinteresser, ettersom disse ofte vil strekke seg over flere kommuner.

Planlovutvalget fremhever for øvrig også selv at reinbeiteområdene gjerne strekker seg over kommunegrensene og at fylkesplanlegging derfor ofte vil kunne være et egnet redskap for å sikre reindriften.<sup>40</sup> Dette kan trolig også gjelde for bestemmelsene i lovtkastets §§ 7–1 flg. om interkommunalt plansamarbeid, som legger opp til å styrke og klargjøre dette samarbeidet som et alternativ for planlegging over kommunegrensene.

### 19.3.3.6 Kommuneplanlegging – LRNF-områder og hensynssoner for reindrift

Planlovutvalgets forslag om kommuneplanleggingen viderefører hovedtrekkene i dagens system, hvor de rettslig bindende planvedtakene som vil båndlegge arealbruken i hovedsak vil bli truffet på kommunalt nivå, men slik at vedtakene må stadfests av departementet dersom det er fremmet innsigelse mot planen. Forslaget legger imidlertid opp til en synliggjøring og konkretisering av hensynet til reindriften som er antatt å ville gjøre det enklere enn i dag for kommunale planmyndigheter å ivareta hensynet til reindriften i arealplanleggingen.

Etter forslaget skal det, som i dag, utarbeides en *kommuneplan* for kommunens virksomhet, som skal inneholde en samfunnsdel og en arealdel, jf. lovtkastets § 9–1 annet ledd. *Samfunnsdelen* skal behandle langsiktige ufordringer, mål og strategier for sektorene og utvalgte målgrupper, og samordne sektorenes planer mv., jf. § 9–2 første og annet ledd. Ordlyden viser ikke til noen bestemte interesser, men utvalget bemerker at i kommuner med reindrift «bør problemene og utviklingen i denne næringen tas opp i kommuneplanens samfunnsdel i nært samarbeid med Reindriftsforvaltningen og de aktuelle områdestyrer.»<sup>41</sup>

*Arealdelen* er regulert i §§ 9–5 flg. og vil når den er stadfestet, binde fremtidig arealbruk i sitt virkeområde, og ligge til grunn for kommunal, statlig og fylkeskommunal planlegging, forvaltning, virksomhet og utbygging i kommunen, og angi rammen for privat utbygging og bruk, jf. § 9–6. De arealformålene som kan angis i arealdelen er angitt i § 9–7 første ledd nr. 1 til 6, som stort sett motsvarer 1985-lovens § 20–4 første ledd nr. 1 til 6.

Planlovutvalget har foreslått å *synliggjøre reindriftens arealbruksinteresser* i bestemmelsene om kommuneplanens arealdel. Dette er dels begrunnet med de folkerettslige føringene og dels med at det uavhengig av folkeretten er behov for å synliggjøre og konkretisere hensynet til reindriften i arealplanleggingen. Utvalget viser blant annet til at reindriftsutøvernes årstidsbeiter ofte ligger i forskjellige kommuner, samtidig som utøveren bare er bosatt i en kommune, og derfor vil «ha vanskeligheter med å forholde seg til planleggingen i de øvrige kommuner».<sup>42</sup> Planlovutvalget ser det som viktig å sikre at reindriften blir tatt aktivt opp som et tema i planleggingen, slik at det kan tas hensyn til reindriften «både i planene, og i forbindelse med enkeltsaker.»<sup>43</sup>

39. Se NOU 2003: 14 kapittel 4 (side 110 flg.).

40. NOU 2003: 14 side 147.

41. NOU 2003: 14 side 147.

42. NOU 2003: 14 side 146.

For å realisere dette målet foreslår utvalget å erstatte dagens landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF), jf. gjeldende lovs § 20 første ledd nr. 2, med områder for «landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål» (LRNF), jf. lovutkastets § 9–7 første ledd nr. 3. LRNF-områdene vil videreføre dagens LNF-områder som et felles arealmål, men slik at også reindrift nevnes som et arealmål. I merkningene til bestemmelsen er dette begrunnet slik:<sup>44</sup>

«Begrepet landbruks-, natur- og friluftsområde omfatter i dag også betydelige reindriftsområder. For å synliggjøre denne vesentlige arealinteressen, endres betegnelsen til landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsområde – LRNF-område. Dette har i seg selv ingen rettslige virkninger, men gir et riktigere bilde av arealbruken i de områdene som har reindrift. Det forutsettes at differensierte områder for reindrift markeres som hensynssoner på planen.»

Dagens LNF-kategori omfatter som nevnt i punkt 19.2.4.1, både jordbruk/skogbruk og reindrift, og løser ikke arealbrukskonflikter mellom reindrift og annen LNF-virksomhet. Planlovutvalget antar LRNF-kategorien vil gjøre det lettere å løse slike konflikter.<sup>45</sup>

Nytt i forhold til gjeldende lov vil også være at LRNF-kategorien er inndelt i to underformål. Det første er arealer for landbruk, reindrift, natur og friluftsliv der bebyggelse og anlegg ikke vil være tillatt med unntak av nødvendige bygninger og anlegg til landbruk og reindrift, jf. § 9–7 første ledd nr. 3 bokstav a). På disse arealene kan det ved bestemmelser til planen, jf. lovutkastets § 9–9, tillates gårdstilknyttet næringsvirksomhet som del av LRNF-formålet. Uten slike bestemmelser, er imidlertid slik virksomhet ikke tillatt.<sup>46</sup>

Det andre underformålet er arealer der spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging ut over gårdstilknyttet virksomhet kan tillates, men bare etter behandling av enkeltsøknader eller detaljplan, jf. § 9–7 første ledd nr. 3 bokstav b). Kommunen vil etter bestemmelsen kunne tillate spredt bolig- og hyttebygging, men bare i de delene av LRNF-området som er særskilt avgrenset for dette. Bestemmelsen er ikke gitt for «å åpne for spredt bolig- og hyttebygging i større grad enn i dag, men [for] å få et bedre styringsredskap for slik utbygging».<sup>47</sup>

Et annet av lovutkastets virkemidler for å synliggjøre reindriftshensyn i arealplanleggingen er § 9–8 som åpner for at kommuneplanens arealdel kan angi *særlige hensyn eller restriksjoner* av betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunen. Slike hensyn og restriksjoner skal i arealdelen komme til uttrykk i *hensynssoner* med retningslinjer eller bestemmelser, som skal angis på kommuneplankartet, jf. § 9–8 første ledd.<sup>48</sup>

Blant de ulike sonetypene som skal kunne inngå i arealdelen som egen hensynssone, er «[s]one for nærmere angitt bruk eller vern, herunder ... differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner»; sone «med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv»; og sone med ferdselsbegrensninger mv., jf. tredje ledd nr. 3.

Hensynssonene vil ikke ha direkte rettsvirkninger, men det følger av § 9–8 annet ledd at hensyn og restriksjoner som er angitt i sonene kan gis slik virkning gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. utkastets § 9–9, eller annen lovgivning som legger myndighet til kommunen. Utvalget peker dessuten på at den synliggjøringen av hensynet til reindriften som vil følge av at LRNF-kategorien endres til LRNF-areal og av at reindriftsområder kan markeres som hensynssoner i LRNF-arealet etter § 9–8, vil medføre at kommunene vil ha «plikt til å vurdere reindriftsinteressene i plansammenheng.» Dette antas å:<sup>49</sup>

«kunne klarlegge mulige interessemotsetninger mellom reindriften og blant annet jordbruk/skogbruk, men vil samtidig gjøre det mulig å løse slike konflikter i planen i stedet for «bit for bit» gjennom behandling av enkeltsaker. Reindriftens arealbehov kan slik bli sikret gjennom en helhetlig planvurdering.»

Det vil ikke gjelde noen tidsbegrensning på virkningen av hensynssonene.<sup>50</sup> En hensynssone for reindrift vil dermed gjelde inntil den i reviderte utgaver av kommuneplanens arealdel er endret eller fjernet. Utvalget uttaler også at det i det videre planarbeidet kan vurderes om:<sup>51</sup>

«områder med betydelige samiske kultur- og næringsinteresser skal kunne markeres særskilt som hensynssone i de kommunale arealplanene med sikte på at det i slike områder skal kunne tas særlige hensyn til samiske verdier og interesser. For eksempel kan dette gjelde hensyn til landskapsvern, utøvelse av land-

43. NOU 2003: 14 side 147.

44. NOU 2003: 14 side 302.

45. NOU 2003: 14 side 148.

46. NOU 2003: 14 side 302.

47. NOU 2003: 14 side 302.

48. NOU 2003: 14 side 305.

49. NOU 2003: 14 side 148.

50. NOU 2003: 14 side 304-305.

51. NOU 2003: 14 side 223.

bruk/nydyrking og måten utbygginger skjer på.»

### 19.3.3.7 Kommuneplanlegging – bestemmelser om bruk og vern, områdeplaner mv.

Planlovutvalgets forslag legger også opp til at kommunene i større grad enn i dag skal kunne gi bestemmelser om bygging, bruk og vern av arealene, og til at flere spørsmål enn i dag skal kunne reguleres gjennom kommunale arealplaner, jf. lovutkastets § 9–9 første til tredje ledd. Det er også her lagt opp til en synliggjøring av hensynet til reindriften. § 9–9 fjerde ledd har en rekke mer detaljerte regler om hvilke bestemmelser kommunene kan fastsette for de ulike arealbrukskategoriene i arealdelen. I LRNF-områdene skal kommunen blant annet kunne gi bestemmelser «om plassering, omfang, størrelse, utforming mv. av nye bygninger og anlegg, herunder om bygninger og anlegg i landbruket og reindriften», om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg, og om «annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel, av hensyn til landbruket, reindriften, friluftslivet eller vern av natur- eller kulturmiljø», jf. fjerde ledd nr. 3.

Med dette vil kommunene, i motsetning til hva de har etter dagens lovgivning, for det første få en klar hjemmel til å fastsette bestemmelser om plassering mv. av nye bygninger og anlegg i LRNF-arealet. Hjemmelen vil også kunne benyttes for å tilgodese reindriftshensyn.<sup>52</sup> Kommunene vil også kunne regulere tiltak i reindriften på denne måten, men eventuelle bestemmelser i arealdelen må i så fall holde seg innenfor reindriftslovens rammer og ikke være i strid med reindriftsutøvernes rettigheter etter lov og på annet grunnlag.<sup>53</sup>

For det andre vil kommunene få hjemmel til å gi bestemmelser om annen bruk og vern av arealer, og herunder om ferdsel, som kan anvendes blant annet for å sikre reindriftshensyn i samsvar med vedtatte sektorplaner.<sup>54</sup> I merknadene til § 9–9 fjerde ledd nr. 3 understreker utvalget også at både reindriftsloven og etablerte rettigheter setter rammer for hva som kan bestemmes i kommuneplanen. Videre uttaler utvalget:<sup>55</sup>

«Det er viktig at de forskjellige typer av reindriftsområder prioriteres og markeres som hensynssoner i planen, og at det knyttes bestemmelser til dem som sikrer at hensynet til reindriften varetas. Inngrep i reindriftsområder

som kan være til skade eller ulempe for reindriften, bør ikke kunne skje uten at saken er forelagt reindriftsmyndighetene. Kommuner med reindriftsområder bør ta bestemmelser om dette inn i planen.»

Også i Planlovutvalgets forslag til regler om *områdeplaner*, som vil erstatte dagens kommunedelplaner og større reguleringsplaner og binde arealbruken i det området planene gjelder, er det vist til reindriften. Etter § 11–3 annet ledd nr. 3 skal planene blant annet i nødvendig utstrekning angi arealer for blant annet «landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål, samlet eller hver for seg, herunder områder for ... reindrift, ... der kommuneplanens arealdel gir tillatelse til spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet».

I merknadene til bestemmelsen er det fremholdt at områdeplanen, som etter § 11–1 annet ledd skal utarbeides der det er bestemt i kommuneplanens arealdel og ellers kan utarbeides for alle områder med godkjent arealdel i kommuneplanen, vil være «et viktig planredskap for ulike typer flerbruksplaner knyttet til bruk og vern.»<sup>56</sup> Områdeplanen vil også kunne benyttes for å tilgodese reindriften, for eksempel ved at den regulerer forholdet mellom reindrift og annen virksomhet, eller ved at viktige reindriftsområder reguleres til reindrift. Dette gjelder også for lovutkastets §§ 12–1 flg. om *detaljplaner*,<sup>57</sup> som er planer for bruk og vern av mindre arealer og for utforming, bruk og vern av bygninger og anlegg.

Det kan for helhetens skyld også nevnes at lovutkastets § 11–5 første ledd nr. 9 åpner for at de kommunale planmyndighetene kan gi bestemmelser om særlige drifts- eller skjøtselstiltak innenfor LRNF-områder, herunder for å beskytte reindriften.

### 19.3.3.8 Saksbehandlingsregler og samiske interesser

Planlovutvalget foreslår å videreføre brorparten av de reglene som i dag regulerer planbehandlingen, jf. §§ 10–1 flg. (kommuneplan), §§ 11–6 flg. (områdeplan) og § 12–4 (detaljplan), men har også foreslått enkelte nye regler. Som hovedregel skal alle planforslag inneholde en planbeskrivelse. For større planer skal det også utarbeides et planprogram tidlig i prosessen for å bestemme fremdrift, opplegg for medvirkning og utredning av konsekvenser, jf. § 1–8. Videre skal alle planer som kan ha vesentlige virkninger konsekvensutredes, jf.

52. NOU 2003: 14 side 148.

53. NOU 2003: 14 side 148.

54. NOU 2003: 14 side 310.

55. NOU 2003: 14 side 311.

56. NOU 2003: 14 side 319.

57. NOU 2003: 14 side 148.

§ 1–9, samt §§ 10–2, 11–6 og 12–4. Det legges også ellers opp til at planprosessene skal bli grundigere, med større innsats i en tidlig fase og med bedre muligheter for medvirkning.

Planlovutvalgets forslag til saksbehandlingsregler inneholder få henvisninger til samiske interesser og reindriftsinteressene. En understreker imidlertid at «hensynet til samiske interesser skal kunne varetas på samme måte som andre viktige nasjonale og regionale hensyn i planleggingen», og at representanter for samiske interesser «må gis god mulighet til å delta i planprosessene i fylker og kommuner». <sup>58</sup> Forslagene til nye saksbehandlingsregler for de ulike planene antas også å bidra til ivaretagelse av samiske hensyn i arealplanleggingen.

Utvalget fremholder også at å få klargjort reindriftsinteressene på en dekkende måte vil stille «særlige krav til kommunenes planprosess og saksbehandling». En antar at de foreslåtte forbedringene av planprosessene «bør virke positivt for reindriften», og uttaler: <sup>59</sup>

«Generelt vil systemet virke slik at reindriftsinteressene vil høres og ha innflytelse på kommuneplanen gjennom planprosessene, inklusive konsekvensutredning. Dersom det oppstår uenighet, vil denne bli løst gjennom de vanlige mekanismene for konfliktløsning med mekling og eventuelt innsigelse. Samtidig er det viktig at de større reinbeitetiltakene som nå krever samtykke av departementet etter reindriftsloven, også vurderes i plansammenheng.»

### 19.3.3.9 Konsekvensutredninger

Planlovutvalgets forslag om å integrere bestemmelsene om konsekvensutredninger i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven, ble i all hovedsak gjennomført ved vedtaket av de nye bestemmelsene om konsekvensutredninger ved lov 24. september 2004 nr. 72 og forskrift 1. april 2005 nr. 276 om konsekvensutredninger.

Her legges det også opp til utredning av planers og andre tiltaks konsekvenser for samiske interesser og reindrift i samsvar med at Planlovutvalget fremholdt at «vesentlige virkninger av en plan for samiske interesser» alltid må konsekvensutredes, og at dette også alltid vil være påkrevd «hvis en plan kan ha vesentlige konsekvenser for reindriften». <sup>60</sup>

### 19.3.3.10 Samordning med reindriftens distriktsplanlegging

Planlovutvalget har også foreslått endringer i ulike sektorlover med sikte på å samordne disse med plan- og bygningsloven, jf. lovutkastets § 20–2. Utvalgets forslag legger opp til at vedtak etter sektorlov skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Som ledd i dette foreslo en også et nytt tredje ledd i reindriftslovens bestemmelse om distriktsplaner: <sup>61</sup>

«Arbeidet med distriktsplaner skal så vidt mulig skje i tilknytning til kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Innenfor rammene av denne lov og reglene i plan- og bygningsloven, kan arealplaner etter plan- og bygningsloven gi bestemmelser om bygninger i og utøvelse av reindriften. Arealdisponeringen i vedtatt distriktsplan skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssooner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.»

Hensikten med reindriftens distriktsplaner er at de skal trekke opp rammene for hvordan næringen skal utøves i de ulike reinbeitedistriktene. De skal etter reindriftsloven § 62 første ledd gi de opplysningene om virksomheten i distriktet som er nødvendige for den offentlige planleggingen, og herunder angi flyttemønsteret i distriktet og gi en oversikt over blant annet årstidsbeiter og kalvingsland, og over permanente og (om mulig) midlertidige gjerder og anlegg, og en eventuell inndeling i beitesoner, jf. annet ledd. Etter siste ledd skal kommuner og fylkeskommuner gjøres kjent med hovedinnholdet i distriktsplanen før den vedtas. Forholdet mellom distriktsplanene og planleggingen etter plan- og bygningsloven er ellers ikke nærmere lovregulert. Planlovutvalgets forslag vil, om det blir vedtatt, endre dette.

Forslaget bygger på et antatt behov for å samordne reindriftens distriktsplanlegging og den kommunale arealplanleggingen, fordi distriktsplanene ikke følger kommunegrensene og ikke er knyttet til de kommunale planmyndighetene. En slik samordning antas å sikre at «hensynet til reindriften varetas i kommuneplanleggingen» og at distriktsplanene «kan ses i forhold til kommunens planer.» Det legges også opp til en tydeliggjøring av forholdet mellom distriktsplanen og kommuneplanens arealdel med områdeplaner og detaljplaner, og til at reindriftens arealbehov skal kunne ivare

58. NOU 2003: 14 side 223.

59. NOU 2003: 14 side 147.

60. NOU 2003: 14 side 223.

61. NOU 2003: 14 side 347, jf. side 33 (forslag til nytt tredje ledd i reindriftsloven § 8 a, jf. § 62 i 2007-loven).

retas gjennom den foreslåtte bestemmelsens kopling av arealdisponeringen i vedtatt distriktsplan med hensynssoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Om dette siste uttaler utvalget blant annet:<sup>62</sup>

«I utvalgets forslag inngår forslag om at det kan avsettes differensierte reindriftssoner som hensynssoner i arealdelen. Det er viktig at også arealdisponeringen i en vedtatt distriktsplan framkommer i kommuneplanen gjennom slike soner i den utstrekning den markerer rettigheter og praksis i reindriften som det må tas hensyn til i arealdisponeringen.»

Også Planlovutvalgets øvrige forslag om lovendringer for å samordne sektorlovgivningen med plan- og bygningsloven kan få betydning for reindrift og andre samiske interesser. Dette gjelder blant annet forslaget til endringer i naturvernloven § 18 nr. 1 og kulturminneloven § 21 om at vern av naturområder, kulturminner og kulturmiljøer «så vidt mulig [skal] skje på grunnlag av planlegging etter plan- og bygningsloven»,<sup>63</sup> og forslaget om å samordne planbehandlingen etter plan- og bygningsloven med saksbehandlingen etter sektorlovene. Se for eksempel utvalgets forslag til § 7 i vassdragsreguleringsloven om at reguleringskonsesjon «så vidt mulig [skal] bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven», og at konsesjonstiltaket ikke kan stride mot plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven §§ 9–6 (kommuneplanens arealdel), 11–2 (områdeplan) eller 12–2 (detaljplan).<sup>64</sup>

## 19.4 Samerettsutvalgets vurderinger og forslag

### 19.4.1 Innledning. Folkerettslige føringer

Samerettsutvalget vil, i likhet med Planlovutvalget, understreke viktigheten av at samiske hensyn blir integrert i beslutningsprosessene etter plan- og bygningsloven, og av at samiske interesser i større grad enn det som er tilfellet i dag blir synliggjort og konkretisert i lovens bestemmelser. Samiske interesser knyttet til bruk av arealer og naturressurser gjør seg gjeldende i betydelige deler av fastlands-Norge. Det drives i dag samisk reindrift på omtrent 40 % av Norges landareal og i vel 130 av landets kommuner. Planlegging etter plan- og bygningslo-

ven, og særlig den som skjer i kommuneplanens arealdel, vil følgelig ha stor betydning for reindriftsnæringen og for å sikre denne i forhold til annen arealbruk.

Ettersom verken samiske hensyn i sin alminnelighet eller reindriftshensyn er spesielt fremhevet i dagens plan- og bygningslovgivning, kan det derfor anføres gode grunner for at det bør synliggjøres at disse interessene er relevante ved planlegging etter loven. Som Planlovutvalget fremholder,<sup>65</sup> kan det dessuten anføres et solid rettslig grunnlag for dette, både i Grunnloven § 110 a, og i folkerettslige instrumenter som SP og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Av folkerettslige bestemmelser av interesse i denne sammenhengen kan det særlig vises til SP artikkel 27, jf. artikkel 1, og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15. Som det er redegjort for blant annet i punkt 17.2 flg., jf. punkt 18.3 flg., gir disse bestemmelsene klare føringer for statens myndigheter for at de skal sikre et adekvat vern av naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, og sikre samiske interesser reell deltakelse fra et tidligst mulig stadium i beslutningsprosesser som angår dem.

Disse forpliktelsene får blant annet anvendelse når det etter ulike sektorlover er aktuelt å gi tillatelse til at det kan iverksettes tiltak som kan påvirke bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Utvalget har i kapittel 17 og 18 forsøkt å konkretisere disse forpliktelsene ved å foreslå regler om saksbehandling og konsultasjoner ved slike tiltak. Hensikten med reglene er dels å styrke den samiske deltakelsen i beslutningsprosessene, og dels å sikre at hensynet til samiske interesser blir tilbørlig vektlagt når det skal avgjøres om et omsøkt tiltak skal tillates, og eventuelt på hvilke vilkår.

Forpliktelsene kommer imidlertid også inn når det i forkant av eventuelle vedtak om tillatelser etter sektorlovgivningen blir utarbeidet og vedtatt arealplaner etter plan- og bygningsloven, og gjennomført konsekvensutredninger for å få oversikt over virkningene av et planlagt tiltak eller en plan. Det er herunder viktig å få oversikt over tiltakets eller planens virkninger for samiske brukerinteresser og det samiske samfunnet i sin alminnelighet, slik at det kan bli tatt tilbørlig hensyn til disse virkningene når det skal fattes planvedtak etter plan- og bygningsloven og eventuelt konsesjonsvedtak etter sektorlovgivningen.

Også gjeldende lov gir muligheter for samiske interesser til å delta i planprosessene og når det

62. NOU 2003: 14 side 347.

63. Se lovutkastets § 20-2 nr. 2 og § 20-2 nr. 5, jf. NOU 2003: 14 side 346 (nr. 2) og 347-348 (nr. 5).

64. Utvalgets forslag til § 20-2 nr. 1 (som fire av dets medlemmer har gått mot, jf. NOU 2003: 14 side 345-346).

65. Se bl.a. NOU 2003: 14 side 147 og 223.



skal utføres konsekvensutredninger, jf. kapittel 19.2 flg. Disse interessene er imidlertid ikke spesielt synlige i loven. Som Planlovutvalget har lagt til grunn, er det derfor et reelt behov for å synliggjøre og konkretisere disse interessene i lovverket. Samerettsutvalget har derfor, i likhet med Planlovutvalget, kommet til at det foruten en henvisning til samiske hensyn i formålsparagrafen, bør foretas en del endringer av ulike bestemmelser i loven som har mer konkrete og detaljerte regler om planleggingen på ulike nivåer.

I vurderingene av hvilke endringer det er behov for, har Samerettsutvalget tatt utgangspunkt i dagens lov ettersom denne vil være gjeldende rett når utvalget avgir sin utredning. Der Planlovutvalget har fremmet forslag for å synliggjøre og konkretisere de samiske interessene, har en imidlertid også sett hen til disse forslagene. I disse tilfellene kan det være spørsmål om forslagene bør tiltres i den formen Planlovutvalget har gitt dem, eller om noen av forslagene bør gis et noe annet innhold, for eksempel ved å angi en mer konkret beskyttelse av samiske interesser. Videre kan det på punkter hvor Planlovutvalget har antatt at dets generelle forslag også vil tilgodese samiske interesser på en adekvat måte, være aktuelt å vurdere om det bør foreslås regler som mer konkret viser til samiske interesser.

Det nevnes for øvrig at Samerettsutvalget har innarbeidet sine lovforslag i gjeldende lov. I den utstrekningen disse forslagene vil ha selvstendig betydning også etter vedtaket av en ny plan- og bygningslov, formoder utvalget at det vil bli vurdert særskilt om forslagene bør følges opp, og på hvilken måte de eventuelt bør innarbeides i den nye loven.

## 19.4.2 Området for utvalgets vurderinger og forslag

### 19.4.2.1 Sjøområder

Det geografiske virkeområdet for gjeldende plan- og bygningslov er i lovens § 1 angitt som «hele landet herunder vassdrag», samt og sjøområder «ut til grunnlinjene», jf. § 1. Den geografiske avgrensningen av lovens virkeområde innebærer at den ikke omfatter offshore-basert petroleumsvirksomhet og fiske utenfor grunnlinjene. Dermed gir den ikke muligheter for å regulere forholdet mellom disse, ikke sjelden motstridende, interessene.

Planlovutvalget har foreslått å utvide virkeområdet i sjøen til «1 nautisk mil utenfor grunnlinjen». Dette er ansett nødvendig ut fra vernebehov og ut fra behovet for «en bedre samlet kystzoneplanleg-

ging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer sterkt inn.»<sup>66</sup>

Samerettsutvalget er enig i at en slik utvidelse bør gjennomføres. En utvidelse av lovens geografiske virkeområde til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen kan være gunstig for sjøsamiske fiskerinteresser, ettersom disse typisk vil være lokalisert til sjøsamiske kyst- og fjordstrøk og gjelde fisket i fjorder og kystnære farvann. Se ellers det som er anført om dette nedenfor i punkt 22.4.3.

Dersom plan- og bygningslovens virkeområde utvides slik Planlovutvalget har foreslått, kan det blant annet gjennom statlig planlegging gis retningslinjer for bruk av sjøområder også utenfor grunnlinjen. Slike retningslinjer kan blant annet supplere kommunale planer. Om dette uttaler Planlovutvalget blant annet:<sup>67</sup>

«Der det er reelt behov for å trekke opp retningslinjer for bruk av sjøområder utenfor grunnlinjen, må den kommunale planen i nødvendig utstrekning kombineres med statlige planvedtak. God kystzoneplanlegging vil forøvrig ofte kreve planlegging over kommunegrensene, og en fylkesdelplan for arealbruk, med statlig medvirkning, kan være tjenlig. Her må berørte kommuner, fylkeskommuner og de berørte statlige myndigheter samarbeide. De planredskap som ligger i loven, vil i kombinasjon gi de nødvendige muligheter. Utvalget ser det derfor mer som et faglig/teknisk enn et juridisk problem å få til en hensiktsmessig helhetlig planlegging av kystområdene ut til 1 nautisk mil der det er ønskelig.»

Samerettsutvalget er enig i dette, og vil samtidig bemerke at hensynet til kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder er et forhold som kan ivaretas gjennom kystzoneplanleggingen. Mulighetene for dette vil trolig bli bedret dersom lovens geografiske virkeområde utvides i samsvar med Planlovutvalgets forslag. En har derfor gitt sin tilslutning til dette forslaget.

### 19.4.2.2 Landområder

For lovens geografiske virkeområde på land foreslår Planlovutvalget ingen endringer. Dette vil dermed fortsatt være «hele landet herunder vassdrag». Samerettsutvalgets vurderinger og forslag er også knyttet opp til dette virkeområdet, men slik at utvalgets vurderinger og forslag i all hovedsak vil få betydning bare i «tradisjonelle samiske områder», jf. foran i punkt 17.5.4 flg. Se også punkt 2

66. NOU 2003: 14 side 244.

67. NOU 2003: 14 side 245.

tredje kulepunkt i konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen, hvis geografiske virkeområde for saker som gjelder det materielle grunnlaget for samisk kultur, herunder arealdisponeringssaker er angitt på følgende måte.<sup>68</sup>

«I saker som er knyttet til det materielle kulturgrunnlaget, slik som arealdisponeringer, arealinngrep og landrettigheter, er det geografiske virkeområde for konsultasjoner (tradisjonelle samiske områder) Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylke, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal kommuner i Hedmark fylke, og Surnadal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal.»

Det kan også tenkes at enkelte plansaker som ikke er direkte knyttet til tradisjonelle samiske områder, kan berøre det samiske samfunnet eller samisk nærings- og bruksutøvelse. Det kan for eksempel dreie seg om tiltak utenfor disse områdene, men som kan få virkninger også der, for eksempel en industriutbygging som virker uheldig inn på samiske næringer.

Trolig vil det sjelden by på store vansker å avgjøre når det gjør seg gjeldende samiske interesser som må ivaretas gjennom og gis anledning til å delta i arealplanleggingen. Det er derfor neppe noe stort behov for å regulere hvor reglene om ivaretagelse av samiske interesser og samisk medvirkning i planprosessene vil få anvendelse. Samerettsutvalget har imidlertid vurdert det slik at en bestemmelse som fastslår at de nevnte reglene vil få anvendelse i de «tradisjonelle samiske områdene» og at dette uttrykket har den samme betydningen i plan- og bygningsloven som i saksbehandlings- og konsultasjonslovens § 3, vil virke klargjørende, ikke minst for kommunale planmyndigheter i periferien av disse områdene.

#### 19.4.2.3 Saksfelt

Dagens plan- og bygningslov har ingen bestemmelse som uttrykkelig angir lovens saklige virkeområde, men planlovutvalget har i NOU 2003: 14 foreslått følgende bestemmelse:<sup>69</sup>

«Loven gjelder samfunnsplanlegging, planlegging for forvaltning av arealer og andre fysiske

ressurser, og offentlig og privat planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak.»

Forslaget gir en dekkende beskrivelse også av det saklige virkeområdet for dagens lov, som innebærer at loven har stor praktisk betydning for samiske arealbruksinteresser. Det er nettopp dette som gjør at det er viktig å vurdere om loven bør endres med sikte på en styrket ivaretagelse av disse interessene. Særlig gjelder dette bestemmelsene om arealplanlegging og konsekvensutredninger. Innholdet i og anvendelsen av disse gir viktige premisser for mulighetene til å drive reindrift og annen samisk areal- og ressursutnyttelse.

Reglene om byggesaksbehandling mv. vil derimot ha mindre betydning. De vil ikke være avgjørende for arealutnyttelsen, men bare for hvilke krav som skal stilles til bygninger *etter* at det er åpnet for utbygging. Samerettsutvalget har derfor begrenset sine vurderinger til lovens bestemmelser om arealplaner og konsekvensutredninger. Vurderingene er videre begrenset til spørsmålet om hvilke regler som bør gis slik at loven kan ivareta *hensynet til samiske interesser og samisk deltakelse* i arealplanleggingen og ved gjennomføringen av konsekvensutredninger. Derimot har en ikke vurdert om det bør gjøres endringer av plansystemet etter loven som sådan, idet dette ville ligge klart utenfor utvalgets mandat.

#### 19.4.2.4 Innarbeiding i lovverket

På bakgrunn av drøftelsen ovenfor har utvalget foreslått at ordlyden i § 1 første ledd endres slik at lovens virkeområde utvides til å gjelde ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Videre foreslås tilføyet et nytt tredje ledd som presiserer at de bestemmelsene en foreslår inntatt i loven for å ivareta hensynet til samiske arealbruksinteresser og disses medvirkning i planprosessene gjelder i tradisjonelle samiske områder. Se ellers merknadene til endringsforslagene nedenfor i punkt 24.5.

### 19.4.3 Formålsparagrafen

Som fremholdt i punkt 19.3.3.2, har Planlovutvalget foreslått en formålsparagraf som viser til at lovformålet blant annet er å sikre «naturgrunnlaget for samisk kultur» og «gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde». Bygningslovutvalgets alternative forslag viser derimot verken til naturgrunnlaget for samisk kultur eller gjennomføring av internasjonale avtaler. Dette er blant annet begrunnet med at en formålsparagraf som nevner for mange interesser vil være «vanske-

68. Sunndal kommune har visstnok ved en feil falt ut av avtalens oppregning over hvilke kommuner den omfatter.

69. Lovutkastets § 1-2 (Saklig virkeområde), jf. NOU 2003: 14 side 11.

lig tilgjengelig» og at det av hensyn til brukerne vil være «uhensiktsmessig å trekke frem en rekke verdier eller hensyn i selve lovteksten», når slike hensyn kan «omtales i merknadene til formålsbestemmelsen».<sup>70</sup>

Samerettsutvalget kan for sin del ikke se at en formålsbestemmelse som nevner en del overordnede hensyn som vil stå sentralt når det skal treffes planvedtak og andre beslutninger etter loven, vil være vanskeligere tilgjengelig enn en formålsbestemmelse hvor slike hensyn ikke er nevnt i ordlyden, men bare i merknadene til bestemmelsen. Når det ellers gjelder begrunnelsen for å vise til naturgrunnlaget for samisk kultur i formålsbestemmelsen, har Samerettsutvalget sluttet seg til Planlovutvalgets begrunnelse der det heter:<sup>71</sup>

«Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur, og er derfor svært avhengig av en god og riktig naturressursforvaltning. Samisk kultur og samfunns- liv er under press fra det norske storsamfunnet. Samisk kultur er beskyttet både av Grunnloven § 110a og av internasjonale konvensjoner, i første rekke FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. Myndighetene må følge opp disse forpliktelsene ved å ta særlige hensyn til det samiske i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen i områder med betydelige samiske interesser spesielt. Dette bør understrekes ved at hensynet til samisk kultur nevnes særskilt i formålsparagrafen.»

Det er for øvrig grunn til å understreke at den foreslåtte henvisningen til at loven skal «sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde», omfatter alle konvensjoner og traktater som Norge er part i og som har bestemmelser av betydning for samfunnsplanlegging og planlegging for forvaltning av arealer og naturressurser. Henvisningen gjelder dermed også SP og ILO-konvensjon nr. 169, samt eventuelle andre konvensjoner som forplikter staten til å ta tilbørlig hensyn til samiske arealbruksinteresser og til å la disse delta i beslutningsprosesser knyttet til disponeringen av arealer og naturressurser.<sup>72</sup>

Samerettsutvalget har således ikke ansett det hensiktsmessig å vurdere alternative utforminger, men gitt sin tilslutning til innholdet i Planlovutvalgets forslag til formålsparagraf, som hvis den skal tilpasses systematikken i gjeldende lov vil måtte inntas i dennes § 2. For det tilfellet at det i det

videre arbeidet med revisjonen av plan- og bygningsloven skulle bli konkludert med at formålsbestemmelsen bør gis en annen utforming, vil imidlertid Samerettsutvalget understreke viktigheten av at målformuleringene om å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og gjennomføring av internasjonale avtaler, blir videreført.

#### 19.4.4 Planlegging på riksnivå

Planlovutvalget har, som fremholdt i punkt 19.3.3.3, ikke foreslått større endringer i dagens system for planlegging på riksnivå slik dette er regulert i plan- og bygningsloven kapittel IV. Det er heller ikke foreslått inntatt henvisninger til samiske hensyn eller arealbruksinteresser i bestemmelsene om statlige virkemidler i arealplanleggingen (statlige planretningslinjer, statlig planbestemmelse, statlig arealplan). Slike hensyn er imidlertid ansett relevante også i den statlige planleggingen, jf. at utvalget tilrå at det «utarbeides statlige planretningslinjer» (som vil motsvare dagens rikspolitiske retningslinjer) om hvordan reindriftshensyn skal ivaretas i planleggingen etter loven.<sup>73</sup> En anser det også fordelaktig at det utarbeides slike retningslinjer om samiske interesser i planleggingen mer generelt.<sup>74</sup>

Samerettsutvalget er enig i dette, og vil også bemerke at et annet tema som det kan være aktuelt å utarbeide rikspolitiske retningslinjer/statlige planretningslinjer om, kan være bruk av arealer og ressurser i sjøsamiske kyst- og fjordområder. Dette vil ikke minst gjelde dersom forslaget om å utvide plan- og bygningslovens geografiske virkeområde til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen blir realisert. En slik utvidelse vil nettopp øke behovet for å supplere kommunal planlegging med statlige planvedtak, jf. punkt 19.4.2.1.<sup>75</sup>

Slike retningslinjer vil kunne angi retningen for arealplanleggingen på regionalt og kommunalt nivå, ved at denne i utgangspunktet vil måtte ligge innenfor de rammene som er angitt i de statlige retningslinjene. Særlig dersom retningslinjene har en noenlunde konkret og presis utforming, kan en slik effekt oppnås. Blant annet kan klare brudd på retningslinjene gi grunnlag for innsigelser og etterfølgende prøving av fylkesplaner og kommunale planer.

Slik Samerettsutvalget ser det, kan det også være grunn til å innta en henvisning til samiske interesser i lovens bestemmelser om planlegging

70. NOU 2005: 12 side 108. Se også side 45.

71. NOU 2003: 14 side 242. Se også NOU 1997: 4 side 423-424.

72. NOU 2003: 14 side 223.

73. NOU 2003: 14 side 148.

74. NOU 2003: 14 side 223.

75. Se også NOU 2003: 14 side 245.

på riksnivå. Riktignok inneholder disse bestemmelsene i dag i liten grad henvisninger til bestemte interesser, men en slik endring vil ha en funksjon ved at den fremhever at også samiske hensyn er en del av de alminnelige samfunnshensynene som kan ivaretas gjennom planlegging på riksnivå.

Endringen vil ikke utvide antall saksfelter som det etter gjeldende lovs § 17–1 kan gis rikspolitiske retningslinjer og rikspolitiske bestemmelser om, eller hva som kan være temaet for statlige arealplaner etter § 18. Den vil imidlertid synliggjøre de samiske interessene, og understreke ytterligere statens ansvar for å ivareta samiske hensyn i samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen. Dette er for øvrig også konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen fra 11. mai 2005 et uttrykk for ved at denne blant annet gjelder for regjering, departementer og direktorater i saker som gjelder arealinngrep og arealdisponering.<sup>76</sup>

Utvalget har for øvrig vurdert om det i tillegg til disse bestemmelsene bør foreslås en bestemmelse som åpner for at Sametinget gis myndighet til selv å vedta retningslinjer for hvordan samiske interesser knyttet til bruk av arealer og naturressurser skal bedømmes ved arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, jf. nedenfor i punkt 19.4.7.

På bakgrunn av drøftelsen over, har utvalget foreslått følgende enkelte tilføyelser til plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging på riksnivå, i form av henvisninger til hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur i §§ 17–1 første ledd og 18 første ledd, og en henvisning til samiske arealbruksinteresser i § 17–1 annet ledd. Se ellers merknadene til bestemmelsene i punkt 24.5.

### 19.4.5 Planlegging på fylkesnivå

#### 19.4.5.1 Fylkesplan og fylkesdelplan

Planlovutvalget har heller ikke i de bestemmelsene det har foreslått om planlegging på regionalt nivå henvist til reindrift eller andre samiske interesser, jf. punkt 19.3.3.5. Utvalget påpeker imidlertid at reinbeiteområdene ofte strekker seg over kommunegrensene, og anser derfor fylkesplanleggingen som et egnet redskap for å sikre reindriften.<sup>77</sup>

Samerettsutvalget er enig i dette, og vil vise til at også dagens lov har bestemmelser som kan benyttes for å ivareta disse interessene. Det skal i fylkesplanen blant annet fastlegges «retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når

det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket», jf. § 19–1 femte ledd. Videre åpner § 19–1 sjette ledd for at det kan «utarbeides fylkesplan for bestemte virksomhetsområder» som fylkesplanleggingen omfatter, for eksempel reindrift.

Disse bestemmelsene er i Planlovutvalgets forslag videreført i lovutkastets § 6–5 hvoretter det skal kunne utarbeides fylkesdelplaner for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder, med sikte på å gi retningslinjer for løsningen av tiltak eller ressursforvaltning som krever avveining på tvers av kommunegrensene. Siden reindrift ofte utøves på tvers av kommunegrensene, vil slik planlegging kunne være et egnet redskap for å ivareta reindriftsutøvernes arealbruksinteresser. Dette vil også kunne være tilfellet for interkommunalt plansamarbeid, jf. Planlovutvalgets forslag i lovutkastets §§ 7–1 flg.

Det forholdet at loven inneholder, og også etter Planlovutvalgets forslag vil inneholde, bestemmelser som kan anvendes for å ivareta reindrift og andre samiske arealbruksinteresser, gir imidlertid ingen garanti for at bestemmelsene vil bli anvendt på en slik måte. Om det i formålsparagrafen inntas henvisninger til naturgrunnlaget for samisk kultur mv., kan dette bidra til at virkemiddelet tas i bruk i en del områder hvor det er aktuelt. Om dette alene vil gi tilstrekkelig sikkerhet for at de samiske interessene vil bli ivaretatt på en adekvat måte, er likevel usikkert. Hensynsangivelser i formålsbestemmelser er riktignok retningsgivende for lovanvendelse og skjønnsutøvelse, men vil normalt ikke være direkte rettslig bindende.<sup>78</sup>

Det bør derfor etter Samerettsutvalgets syn også i reglene om fylkesplanleggingen vises til naturgrunnlaget for samisk kultur og reindrift. Dette vil synliggjøre disse hensynene, hvilket må antas å ha særlig betydning for reindriften. Etter som en reindriftsutøver ofte vil ha beiteområder i flere kommuner, er det viktig at det gjennom fylkesplanleggingen kan legges opp til at reindriftsrelaterte spørsmål ses i sammenheng på tvers av kommunegrensene. Se også det som i punkt 19.4.4 er anført som begrunnelse for å innta henvisninger til naturgrunnlaget for samisk kultur mv. i lovens bestemmelser om planlegging på statlig nivå.

76. Se avtalens punkt 2 kulepunkt 3, jf. også punkt 2 kulepunkt 4.

77. NOU 2003: 14 side 147.

78. Se for eksempel Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utg. (2001) v/ Jan Helgesen side 101 flg.

#### 19.4.5.2 Fylkesplanbehandlingen

Plan- og bygningsloven har i §§ 19–2 flg. bestemmelser om fylkesplanbehandlingen, hvor det blant annet fremgår at fylkeskommuner, fylkeskommuner og kommuner skal gis anledning til å uttale seg. Sametinget eller andre samiske interesser er derimot ikke nevnt. Dette betyr imidlertid ikke at disse er avskåret fra å komme med innspill til fylkesplanleggingen. I den grad bestemmelsene om slik planlegging viser til at også andre «offentlige organer organisasjoner m.v.» som blir berørt av utkast til fylkesplan skal høres, jf. § 19–4 annet ledd, vil dette også omfatte Sametinget og organisasjoner som representerer samiske interesser.

Samerettsutvalget vil likevel peke på at det fra samisk hold ofte er vist til at det må legges til rette for at samiske interesser på et så tidlig stadium som mulig får delta i utarbeidelsen av og øve innflytelse på vedtaket av planer på ulike nivåer. Dette må også gjelde fylkesplanleggingen, jf. også det som er sagt i punkt 17.2 flg. om at statens myndigheter, blant annet etter SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 og 15, er folkerettslig forpliktet til å legge til rette for en slik medvirkning fra samisk hold.

Etter utvalgets syn bør derfor de bestemmelsene om fylkesplanbehandlingen i plan- og bygningsloven §§ 19–2 til 19–4 som viser til at fylkeskommuner og kommuner mv. skal høres, bygges ut slik at dette også gjelder *Sametinget*. Utvalget foreslår også å innta en henvisning til Sametinget i § 12–3 om at ulike offentlige organer har plikt til å samarbeide med og bistå de respektive fylkeskommunene under deres arbeid med fylkesplanleggingen. Disse forslagene er for øvrig sammenfallende med Planlovutvalgets forslag, ettersom dette i lovutkastets § 2–4 har foreslått en bestemmelse om at Sametinget ved behandlingen av planer etter loven skal anses som et statlig organ. Denne bestemmelsen vil blant annet medføre at Sametinget blir høringsinstans i forhold til den regionale planleggingen, jf. punkt 19.4.7.2.

Slik Samerettsutvalget vurderer det, bør bestemmelsen i § 19–4 om fylkesplanbehandlingen også bygges ut med en henvisning til bestemmelsene om konsultasjoner i den foreslåtte loven om saksbehandling og konsultasjoner. Som fremholdt i punkt 17.2.2.5, jf. 17.5.7.2, gjelder statens folkerettslige forpliktelser også den regionale arealplanleggingen.

Som begrunnelse for disse forslagene, kan det i tillegg til at de vil legge til rette for at samiske interesser kan komme til uttrykk på et tidlig stadium i planprosessen og derved bidra til å opp-

fylle folkerettens krav om samisk medvirkning, også vises til at Sametinget, i likhet med de styrende organene for fylkeskommuner og kommuner, er et folkevalgt politisk organ. På samme måte som et kommunestyres uttalelser vil bli ansett som et representativt uttrykk for interessene til kommunens befolkning, vil Sametingets uttalelser måtte anses som et representativt uttrykk for mer allmenne samiske interesser. Se også det Planlovutvalget har anført som begrunnelse for forslaget om å gi Sametinget innsigelsesrett i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur mv.,<sup>79</sup> jf. også nedenfor i punkt 19.4.7.3.

Derimot er det neppe noe behov for i bestemmelsene om fylkesplanbehandlingen å innta henvisninger til bestemte samiske arealbruksinteresser, som reindriftsinteressene eller interesser knyttet til høsting av utmarksressurser. Dagens lovgivning viser heller ikke til andre bestemte arealbruksinteresser, men disse – og herunder også de samiske – er omfattet av formuleringen «organisasjoner m.v.» i § 19–4 annet ledd, og har dermed rett til å få utkast til fylkesplan på høring dersom de «blir berørt av utkastet.» Dersom fylkesplanleggingen kan få direkte betydning for reindrift eller andre samiske arealbruksinteresser, vil imidlertid disse ha rett til å bli konsultert. Dette bør etter utvalgets syn reflekteres i bestemmelsen.

#### 19.4.5.3 Innarbeiding i lovverket

På bakgrunn av drøftelsen i punkt 19.4.5.1 og 19.4.5.2 har utvalget foreslått endringer i følgende bestemmelser om fylkesplanleggingen: §§ 12–3 (nytt femte ledd), 19–1 (nytt åttende ledd), 19–2 (endringer i første ledd tredje punktum), 19–3 (endringer i annet ledd) og 19–4 (endringer i annet ledd). Se nærmere merknadene til de ulike bestemmelsene nedenfor i punkt 24.5.

### 19.4.6 Planlegging på kommunenivå

#### 19.4.6.1 Innledning

Det er som fremholdt foran, særlig på det kommunale nivået at plan- og bygningsloven gir hjemmel for rettslig bindende planvedtak. Utvalget vil nedenfor redegjøre for sine vurderinger knyttet til om disse reglene bør endres med sikte på å legge til rette for en styrket ivaretagelse av samiske interesser i planleggingen på dette nivået. Hovedspørsmålene er også her om det bør legges opp til en økt synliggjøring og konkretisering av disse i bestemmelsene om kommuneplanens arealdel og kom-

79. NOU 2003: 14 side 222-223. Se også side 262-263.

munale reguleringsplaner, jf. punkt 19.4.6.2 og 19.4.6.3, og om det i planbehandlingen bør legges bedre til rette for at de på et tidligst mulig stadium får anledning til å delta i og øve innflytelse på planprosessene, jf. punkt 19.4.6.4 og 19.4.6.5.

#### 19.4.6.2 Kommuneplanens arealdel

Bestemmelsene om kommuneplanens arealdel gir som nevnt i punkt 19.2.4.1, muligheter for å beskytte reindriften, blant annet ved at områder kan legges ut som LNF-områder, jf. § 20–4 første ledd nr. 2. Det er imidlertid et problem at dagens lov ikke åpner for at det kan foretas en inndeling av LNF-områdene i for eksempel områder for jordbruk og reindrift.

I NOU 1997: 4 pekte Samerettsutvalget I på at LNF-formålet kan tilsløre at det «kan være vanskelig å få til et «samliv» mellom reindrift og jordbruk, skogbruk, friluftsinnteresser, turisme og natur- og miljøvern.»<sup>80</sup> En fremholdt også at det er «grunn til å vurdere en endring av loven slik at flerbrukskonflikter mellom jordbruk, skogbruk og reindrift kan finne sin løsning gjennom kommuneplanleggingen», og pekte på ulike alternative løsninger.<sup>81</sup>

«En mulighet er å endre § 20–4 første ledd nr. 2 enten slik at reindrift kan legges ut som eget formål eller slik at det blir mulig å legge ut de forskjellige kategorier av formål under LNF både hver for seg og i kombinasjon. Dette alternativet har imidlertid møtt til dels sterk motstand fra landbrukshold, og også fra reindriftnæringen. Utvalget har derfor ikke fremmet forslag om en slik endring.

En annen mulighet er å endre § 20–4 annet ledd slik at loven gir adgang til å fastsette utfyllende bestemmelser for landbruks-, natur- og friluftsområder i arealdelen av kommuneplan, ... En slik regel må samordnes med de mange andre reglene i § 20–4 annet ledd om utfyllende bestemmelser til plan. Utvalget har ikke anledning til å foreta en tilstrekkelig grundig behandling av dette spørsmålet og har derfor ikke utformet noe bestemt lovforslag. Utvalget anser imidlertid en slik lovhjemmel ønskelig og vil tilråde fagmyndighetene å vurdere spørsmålet nærmere.»

Også Planlovutvalget peker på behovet for bestemmelser som kan legges til rette for bedre løsninger av arealbrukskonflikter mellom reindrift og annen virksomhet i LNF-områdene. En fremhever videre at det generelle spørsmålet en står ovenfor er «hvordan arealbrukskonflikter mellom reindriften

og annen virksomhet skal løses», og fortsetter slik:<sup>82</sup>

«Utvalget mener slike konflikter primært må løses gjennom systemet i plan- og bygningsloven. Dette må skje både ved at reindriften tas aktivt opp som et tema i planleggingen, og ved at det tas hensyn til reindriften i forbindelse med planer og vedtak som har betydning for den. Det er i denne sammenheng viktig å peke på at planmyndighetene i henhold til [SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169] og Grunnloven § 110a har en selvstendig plikt til å ivareta den samiske reindriften beitearealer. Dette er en viktig forutsetning for ivaretagelse av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Ett annet viktig hensyn som planleggingen kan bidra til å løse er beskyttelse av tamreines beitegrunnlag.»

Som vist i punkt 19.3.3.6, foreslår Planlovutvalget tre sett av virkemidler for å løse arealkonflikter mellom reindrift og annen LNF-relatert virksomhet. For det første foreslås å endre LNF-kategorien til «areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål» (LRNF). Se lovutkastets § 9–7 første ledd nr. 3, hvor det også legges opp til inndeling av områder hvor annen bebyggelse enn den som er nødvendig til landbruk og reindrift ikke er tillatt (bokstav a) og områder hvor spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse kan tillates etter behandling av enkeltsøknader eller detaljplan (bokstav b). For det andre foreslår utvalget at områder hvor det drives reindrift, kan markeres som hensynssoner i kommuneplanens arealdel, jf. § 9–8 tredje ledd nr. 3. For det tredje foreslår det å utvide adgangen til å gi regulerende bestemmelser for ny utbygging og for pågående virksomhet i LRNF-områdene, jf. § 9–9 fjerde ledd nr. 3.

Planlovutvalget antar at disse forslagene kan gjøre plan- og bygningsloven til et mer effektivt redskap for å løse arealbrukskonflikter mellom jordbruk og reindrift og uttaler:<sup>83</sup>

«I dagens LNF-kategori er reindrift som nevnt inkludert i formålet landbruk. Kategorien gir ikke mulighet til å avveie ulike hensyn innenfor landbruk, og kan derfor ikke brukes til å løse konflikter mellom jordbruk/skogbruk og reindrift. Det er også svært begrensede muligheter til å knytte bestemmelser til LNF-kategorien av hensyn til andre interesser enn landbruk.»

Videre uttaler utvalget, med henvisning til forslaget om hensynssoner i § 9–8.<sup>84</sup>

80. NOU 1997: 4 side 336.

81. NOU 1997: 4 side 336.

82. NOU 2003: 14 side 147.

83. NOU 2003: 14 side 148.

84. NOU 2003: 14 side 148.

«Ved slik å synliggjøre reindriften formelt, vil kommunene ha en plikt til å vurdere reindriftsinteressene i plansammenheng. Dette vil kunne klarlegge mulige interessemotsetninger mellom reindriften og blant annet jordbruk/skogbruk, men vil samtidig gjøre det mulig å løse slike konflikter i planen i stedet for «bit for bit» gjennom behandling av enkeltsaker. Reindriftens arealbehov kan slik bli sikret gjennom en helhetlig planvurdering.»

Om betydningen av den foreslåtte utvidelsen av adgangen til å gi regulerende bestemmelser til arealplanen for ny utbygging og pågående virksomhet i LRNF-områdene heter det:<sup>85</sup>

«Det skal kunne gis bestemmelser om blant annet plassering, omfang, størrelse, utforming av nye bygninger og anlegg, og om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg. Dette vil på den ene siden innebære at det kan gis generelle bestemmelser med restriksjoner av hensyn til reindriftsnæringen. På den andre siden vil hjemmelen også kunne brukes for å regulere nye bygninger og anlegg i reindriftsnæringen, innenfor de rammer reindriftsloven setter. Tilsvarende kan det også gis «bestemmelser om annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel», for å avveie ulike hensyn innenfor et LRNF-areal. Slike bestemmelser kan gis av hensyn til reindriften. I utgangspunktet vil også tiltak i reindriften selv kunne reguleres på denne måten. Men her vil det være distriktsplanen som i all hovedsak bestemmer den praktiske utøvelsen, på grunnlag av reglene i reindriftsloven. Bestemmelser i arealdelen må ev. holde seg innenfor rammene av reindriftsloven og kan ikke være i strid med [reindriftsutøvernes] rettigheter.»

Samerettsutvalget deler Planlovutvalgets oppfatning om at disse forslagene kan være tjenlige virkemidler for å oppnå en bedre synliggjøring av hensynet til reindriften i den kommunale arealplanleggingen, og for å få til en bedre løsning av konflikter mellom reindrift og andre arealbruksinteresser i LNF-områdene. Det må antas at både reindriften og de motstridende interessene vil være tjent med en forbedring av mekanismene for konfliktløsning.

En har således tiltrådt Planlovutvalgets forslag om å erstatte dagens LNF-kategori med LRNF-kategorien; om etablering av hensynssoner som åpner for at LRNF-arealet kan differensieres i områder for jordbruk, skogbruk og reindrift; og om å utvide adgangen til å gi utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel om bebyggelse i LRNF-arealet.

Samerettsutvalget er ellers enig med Planlovutvalget i at det i kommuner hvor det drives reindrift kan være aktuelt å behandle problemer og utvikling i reindriftsnæringen «i kommuneplanens samfunnsdel i nært samarbeid med Reindriftsforvaltningen og de aktuelle områdestyrer.»<sup>86</sup> En har imidlertid, i likhet med Planlovutvalget, ikke foreslått regler om dette, ut over at det i lovens bestemmelser om kommuneplanens langsiktige del, jf. § 20–1 annet ledd flg., som motsvarer kommuneplanens samfunnsdel i Planlovutvalgets forslag, bør inntas en tilføyelse om at det i kommuner hvor det drives reindrift eller annen samisk næringsutøvelse kan utarbeides særskilt arealplan og handlingsprogram for slik virksomhet.

#### 19.4.6.3 Reguleringsplaner

I likhet med kommuneplanens arealdel, kan også kommunale reguleringsplaner være et virkemiddel for å beskytte reindriften. Særlig kan § 25 første ledd nr. 6 om at det kan avsettes spesialområder for reindrift, synes aktuell i så måte. Også § 25 første ledd nr. 2 om at det kan avsettes landbruksområder, herunder områder for jord- og skogbruk og reindrift, kan benyttes for å styrke reindriften. Den sistnevnte bestemmelsen hjemler imidlertid ikke inndeling i områder for jordbruk og reindrift, idet den nærmere avklaringen av motsetninger mellom næringene forutsettes å bli løst gjennom spesiallovgivningen, jf. punkt 19.2.4.2.

De hensynssonene som Planlovutvalget har foreslått, vil derimot hjemle slike inndelinger. Planlovutvalget har videre foreslått regler som kan bidra til at forholdet mellom reindriften og annen virksomhet kan bli regulert gjennom områdeplan og detaljplan.<sup>87</sup>

I lovutkastets § 11–3 er det foreslått regler om arealformål i områdeplan. Det fremgår av forslaget første ledd at det for hele det området planen omfatter, skal angis arealformål, og at disse formålene «kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner.» Etter § 11–3 annet ledd nr. 3 skal det innenfor de områdene som i kommuneplanens arealdel er lagt ut som LRNF-områder, «i nødvendig utstrekning» angis:

«Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og frileddsformål, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, landskapsvern, vern av

86. NOU 2003: 14 side 147.

87. Disse plantypene motsvarer dagens kommunalplaner og større reguleringsplaner (områdeplan) og bebyggelsesplaner og mindre reguleringsplaner (detaljplan).

85. NOU 2003: 14 side 148.

kulturmiljø eller kulturminne, vern av biologisk mangfold, sammenhengende friluftsområder, bymark, nærrekreasjonsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel gir tillatelse til spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet.»

Planlovutvalget har videre foreslått en bestemmelse i § 11–4 om at det også i områdeplanen kan fastsettes hensynssoner. De bestemmelsene som utvalget har foreslått for områdeplaner i §§ 11–3 og 11–4, jf. også § 11–5 om bestemmelser i områdeplan, vil etter forslaget få tilsvarende anvendelse for detaljplanen, jf. § 12–3. I spesialmotivene til § 11–3 heter det:<sup>88</sup>

«Utvalget har valgt å gå langt i en underdeling av LRNF-områdene i lovteksten. Dette er for å vise at det innenfor dette området fins et stort register av arealbruk og bruksinteresser, som utgjør stordelen av landets areal. LRNF-områdene berører grensesnittet mellom mange sektorlover og plan- og bygningsloven, og det er viktig at loven er tilstrekkelig nyansert til å kunne fange opp de ulike behovene for nyansert styring og tilrettelegging for vern og utvikling. Områdeplanen vil være et viktig planredskap for ulike typer flerbruksplaner knyttet til bruk og vern, for eksempel i seterområder, områder med varierte former for landbruk, gardsturisme og landbruksavledet virksomhet, i randsoner til nasjonalparker og større landskapsvernområder, i bymarker og opparbeidete rekreasjonsområder, i og rundt reiselivs-områder ...».

Planlovutvalget fremholder også at «gjennom regulering til reindrift kan næringen gis særlig vern i bestemte områder gjennom bruk av [områdeplaner og detaljplaner].»<sup>89</sup>

Samerettsutvalget er enig i disse betraktningene, men vil bemerke at også § 25 første ledd nr. 6 i dagens lov om at det i reguleringsplanene kan legges ut spesialområder for reindrift, åpner for at reindriften kan gis et vern gjennom kommunal planlegging. Denne hjemmelen har imidlertid vært lite benyttet. En mulig årsak kan være at reindriften kan virke fremmedartet for en del kommunale planmyndigheter. Dette kan imidlertid endre seg dersom forslagene om synliggjøring av samiske arealbruksinteresser i lovgivningen blir realisert, og det gis regler om aktiv deltakelse fra slike interesser også i den detaljerte arealplanleggingen.

Som Planlovutvalget påpeker, er det også viktig at plan- og bygningslovens regler om ulike typer arealplaner er «tilstrekkelig nyansert til å kunne fange opp de ulike behovene for nyansert styring og tilrettelegging for vern og utvikling.»<sup>90</sup> Dette er ikke minst viktig for reindriften. Samerettsutvalget har følgelig tiltrådt Planlovutvalgets forslag på dette punktet.

#### 19.4.6.4 Planbehandlingen – særlig om konsultasjoner

Foruten at bestemmelsene om kommuneplanleggingens materielle side bør vise til samiske og andre arealbruksinteresser, bør reglene om planbehandlingen legge til rette for at aktuelle arealbruksinteresser, samiske så vel som andre, kan delta i planprosessene fra et tidlig stadium og få en reell mulighet til å medvirke i prosessene og til å påvirke planvedtakens innhold.

Hva de samiske interessene angår, kan det på samme måte som for andre relevante interesser, som begrunnelse for bestemmelser som sikrer disse rett til å delta i planprosessene, vises til alminnelige demokratihensyn. For de samiske interessene kan det i tillegg vises til at folkeretten har en rekke bestemmelser som forplikter staten til å legge til rette for samisk medvirkning og deltakelse i planprosessene. Se det som er sagt foran i kapittel 5, jf. også punkt 17.2 flg. og 18.3 flg., om at det av SP artikkel 27, jf. artikkel 1 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15, jf. også artikkel 6 og 7, følger at samiske interesser har rett til å delta i beslutningsprosesser som særskilt angår bruken av og disponeringen over de tradisjonelle samiske områdene.

Denne deltakelsesretten skal også være reell. Selv om de samiske interessene etter folkeretten ikke har noe ubetinget krav på å vinne frem på alle punkter, vil de synspunktene som Sametinget, de reindriftsberettigede og andre relevante samiske interesser anfører under konsultasjoner og annen deltakelse, måtte gjøres gjenstand for seriøs og saklig overveielse før avgjørelsene treffes. Retten til konsultasjoner og deltakelse, gjelder dessuten ikke bare for de beslutningene som statlige organer selv treffer, men også for beslutninger som treffes av lokale myndigheter, og herunder også kommunale planmyndigheter.

Siden kommuneplanens arealdel og reguleringsplanene i motsetning til brorparten av planleggingen på riksnivå og regionalt nivå, er rettslig bindende for grunneiere og andre, kan disse plan-

88. NOU 2003: 14 side 319.

89. NOU 2003: 14 side 148.

90. NOU 2003: 14 side 319.



vedtakene også få stor betydning for bruken av de arealene som planene gjelder for. Det er heller ingen tvil om at de kan få «direkte betydning» for samiske arealbruksinteresser og dermed være omfattet av ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner.

Det forholdet at planvedtakene som sådan ikke gir hjemmel til å iverksette tiltak ettersom dette også vil kreve tillatelse gitt i medhold av sektorlov-givningen, kan ikke rokke ved dette. Vedtak av kommuneplanens arealdel og kommunale reguleringsplaner vil enten de viderefører dagens bruk eller åpner for ny bruk av et område, være rettslig bindende også for samiske brukerinteresser i områder, og derfor også kunne ha direkte betydning for disse.

Det vises ellers til drøftelsen foran i punkt 17.2.2.5 og 17.5.7.2, som har ledet til at det i utvalgets forslag til lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunlaget i de tradisjonelle samiske områdene, er inntatt en bestemmelse i § 15 første ledd bokstav b, om at konsultasjonsplikten også gjelder for fylkeskommuner og kommuner som fatter beslutninger som kan få direkte betydning for samiske arealbruksinteresser mv.

Denne bestemmelsen vil også gjelde for kommunale vedtak av arealplaner og dispensasjoner mv. etter plan- og bygningsloven. Utvalget har likevel ansett det formålstjenlig at det på samme måte som for lovens bestemmelser om fylkesplanbehandling, inntas en henvisning til reglene om konsultasjoner også i bestemmelsene om kommuneplanbehandling.

#### 19.4.6.5 Planbehandlingen – andre endringer

Som fremholdt i punkt 19.2.4.3, åpner også dagens lov for at reindrift og andre samiske interesser kan medvirke i den kommunale arealplanleggingen på et tidlig stadium. Blant annet kan § 16–1 første ledd om at planmyndighetene, herunder de kommunale, fra et tidlig stadium «aktivt» skal opplyse offentligheten om planleggingen, og gi berørte enkeltpersoner og grupper anledning til å delta i planprosessene, bidra til dette. Det samme gjelder bestemmelsene om at utkast til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes til organisasjoner som har særlige interesser i planarbeidet, jf. § 20–5 annet ledd og § 27–1 nr. 2 annet ledd, samt § 30 om private reguleringsforslag.

Også bestemmelsene om innsigelser fra statlige fagmyndigheter mv., jf. §§ 20–5 femte ledd og § 27–1 nr. 2 annet ledd kan bidra til ivaretagelse av

samiske hensyn i arealplanleggingen. Sametinget har i dag innsigelsesrett i saker som kan berøre samiske kulturminner, og reindriftenes områdesty- rer i saker som kan få betydning for reindriften, men det er i disse tilfellene ikke tale om medvirkning på et tidlig stadium, ettersom innsigelser først vil kunne fremmes når kommunens forberedende planbehandling er fullført.

Med unntak av forslaget om innsigelsesrett for Sametinget mot planer som gjelder spørsmål av vesentlig betydning for samisk kultur mv., jf. lovutkastets § 1–14 fjerde ledd, og klagerett for Same-tinget etter lovutkastets § 1–15 tredje ledd, har ikke Planlovutvalget foreslått regler for planbe- handlingen som konkret viser til samiske interes- ser eller reindriften. En understreker imidlertid at «hensynet til samiske interesser skal kunne vare- tas på samme måte som andre viktige nasjonale og regionale hensyn i planleggingen», og at represen- tanter for disse interessene «må gis god mulighet til å delta i planprosessene i fylker og kommuner». En antar også at de foreslåtte generelle saksbe- handlingensreglene, sammen med utvalgets øvrige forslag, vil bedre ivaretagelsen av hensynet til samiske interesser i arealplanleggingen.<sup>91</sup>

Planlovutvalget bemerker også at å få klagjort reindriftsinteressene på en dekkende måte, og særlig i kommuner hvor disse interessene ikke har faste representanter, vil stille «særlige krav til kommunens planprosess og saksbehandling» En antar at de foreslåtte forbedringene av planprosessene «bør virke positivt for reindrif- ten», og uttaler:<sup>92</sup>

«Generelt vil systemet virke slik at reindriftsinte- ressene vil høres og ha innflytelse på kommunepla- nen gjennom planprosessene, inklusive konse- kvensutredning. Dersom det oppstår uenighet, vil denne bli løst gjennom de vanlige mekanismene for konfliktløsning med mekling og eventuelt innsi- gelse. Samtidig er det viktig at de større reinbeite- tiltakene som nå krever samtykke av departemen- tet etter reindriftsloven, også vurderes i plansam- menheng.»

Samerettsutvalget antar at helheten i Planlovut- valgets forslag og den bedrede synliggjøringen og konkretiseringen av reindriftenes interesser som forslaget innebærer, vil bedre de kommunale plan- myndighetenes muligheter til å ivareta hensynet til reindriften i arealplanleggingen. Dette vil trolig også gjelde i forhold til andre relevante samiske interesser.

91. NOU 2003: 14 side 223.

92. NOU 2003: 14 side 147-148.

Etter Samerettsutvalgets syn er det likevel grunn til å foreslå visse endringer av saksbehandlingsreglene med sikte på at reindriften og andre samiske interesser knyttet til bruk av grunn og ressurser i større grad blir synliggjort også i disse bestemmelsene. Foruten det som i punkt 19.4.6.4 er sagt om samisk medvirkning og deltakelse i planprosessene ut fra demokratihensyn og folkerettens føringer, kan det vises til at det særlig fra reindriften er fremholdt at man på grunn av nærings egenart, med drift over store områder og i flere kommuner, ikke har tilstrekkelige muligheter til å delta i den kommunale arealplanleggingen på et tidlig stadium. Når man eventuelt har anledning til å delta, vil planprosessene ofte ha kommet så langt at mulighetene for å påvirke innholdet av planene er forholdsvis små.

Som Planlovutvalget er inne på, og som også praksis viser, jf. foran i punkt 19.2.4.3, gir riktignok innsigelsesinstituttet visse muligheter for at reindriften kan bli ivaretatt i etterhånd. Det er imidlertid neppe noen tvil om at det samlet vil gi en bedre ivaretagelse av hensynet til reindriften om de reindriftsberettigede har en reell anledning til å delta på et tidlig stadium i planprosessene og bli tatt hensyn til i en slik grad at det i etterkant ikke vil være nødvendig for de statlige reindriftsmyndighetene å benytte innsigelsesinstituttet.

Samerettsutvalget har således kommet til at reindriften bør synliggjøres også i reglene om forberedelse og vedtak av kommunale arealplaner, ettersom også dette vil kunne bedre de kommunale planmyndighetenes kjennskap til den lokale reindriften arealbehov. Mer konkret bør det i lovens bestemmelser om utarbeidelse av reguleringsplaner og om reguleringsvedtak, jf. også bestemmelsene om bebyggelsesplaner, inntas enkelte henvisninger til Sametinget. Det bør også presiseres at uttrykket «rettighetshavere» også omfatter utøvere av reindrift og andre bruksberettigede, det være seg samiske så vel som andre, slik at også disse «så vidt mulig» skal underrettes og få en frist til å uttale seg under behandlingen av disse plantypene.

Videre bør også Sametinget nevnes i lovens bestemmelser om samarbeid mellom offentlige organer på ulike nivåer, jf. §§ 9–3 fjerde ledd, 20–2 annet ledd og 29 første ledd i gjeldende lov, slik at også dette er omfattet av samarbeidsplikten.

#### 19.4.6.6 Innarbeiding i lovverket

Utvalget har på bakgrunn av drøftelsen i punkt 19.4.6.1 til 19.4.6.5 foreslått følgende endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om plan-

legging på kommunalt nivå: § 9–3 (nytt fjerde ledd), § 20–1 (nytt femte ledd annet punktum), § 20–2 (nytt annet ledd annet punktum), § 20–4 (endringer i første ledd nr. 2, nytt annet til femte ledd og sjettede ledd bokstav c til e), § 20–5 (endringer i annet, femte, sjettede og syvende ledd), § 25 (nytt første ledd nr. 9), § 27–1 (endringer i nr. 1 annet ledd og nr. 2 annet ledd), § 27–2 (endringer i nr. 2 første ledd), § 28–4 (endringer i fjerde ledd) og § 29 (nytt første ledd annet punktum).

De ulike endringsforslagene er kommentert i spesialmerknadene i punkt 24.5.

### 19.4.7 Sametingets rolle i arealplanleggingen

#### 19.4.7.1 Innledning

Sametinget har i dag innsigelsesrett som statlig organ i plansaker som kan berøre samiske kulturminner. Videre har Sametinget i saker hvor det har rettslig klageinteresse, klagerett i samsvar med plan- og bygningsloven § 15, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Sametinget vil også kunne avgi uttalelse om innholdet av utkast til planer på ulike nivåer.

Selv om Sametinget dermed kan delta i de ulike planprosessene, kan det anføres en rekke gode grunner for at dets rolle i arealplanleggingen i tradisjonelle samiske områder bør styrkes. Dette vil understreke betydningen av at samiske hensyn må ivaretas i planleggingen. Gjennom Sametingets deltakelse i planleggingen kan det også bli lagt til rette for en konkretisering av relevante samiske hensyn slik at det vil bli lettere for planmyndighetene å ivareta disse på en fornuftig måte. Dessuten tilsier også SP artikkel 27, jf. artikkel 1 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15 at Sametinget bør gis en slik rolle, jf. det som er sagt foran om disse bestemmelsenes betydning for samisk deltakelse i beslutningsprosesser.

Det kan også vises til at Planlovutvalget har foreslått flere bestemmelser som vil styrke Sametingets deltakelse i arealplanleggingen, jf. omtalen av lovutkastets §§ 1–14 fjerde ledd (innsigelsesrett), 1–15 tredje ledd (klagerett) og 2–4 (Sametinget som statlig organ) foran i punkt 19.3.3.4. I sin begrunnelse for disse forslagene anfører Planlovutvalget:<sup>93</sup>

«De samiske interessene må ha mulighet til å komme fram i planprosessen. Og hensynet må tillegges en slik vekt ved avveiningen at samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv bevares eller fremmes gjennom planene, og ikke trues.

93. NOU 2003: 14 side 223.

Utvalget vil likevel peke på at det ikke alltid er lett å skille mellom samiske interesser – med unntak av reindriften – og alminnelige samfunnsinteresser, som for eksempel alminnelige næringsinteresser som samer har felles med nordmenn, eller den alminnelig interessen for vern av kulturlandskap og kulturminner. Det vil også nødvendigvis være slik at det er delte meninger og ulike interesser mellom forskjellige grupper av den samiske befolkningen. Det er viktig for planleggingen at slike forskjeller kommer fram, og at det kan tas hensyn til dem. Utvalget legger til grunn at det må være Sametinget som har autoritet til å identifisere og uttrykke de samiske interessene i plansammenheng i slike situasjoner.»

Samerettsutvalget kan i all hovedsak slutte seg til det som her er anført. Sametinget vil klart nok kunne skille samiske interesser fra alminnelige samfunnsinteresser og uttrykke de mer spesifikke samiske interessene. Også i saker som gjelder reindriften vil Sametinget kunne uttrykke generelle samiske interesser, mens reindriften mer spesifikke behov trolig best vil bli uttrykt gjennom næringens egne organer og institusjoner.

#### 19.4.7.2 Sametinget som statlig organ

Planlovutvalget har, som fremholdt i punkt 19.3.3.4, foreslått at Sametinget ved behandlingen av planer på nasjonalt, regionalt eller kommunalt nivå, «skal ... anses som statlig organ», jf. lovutkastets § 2–4. Bestemmelsen vil styrke Sametingets rolle som høringsinstans ved at det vil måtte høres «på samme måte som statlige organer i planprosessen.»<sup>94</sup> Den vil også styrke dets rolle i den regionale planstrategien, jf. lovutkastets § 5–3 hvoretter fylkeskommunene er pålagt minst én gang i valgperioden å utarbeide en regional planstrategi, i samarbeid med bl.a. kommuner og statlige organer, herunder Sametinget, som blir berørt av planarbeidet. Også i de kommunale planprosessene vil Sametingets rolle bli styrket om det blir ansett som et statlig organ. Se for eksempel lovutkastets § 7–3 annet ledd hvoretter fylkeskommunale og statlige organer, herunder Sametinget, skal delta i interkommunalt plansamarbeidet og § 8–2 om at kommunen i sin planlegging skal samarbeide med blant annet statlige organer.

Samerettsutvalget er enig i at Sametingets status bør formaliseres ved en at det inntas en generell bestemmelse i plan- og bygningsloven om at det ved behandlingen av plansaker etter loven skal

«anses som statlig organ», med de rettigheter og plikter dette vil medføre.

En direkte følge av en slik bestemmelse vil være at Sametinget blir høringsinstans på linje med andre statlige fagorganer i forhold til fylkesplaner, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, jf. §§ 19–4 annet ledd, 20–5 annet ledd og 27–1 siste ledd i gjeldende lov, og at det etableres en gjensidig plikt til samarbeid mellom Sametinget og kommunale og fylkeskommunale planmyndigheter, jf. lovens §§ 9–3, 12–3, 19–3 og 20–2 annet ledd.

Etter utvalgets syn bør de nevnte bestemmelsene presiseres slik at de klart angir at Sametinget er høringsinstans og at det gjelder en gjensidig samarbeidsplikt

#### 19.4.7.3 Innsigelsesrett og klagerett

Planlovutvalget har også foreslått at Sametinget skal ha *innsigelsesrett* mot arealdel til kommuneplan, områdeplan og detaljplan (de to sistnevnte plantypene motsvarer dagens reguleringsplaner og bebyggelsesplaner) i «spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv», jf. lovutkastets § 1–14 fjerde ledd, jf. første ledd. En innsigelsesrett for Sametinget vil følge allerede av forslaget om at det skal anses som statlig organ i utkastets § 2–4, men forslaget til § 1–14 presiserer innholdet i denne retten.

Som Planlovutvalget påpeker, er det «viktig å sikre at også samiske interesser kan varetas gjennom innsigelse».<sup>95</sup> Samtidig er det neppe tvilsomt at Sametinget er godt egnet til å bedømme om vilkåret for å kunne gjøre innsigelse gjeldende er oppfylt (at spørsmålet må være «av vesentlig betydning for samisk, kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv»), og om innsigelse skal fremmes i det konkrete tilfellet. Ikke minst vil dette gjelde dersom det gjør seg gjeldende ulike oppfatninger i samiske kretser om virkningene av planen, og hvor det foreligger forskjellige og til dels motstridende samiske interesser.<sup>96</sup>

Samerettsutvalget har følgelig tiltrådt Planlovutvalgets forslag om innsigelsesrett for Sametinget mot planer som kan få «vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv», og som ventelig vil bli videreført i den odelstingsproposisjonen som Miljøverndepartementet planlegger å fremme for Stortinget i løpet av høsten 2007.

94. NOU 2003: 14 side 268.

95. NOU 2003: 14 side 262-263, jf. også side 223.

96. NOU 2003: 14 side 223, jf. også side 262-263.

En har for øvrig merket seg at Planlovutvalget berører forholdet mellom Sametingets innsigelsesrett og innsigelsesretten for andre, og uttaler at i saker som gjelder forhold som er «like viktige og gjelder på samme måte for befolkningen generelt» som for den samiske befolkningen, er det «de vanlige myndighetene [og ikke Sametinget] som er rette innsigelsesmyndighet.»<sup>97</sup> Derimot drøftes ikke forholdet mellom Sametingets innsigelsesrett og innsigelsesretten for reindriftens områdestyrer i reindriftssaker. Dette forholdet vil ikke nødvendigvis komme på spissen i plansaker som berører reindriften i et begrenset geografisk område. Slike planer vil ikke uten videre vil ha «vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv». Det er imidlertid lett å tenke seg at plansaker som gjelder reindriften også kan ha vesentlig betydning for samisk kultur mv. Reindrift er en viktig kulturspesifikk samisk næring og foregår dessuten over store områder.

I praksis vil imidlertid Sametingets innsigelsesrett i slike saker kunne utfylle områdestyrenes innsigelsesrett, ved at områdestyrenes innsigelser nødvendigvis vil fokusere mer konkret på de aktuelle planenes virkninger for reindriften, mens Sametingets innsigelser i første rekke vil fokusere på planenes mer overordnede betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sametingets innsigelser vil dermed kunne bidra til å styrke områdestyrenes innsigelser, og det er vanskelig å tenke seg tilfeller hvor det ville være reell konflikt mellom innsigelser fremmet av områdestyrene og innsigelser fremmet av Sametinget. En annen sak er imidlertid at Sametinget når det fremmer innsigelse undertiden bør være noe tilbakeholden med å tale på vegne av mer konkrete reindriftsinteresser, for så vidt som lovens system forutsetter at disse vil bli ivaretatt av områdestyret, og i første rekke fokusere på planenes virkninger for samisk kultur mv.

Som fremholdt i punkt 19.3.3.4, har det frembrakt en del negative reaksjoner etter at det har blitt kjent at det i den kommende lovpropososjonen trolig vil bli foreslått en regel om innsigelsesrett for Sametinget. Foruten at det har vært reist innvendinger om manglende høring som det ikke later til å være dekning for, har det vært anført at regelen vil være et utilbørlig inngrep i det kommunale selvstyret og fungere som en vetorett.<sup>98</sup>

Samerettsutvalget vil til dette bemerke at en innsigelsesrett ikke er noen vetorett. Virkningene

av at en innsigelse tas til realitetsbehandling er at det endelige planvedtaket løftes fra kommunen til Miljøverndepartementet, dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, jf. plan- og bygningsloven § 20–5 femte ledd. Departementets myndighet til å endre kommunens planvedtak er imidlertid relativt begrenset. Dessuten har i dag både nabo-kommuner, fylkeskommuner og statlige sektor-myndigheter innsigelsesrett mot kommunale planvedtak på sine respektive fagområder, jf. foran i punkt 19.2.4.4.

Dette gjelder også Sametinget i plansaker som kan få betydning for samiske kulturminner. De siste årene har Sametinget årlig behandlet over 500 arealplaner, og reist innsigelse i færre enn 10 saker i året. Bare et fåtall av disse sakene har gått videre til departementet idet Sametinget og vedkommende kommune har kommet til enighet i de aller fleste sakene.<sup>99</sup> En utvidelse av Sametingets innsigelsesrett fra kulturminnesaker til saker som kan få «vesentlig betydning» for samisk kultur mv., kan derfor ikke anses som noe fundamentalt nytt eller en omfattende utvidelse av innsigelsesinstituttet. Selv om grepet vil styrke Sametingets rolle i arealplanleggingen, er det liten grunn til å tro at det vil ha uheldig innvirkning på det kommunale selvstyret. Sametingets innsigelsesrett vil primært tjene som en sikkerhetsventil mot at kommunene overser fundamentale samiske hensyn i arealplanleggingen.

Planlovutvalget har også foreslått at Sametinget skal kunne *påklage* enkeltvedtak, typisk vedtak om å dispensere fra kommuneplanens arealdel, dersom vedtaket direkte berører dets saksområde, jf. § 1–15 tredje ledd. Samerettsutvalget har gitt sin tilslutning også til dette forslaget. Det som ovenfor er sagt om innsigelser, kan også anføres til fordel for å gi Sametinget rett til å påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven på linje med kommuner, fylkeskommuner og statlige fagmyndigheter. Samerettsutvalget foreslår derfor en bestemmelse i plan- og bygningsloven om Sametingets innsigelses- og klagerett. For oversikten skyld bør det også henvises til denne bestemmelsen i lovens bestemmelse om hvilke myndigheter og instanser som har klagerett (nåværende § 15 annet ledd).

#### 19.4.7.4 Planretningslinjer

Foruten å tiltre Planlovutvalgets forslag om innsigelsesrett og klagerett for Sametinget, har Same-

97. NOU 2003: 14 side 262-263.

98. Se for eksempel <http://nordlys.no.by.com/pocket.paper?ViewId=1001&NewsId=20998142>

99. Tor Mikalsen, En moderne planlov og urfolkshensyn, [innlegg i] Rana Blad, 11. juli 2007 (<http://www.ranablad.no/debatt/article2873674.ece>).

rettsutvalget også foreslått at tinget bør gis en rolle i arealplanleggingen ut over dette.

Bakgrunnen for dette er blant annet at det både fra reindriftshold og annet samisk hold er anført at det er en nødvendig forutsetning for at samiske interesser skal bli tilstrekkelig ivaretatt i arealplanleggingen, at en gis anledning til å komme tidlig med i planprosessene. Regler om innsigelsesrett og klagerett kan være viktige virkemidler for å øve innflytelse på det *endelige innholdet* av planvedtakene og andre vedtak etter plan- og bygningsloven. De kan imidlertid først tas i bruk etter at det foreligger planutkast eller er fattet enkeltvedtak, og vil derfor ikke imøtekomme kravene om tidligst mulig medvirkning i prosessene.

Bestemmelser om konsultasjoner og om at Sametinget skal være høringsinstans på linje med andre statlige organer, og om samarbeidsplikt mellom Sametinget og fylkeskommunale og kommunale planmyndigheter, kan derimot bidra til dette. Etter Samerettsutvalgets syn, bør likevel Sametinget gis en mer direkte rolle i arealplanleggingen i tradisjonelle samiske områder, ved bestemmelser om at det kan gi *planretningslinjer* for hvordan samiske arealbruksinteresser skal ivaretas ved arealplanlegging i slike områder.

Planlovutvalget uttaler at det trolig vil være «en fordel for utøvelse av [Sametingets innsigelses- og klagerett] at det utarbeides statlige planretningslinjer om samiske interesser i planleggingen.»<sup>100</sup> Samerettsutvalget er enig i at slike retningslinjer kan ha den nytten som Planlovutvalget antar. Etter Samerettsutvalgets syn har det imidlertid vel så mye for seg at Sametinget selv utarbeider slike retningslinjer, som at statlige myndigheter gjør det.

Planlovutvalget har lagt til grunn at det må «være Sametinget som har autoritet til å identifisere og uttrykke de samiske interessene i plan-sammenheng» når ulike samiske interesser står mot hverandre,<sup>101</sup> og at andre vanskelig kan overprøve Sametingets vurdering av hva som har «vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv».<sup>102</sup>

Det må derfor antas at dersom statlige myndigheter skulle gi planretningslinjer (eller rikspolitiske retningslinjer) om samiske interesser i planleggingen, vil Sametinget være den vesentlige premissleverandøren. Samerettsutvalget har således kommet til at den i punkt 19.4.4 foreslåtte bestemmelsen om at Kongen (departementet) kan gi planretningslinjer om samiske interesser, bør supple-

res med en bestemmelse om at Sametinget for de tradisjonelle samiske områdene selv kan gi slike retningslinjer. Disse kan for eksempel omhandle betydningen av å ivareta naturgrunnlaget for samisk kultur og ivaretagelsen av samiske arealbruksinteresser når det treffes planvedtak etter loven.

En slik bestemmelse vil ikke representere noe nytt i norsk rett. Finnmarksloven § 4 om Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark, vil gjelde for alle arealsaker som behandles av offentlige myndigheter i Finnmark, også kommunale og andre planmyndigheter. Etter § 4 skal Sametingets retningslinjer «legges til grunn» ved vurderingen av hvilken betydning endret bruk av utmark vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Retningslinjene vil dermed være avgjørende også for hvilken vekt planmyndighetene vil måtte tillegge samiske hensyn, «men ikke for avveiningen av disse hensynene i forhold til de andre hensynene som gjør seg gjeldende.»<sup>103</sup>

De retningslinjene finnmarksloven § 4 omhandler, kan «sammenlignes med rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven § 17–1 første ledd.»<sup>104</sup> I tillegg til at de ikke vil være avgjørende for avveiningen av samiske og andre interesser i arealsaker, vil de dermed heller ikke ha direkte betydning for privates rettigheter eller plikter. Imidlertid vil de kunne synliggjøre og konkretisere hvilke samiske interesser som er relevante i ulike områder og dermed også indirekte styrke vekten av disse interessene i de konkrete avveiningene. Dette siste vil ikke minst gjelde dersom Sametinget gir retningslinjene et innhold som oppfattes «som saklig og konstruktivt av de myndighetene som skal anvende dem.»<sup>105</sup>

Samerettsutvalgets syn er at Sametingets deltakelse i arealplanleggingen i de tradisjonelle samiske områdene bør styrkes også sør for Finnmark. Også Planlovutvalget har foreslått flere bestemmelser med sikte på å oppnå dette. I motsetning til Planlovutvalget, har imidlertid Samerettsutvalget altså kommet til at ikke bare departementet, men også Sametinget selv bør kunne gi planretningslinjer om hvordan for eksempel reindriften eller samiske kyst- og fjordfiskeinteresser kan ivaretas ved arealplanleggingen etter loven.

De retningslinjene som gis i medhold av en slik bestemmelse, kan også være nyttige for anvendel-

100. NOU 2003: 14 side 223.

101. NOU 2003: 14 side 223.

102. NOU 2003: 14 side 262.

103. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 34-35.

104. Se Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 105-106, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 35.

105. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 35.

sen av Sametingets innsigelsesrett og klagerett etter loven. Det forholdet at Sametinget gis en direkte rolle i planleggingen etter plan- og bygningsloven, vil også bidra til å oppfylle folkerettens krav om samisk medvirkning og deltakelse i beslutningsprosessene.

Forslaget om at Sametinget kan gi planretningslinjer for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og hvordan virkningen for samisk kultur mv. ved planvedtak etter loven skal bedømmes, medfører for øvrig at Sametinget i denne relasjonen vil være myndighetsorgan etter plan- og bygningsloven. Dette tilsier at også enkelte andre av lovens bestemmelser bør justeres, blant annet bestemmelsene om fordeling av og samarbeid om planleggingsoppgavene mellom organer som har myndighet etter loven, og om planmyndighetenes plikt til fra et tidlig tidspunkt å opplyse om sin virksomhet etter loven, som i dag er inntatt i § 14 og § 16–1.

#### 19.4.7.5 Innarbeiding i lovverket

På bakgrunn av drøftelsen i punkt 19.4.7.1 til 19.4.7.4 har utvalget foreslått nye bestemmelser i plan- og bygningsloven §§ 13 a (om Sametingets rolle som statlig organ i planleggingen) og 17–3 (planretningslinjer for tradisjonelle samiske områder), og endringer i §§ 14 (første ledd), 15 (annet ledd) og 16–1 (nytt første ledd annet punktum). Merknader til forslagene er gitt i punkt 24.5.

#### 19.4.8 Konsekvensutredninger

Som fremholdt i punkt 19.2.5, vil bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven kapittel VII-a gjennom kravet om at tiltak over et visst nivå må konsekvensutredes og gjennom reglene for behandlingen av slike utredninger, komme reindrift og andre samiske interesser til gode. Videre har forskrift 1. april 2005 nr. 276 som regulerer hvilke tiltak som skal konsekvensutredes, enkelte henvisninger til reindrift og andre samiske interesser knyttet til bruk av arealer og ressurser. Etter § 4 første ledd bokstav e) skal planer og tiltak som er nevnt i § 3 konsekvensutredes dersom de «kan komme i konflikt med utøvelsen av samiske utmarksnæringer, eller er lokalisert i reindriftenes særverdiområder eller minimumsbeiter og kan komme i konflikt med reindriftenes interesser, eller på annen måte kan komme i konflikt med reindriftenes arealbehov.» Etter forskriften skal konsekvensutredninger som gjennomføres i forbindelse med søknad om og planer for tiltak eller for overordnede planer i nødvendig utstrekning også beskrive «virkningene av planene for ...

samisk natur- og kulturgrunnlag» og for (norske og samiske) kulturminner og kulturmiljøer, jf. vedlegg II A bokstav d) og vedlegg II B bokstav e). I områder der reindriften blir berørt skal dessuten «de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistrikt vurderes.»

Samerettsutvalget antar at disse endringene vil styrke ivaretagelsen av samiske arealbruksinteresser i forbindelse med gjennomføringen av konsekvensutredninger. Blir det i plan- og bygningslovens formålsparagraf inntatt en henvisning til naturgrunnlaget for samisk kultur og internasjonale konvensjoner, jf. punkt 19.4.3, vil trolig også dette ha en slik effekt.

Utvalgets syn er likevel at det også i lovens bestemmelser om konsekvensutredninger bør inntas en *henvisning til samiske arealbruksinteresser*. Dette vil neppe ha stor selvstendig betydning ved siden av formålsparagrafen og forskriftens bestemmelser om ivaretagelse av reindrift og andre samiske interesser. Det må antas at disse bestemmelsene vil bidra til at ulike planers og tiltaks konsekvenser for samiske naturbruksinteresser vil bli utredet når det er behov for det. Man kan likevel neppe se bort fra at det også kan ha betydning for praktiseringen av disse reglene at det også i bestemmelsene som stiller krav om konsekvensutredninger for planer med vesentlige virkninger og som angir virkeområdet for og formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger, jf. §§ 16–2 og 33–1 i gjeldende lov, inntas henvisninger til samisk kultur mv. og naturgrunnlaget for samisk kultur.

En slik ytterligere synliggjøring av samiske interesser kan også forsvares ut fra den betraktning at det kan være et naturlig supplement til disse bestemmelsene, som slik de nå lyder omhandler hensynet til miljø, naturressurser og samfunn, å poengtere at dette også inkluderer virkningene for samisk kultur mv. og naturgrunnlaget for samisk kultur.

Redegjørelsen for ILOs klagepraksis foran i punkt 17.2 flg. viser at prinsippene om *konsultasjoner og deltakelse* i ILO-konvensjonens artikkel 6 og 7, jf. artikkel 15, også får anvendelse ved utarbeidelse av utredninger som gjennomføres med sikte på å analysere de sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige konsekvensene av planlagte tiltak i urfolkets tradisjonelle områder, jf. artikkel 7 (3). Konsultasjonsplikten gjelder også ved tiltak som iverksettes for å beskytte og bevare miljøet i slike områder, jf. artikkel 7 (4).<sup>106</sup> Det er derfor slik

106. Ilolex: 162006MEX169 para. 36, 40 og 45 (b) og Ilolex: 161998BOL169 para. 38, 39 og 44 (b).

utvalget ser det, viktig å legge til rette for at disse forpliktelsene kan ivaretas også i forhold til de konsekvensutredningene som gjennomføres etter plan- og bygningsloven.

Utvalget har derfor foreslått at det ikke bare i plan- og bygningslovens bestemmelser om behandlingen av fylkesplaner, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, jf. foran i punkt 19.4.5.2 og 19.4.6.4, men også i lovens bestemmelser om konsekvensutredninger bør inntas en henvisning til reglene om konsultasjoner i [forslaget til] lov om saksbehandling og konsultasjoner §§ 13 til 24. Dette vil bidra til oppfyllelse av konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen også i denne relasjonen, jf. for så vidt at plikten ikke bare gjelder for offentlige planer og andre tiltak som det offentlige står bak, men også for tiltak som planlegges iverksatt av private, og hvor plikten til å foreta konsekvensutredningen og til å dekke kostnadene ved denne påhviler tiltakshaveren, jf. plan- og bygningsloven § 33–4.

Utvalget har på bakgrunn av drøftelsen ovenfor foreslått endringer i følgende av plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger: §§ 16–2 (nytt annet punktum), 33–1 (tilføyelser til første og nytt annet ledd) og 33–2 (nytt tredje ledd). Se ellers merknadene til de foreslåtte bestemmelsene nedenfor i punkt 24.5.

### 19.4.9 Andre endringer

#### 19.4.9.1 Hyttebygging og hensyntagen til reindriften

Det var i januar 2007 registrert 411 039 fritidsbygninger i Norge.<sup>107</sup> Dette er vel 25 000 flere enn i januar 2002. I tillegg antas det at forbedringer på eksisterende hytter er minst like stor som nybyggingen. Aktiviteten foregår i ikke liten grad i LNF-områder. I landets fire nordligste fylker, var det i januar 2007 registrert 70 619 fritidsbygninger fordelt på 11 490 i Finnmark; 13 216 i Troms; 29 898 i Nordland; og 16 015 i Nord-Trøndelag. I Sør-Trøndelag og Hedmark, var tallene hhv. 27 002 og 30 937.<sup>108</sup> De siste årene har konfliktnivået økt både i forbindelse med ny fritidsbebyggelse og i forbindelse med aktivitet med grunnlag i eksisterende fritidsbebyggelse. Om dette uttaler Planlovutvalget:<sup>109</sup>

«... fritidsbebyggelsen beslaglegger et betydelig areal, og det er relativt høyt konfliktnivå

knyttet til etablering av hytter og hytteområder. Dette har sammenheng med at de mest attraktive hytteområdene, også ofte er viktige natur-, kulturlandskaps- eller friluftsområder. I flere kommuner er derfor fritidsbebyggelsen den viktigste plan- og byggesaksaktiviteten.»

Planlovutvalget har foreslått flere bestemmelser med sikte på en bedre planlegging av fritidsbebyggelsen, herunder en innskjerping av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, bruk av fylkesdelplan for arealbruk med samme rettsvirkning som kommuneplanens arealdel og nye regler for interkommunalt plansamarbeid som kan tas i bruk for hytteplanlegging over kommunegrensene.<sup>110</sup> En har derimot ikke foreslått noen bestemmelser for å ivareta samiske arealbruksinteresser i forhold til fremtidig fritidsbebyggelse og tilknyttet aktivitet.

Samerettsutvalget vil for sin del vise til at det fra reindriftshold ofte fremheves at hyttebygging, og særlig spredt hyttebygging, utgjør et problem for reindriftsnæringen i mange områder. Dels fører ny fritidsbebyggelse til at beiteområdene innsnevres, og dels fører bebyggelsen med seg aktiviteter som er forstyrrende for utøvelsen av reindriften. Dette siste gjelder også aktivitet som skjer med grunnlag i eksisterende fritidsbebyggelse.

Det kan derfor være behov for å supplere plan- og bygningsloven med bestemmelser som legger til rette for at de reindriftsberettigede i arealplanleggingen ikke blir fortrent av interesser knyttet til fritidsbebyggelse i reinbeiteområdene. Trolig kan en del av de bestemmelsene som ellers er foreslått, herunder bestemmelsene om fylkesplanlegging, inndeling av LRNF-områdene i hensynssoner, og planprosessene i kommunene og at reindriftsutøverne om mulig skal tilskrives før planprosessene starter, bidra til dette. Det samme vil gjelde bestemmelsene om Sametingets styrkede rolle i arealplanleggingen.

Slik utvalget ser det, er det likevel også grunn til å innta en passuss om ivaretagelse av hensynet til reindriften i lovens bestemmelser om kommuneplanens arealdel. Disse åpner i dag for at det i kommuneplanens arealdel kan gis bestemmelser om at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt, jf. § 20–4 annet ledd bokstav e). Utvalget har foreslått inntatt en presisering om at slike bestemmelser blant annet kan gis dersom «hensynet til reindrift eller annen utmarksbasert næringsutøvelse tilsier det.»

107. <http://www.ssb.no/emner/10/09/bygningsmasse/>

108. <http://www.ssb.no/emner/10/09/bygningsmasse/tab-2007-02-27-04.html>

109. NOU 2003: 14 side 177.

110. NOU 2003: 14 side 179-180.

#### 19.4.9.2 Samordnet hytteplanlegging

Planlovutvalget foreslår å styrke plan- og bygningsloven som redskap for sektorovergrepene samfunnsplanlegging, på områder der loven i dag er fragmentert. I lovforslagets kapittel 13 til 16 er det foreslått bestemmelser om følgende sektorovergrepene planleggingsoppgaver hvor det er særlige utfordringer knyttet til samordning og statlig medvirkning:<sup>111</sup>

- samordnet areal- og transportplanlegging, jf. lovutkastets §§ 13–1 og 13–2;
- kystzoneplanlegging, jf. §§ 14–1 og 14–2;
- samordnet vannplanlegging, jf. §§ 15–1 til 15–4;
- planlegging for større natur- og friluftsområder, jf. §§ 16–1 og 16–2.

Etter Samerettsutvalgets syn kan det være grunn til å vurdere liknende bestemmelser både for hyttebygging i L(R)NF-områder i sin alminnelighet og for hyttebygging i tradisjonelle samiske områder. En har imidlertid ikke utformet noen forslag om dette, blant annet fordi plan- og bygningsloven slik den er utformet i dag ikke har noen kapitler eller bestemmelser hvor slike bestemmelser uten videre kan tas inn. Under det videre arbeidet med revisjonen av loven og oppfølgingen av utvalgets forslag, bør det likevel være et tema om det bør gis regler som kan innebære at fremtidig hyttebygging skjer etter en mest mulig samordnet planlegging.

#### 19.4.9.3 Strengere dispensasjonsregler

Etter dagens lov kan kommunens faste utvalg for plansaker om «særlige grunner foreligger», blant annet treffe vedtak om dispensasjon fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, jf. § 7 første ledd. Selv om vilkåret «særlige grunner» etter ordlyden kan fremtre som relativt strengt, har det vist seg at terskelen for å dispensere fra slike planer tidvis er relativt lav.<sup>112</sup> Det er også til dels store variasjoner i praksis fra kommune til kommune.

Planlovutvalget har således i sitt lovutkast foreslått en viss innskjerping og klargjøring av adgan-

gen til å dispensere fra vedtatte planer og fra byggeforbudet i 100 meters-sonen langs sjøen, jf. lovutkastets § 19–1.<sup>113</sup> En har også foreslått å fjerne henvisningen i dagens § 7 til det faste utvalget for plansaker, ettersom Planlovutvalget har foreslått å oppheve kravet i gjeldende lovs § 9–1 annen setning om at kommunene skal ha et slikt utvalg.

Samerettsutvalget vil for sin del bemerke at både samiske interesser generelt og reindriften trolig vil være tjent med at dagens dispensasjons-hjemmel endres med sikte på at det skal mer til enn i dag for å dispensere fra bindende arealplaner som gjennom den båndleggingen av arealbruken de representerer vil kunne gi et vern av de samiske interessene. Utvalget har derfor gitt sin tilslutning til Planlovutvalgets forslag, og vil samtidig bemerke at den foreslåtte bestemmelsen om klage rett for Sametinget, vil gi dette en mulighet til å påklage dispensasjonsvedtak som anses å være i strid med eller uheldige for samiske arealbruksinteresser. Selv om Sametinget med dette ikke vil være gitt en direkte rolle i forhold til saker som gjelder dispensasjon fra arealplaner som er gitt for å ivareta samiske hensyn, vil klageadgangen likevel gi det en mulighet til å påvirke sakens endelige utfall.

Reindriftens områdestyrer vil for sin del ha en tilsvarende rolle som klageorgan ved dispensasjoner og andre enkeltvedtak som kan berøre reindriften.

#### 19.4.9.4 Samordning med reindriftens distriktsplaner

Som fremholdt i punkt 19.3.3.10, foreslo Planlovutvalget inntatt et nytt tredje ledd i reindriftslovens bestemmelse om distriktsplanlegging, hvis formål er å angi de nærmere rammene for utøvelsen av reindriften innenfor reinbeitedistriktet.<sup>114</sup> Forslaget lyder:<sup>115</sup>

«Arbeidet med distriktsplaner skal så vidt mulig skje i tilknytning til kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Innenfor rammene av denne lov og reglene i plan- og bygningsloven, kan arealplaner etter plan- og bygningsloven gi bestemmelser om bygninger i og utøvelse av reindriften [sic.]. Arealdisponeringen i vedtatt distriktsplan skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende bestemmelser i

111. Se NOU 2003: 14, blant annet side 329–335.

112. I vilkåret ligger det neppe noe mer enn at de hensynene som taler for at det bør gis dispensasjon vurderes som mer tungtveiende enn de hensynene som taler mot dette, jf. Ot. prp. nr. 56 (1984–85) side 101. Se også Rt. 2007 side 257, premiss 41 til 43, hvor det for øvrig er lagt til grunn at vurderingen av begrepet «særlige grunner» som utgangspunkt hører under forvaltningens frie skjønn.

113. NOU 2003: 14 side 341–342.

114. Bestemmelsen om distriktsplanlegging var i 1978-loven inntatt i § 8 a, og er i 2007 loven inntatt i § 62.

115. Sitert fra NOU 2003: 14 side 347.



arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.»

Forslaget er begrunnet i behovet for å samordne reindriften distriktsplanlegging og den kommunale arealplanleggingen.<sup>116</sup> Formålet med bestemmelsen er å kople distriktsplanene etter reindriften til planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det uttales også.<sup>117</sup>

«I utvalgets forslag inngår forslag om at det kan avsettes differensierte reindriftssoner som hensynssoner i arealdelen. Det er viktig at også arealdisponeringen i en vedtatt distriktsplan framkommer i kommuneplanen gjennom slike soner i den utstrekning den markerer rettigheter og praksis i reindriften som det må tas hensyn til i arealdisponeringen.»

Samerettsutvalget er enig i at det er viktig at hensynet til reindriften blir bedre ivaretatt i kommuneplanleggingen. Det kan imidlertid spørres om Planlovutvalgets forslag om endringer i reindriften bestemmelse om distriktsplanlegging er tjenlig for å oppnå dette.

Forslagets annen setning om at «arealplaner etter plan- og bygningsloven [kan] gi bestemmelser om ... utøvelse av reindriften», kan gi inntrykk av at kommunene gjennom arealplanene kan gi bindende bestemmelser om hvordan reindriften skal utøves. Dette vil de imidlertid verken ha ressurser til eller være faglig kompetente til å gjøre,

og heller ikke om kommunene tar utgangspunkt i detaljerte distriktsplaner.<sup>118</sup>

Riktignok følger det av den foreslåtte bestemmelsen at dette bare kan skje innenfor reindriften rammer, jf. henvisningen til «denne lov» i tredje ledd annen setning.<sup>119</sup> Selv om det ikke nødvendigvis er Planlovutvalgets hensikt, kan dets forslag på dette punktet likevel mer oppfattes som om reindriften vil måtte innrette seg etter kommunens arealplanlegging, enn som at kommunene vil måtte ta hensyn til reindriften distriktsplaner.

Etter Samerettsutvalgets syn er Reindriftenlovutvalgets forslag til regulering av forholdet mellom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og distriktsplanlegging etter reindriften, hvoretter distriktsplanene vil ha informativ virkning, mer hensiktsmessig. Samerettsutvalget har således gitt sin tilslutning til dette forslaget, som ved vedtaket av reindriftenlov 15. juni 2007 nr. 40 er videreført i omtrent uendret form i reindriften § 62 tredje ledd med følgende ordlyd:

«Kommune, fylkeskommune og fylkesmann bør orienteres om planarbeidet og skal gjøres kjent med hovedinnholdet i planen før den vedtas. Kommune, fylkeskommune og fylkesmann, samt berørte nabolag skal få tilsendt den vedtatte planen. Planen skal også sendes til områdestyret.»

118. Dette er også sterkt poengtert i Reindriftenstyrets høringsuttalelse 8. januar 2004 (sak 73/2003).

119. I § 8 a tredje ledd første setning er det vist til «plan- og bygningsloven», men når det i annen setning er vist til «denne lov og reglene plan- og bygningsloven» må «denne lov» forstås som en henvisning til reindriften.

116. Se nærmere NOU 2003:14 side 147-148.

117. NOU 2003: 14 side 347.

## Kapittel 20

# Områdevern i tradisjonelle samiske områder

## 20.1 Innledning

### 20.1.1 Generelle betraktninger

Av Samerettsutvalgets mandat fremgår det at utvalget bør utrede *generelt* spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms og sørover. Hvilke begrensninger områdevern legger på bruken av land og vann, inngår naturlig i dette utgangspunktet. Naturvern nevnes dessuten særskilt i eksemplifiseringen av hvilke interesser utvalget bør kartlegge og hvor det bør fremmes forslag som kan bidra til konfliktløsning.

Det er særlig reglene om områdevern i naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63 som har interesse for Samerettsutvalget. Av *vernekategoriene peker særlig nasjonalparkene* seg ut ettersom disse vanligvis omfatter relativt store områder, men også områdevern gjennom etablering av landskapsvernområder og naturreservater, vil ha betydning for mulighetene til å bruke grunn og ressurser i de tradisjonelle samiske områdene. Spørsmålet om det bør legges opp til en sterkere samisk og lokal medvirkning i de verneprosessene som angår disse områdene, er derfor også aktuelle for disse vernetyper, og vil være gjenstand for vurderinger i dette kapitlet, men vil i hovedsak bli behandlet sammen med nasjonalparkene.

Spørsmålet om områdevern står i en noe annen stilling enn tiltak som kan få irreversible virkninger for bruk av grunn og ressurser. En viktig forskjell er blant annet at vedtak om områdevern ikke innebærer at noen får tillatelse til bestemte former for bruk, utnyttelse eller inngrep, men tvert i mot vil begrense mulighetene til fremtidig utnyttelse av det vernede området.

Ved områdevern er formålet dessuten ikke å utnytte, men å *bevare* naturverdiene i et område. Dette kan også bidra til å opprettholde naturgrunnlaget for samisk kultur. I en tid hvor reindrift og andre samiske interesser er under press fra fritidsbebyggelse, vindkraft, olje- og gassvirksomhet, skytefelt, utmarksbasert reiseliv mv., er dette

utgangspunktet viktig å betone.<sup>1</sup> Vern av utmarksarealer, herunder beitearealer, og sjøområder, kan styrke den bærekraftige samiske bruken av naturområder. Dette vil komme både reindrift, sjøsamisk virksomhet og kombinasjonsnæringer til gode. Tankegangen om «vern for bruk» løftes også frem i UICN – *The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* – sin vernekategori VI – ressursforvaltningsområde («managed resource protected areal»)<sup>2</sup>.

Motstridende synspunkter har imidlertid gjort seg gjeldende ved verneprosesser i tradisjonelle samiske områder, og i forhold til de restriksjonene som ved forskrifter om de ulike verneområdene legges på bruken av disse. Med reindriftens perspektiv er det særlig med hensyn til motorferdsel på barmark og bygging av gjerder, hytter, gammer mv. hvor det ofte vil være nødvendig med dispensasjon fra verneforskriftene. Slike begrensninger på fremtidig bruk har i mange verneområder skapt misnøye hos brukere og rettighetshavere, jf. også gjengivelsen i punkt 20.3.3.2 av Biomangfoldlovutvalgets oppsummering av ulike hovedinnvendinger mot etablering av verneområder i tradisjonelle samiske områder.

Et overordnet spørsmål for Samerettsutvalget har vært om samiske og lokale interesser i dag har tilstrekkelig *medvirkning i saksbehandlingen forut for vernevedtak* etter naturvernloven, hvilke konsekvenser Biomangfoldlovutvalgets forslag vil få for disse interessene og om dette forslaget bør bygges ut når det gjelder slik medvirkning. Spørsmålet om medvirkning fra og hensyntagen til samiske og lokale interesser, oppstår dessuten ikke bare ved selve vernevedtakene. Det oppstår også ved utfor-

1. Dette legges også til grunn av Biomangfoldlovutvalget, jf. NOU 2004: 28 side 478 og 484; og av Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund i deres høringsuttalelser til NOU 2004: 28, som ble avgitt hhv. 22. august og 2. september 2005. Samtlige høringsuttalelser til denne utredningen er publisert på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/Horing-NOU-2004-28-Lov-om-bevaring-av-na/4.html?id=97335>. Se også St.meld. nr. 62 (1991–92) side 40.
2. Se nærmere <http://www.iucn.org/og> NOU 2004: 28 side 310 flg.

mingen av de reglene som skal regulere *den fremtidige bruken* av et vernet område, og ved *revideringen av gjeldende regler* for bruk av nasjonalparker og andre vernede områder i tradisjonelle samiske områder.

Regler som legger til rette for økt samisk og lokal medvirkning og som ivaretar hensynet til disse interessene, kan etter Samerettsutvalgets oppfatning virke *konfliktdependende*, og bidra til legitimering av behovet for områdevern og til økt forståelse for beslutninger om vern og til større etterlevelse av regelverket for de vernede områdene.

### 20.1.2 Oversikt over kapittelets innhold

Samerettsutvalget vil i punkt 20.2 gi en oversikt over synspunkter som har fremkommet under utvalgets befaringsmøter og informasjonsmøter. Spørsmålet om områdevern har vært blant de temaene som har frembrakt størst engasjement på disse møtene, og de synspunktene som har fremkommet, synes å gi et godt bilde av oppfatningen og de viktigste problemfeltene.

I punkt 20.3 gis en oversikt over Biomangfoldlovutvalgets forslag i NOU 2004: 28, samt en omtalte av dette utvalgets vurderinger av spørsmålet om urfolk og områdevern. Den prosessen som har pågått angående bruk og vern av lulesamisk område har, i likhet med Biomangfoldlovutvalgets utredning, vært en viktig del av bakteppet for Samerettsutvalgets vurderinger. Denne prosessen er derfor noe nærmere omtalt i punkt 20.4.

Utvalgets forslag til endringer i vernelovgivningen er presentert i punkt 20.5, hvor en som bakgrunn for endringsforslagene også har omtalt innholdet i gjeldende naturvernlov, man da bare i den utstrekning dette er ansett nødvendig for å kunne gi en begrunnet vurdering av behovet for lovendringer for å sikre økt samisk og lokal medvirkning i beslutningsprosessene.

Det er blant annet foreslått at hensynet til tradisjonell samisk bruk bør fremheves klarere i lovgivningen. Det er også foreslått særskilte saksbehandlingsregler ved områdevern i tradisjonelle samiske områder, for å sikre de relevante samiske interessene den innflytelsen de har krav på etter folkeretten, både i forhold til pågående verneprosesser og ved utformingen og revideringen av bruksreglene for vernede områder. Siden naturvernloven fortsatt vil være det gjeldende regelverket for områdevern i Norge når Samerettsutvalgets utredning publiseres, er vurderingene og forslagene i hovedsak knyttet til innholdet i og strukturen i denne loven.

## 20.2 Utvalgets befaringsturer og informasjonsmøter

### 20.2.1 Synspunkter fra befaringsturene

Som det er redegjort for i utredningens punkt 3.5.2, gjennomførte Samerettsutvalgets daværende leder og sekretariat flere befaringsturer i utvalgets mandat område i 2002, hvor en hadde møter med lokale forvaltningsorganer og brukergrupper. På flere av disse møtene ble spørsmålet om områdevern og bruken av vernede områder spesielt fremhevet.

Under befaringsturen til *Trøndelag* i april 2002, pekte både fylkesmannen og reindriftsagronomen i Nord-Trøndelag på at samene generelt i større grad ønsker større og flere nasjonalparker enn de øvrige innbyggerne. Forutsetningen er imidlertid at nasjonalparkene legger minst mulig begrensninger på reindriften, ellers vil hele næringen stå i fare. Nord-Trøndelag reinsamslag viste til at samene ved opprettelsen av Børgesfjell nasjonalpark ble lovet at det ikke skulle bli noen restriksjoner eller skje noen påvirkning av samisk kultur. I dag er det fastsatt mange restriksjoner som ikke tar hensyn til den samiske kulturen. Det ble fra samisk hold gitt uttrykk for at arbeidet med Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark måtte stoppes frem til Samerettsutvalget er ferdig med sitt arbeid.

Befaringsturen til *Nordland* i mai 2002 omfattet blant annet møte med Tysfjord kommune. Kommunen redegjorde for forslaget om etablering av en nasjonalpark i Hellemo-området og fremholdt at saken har skapt uenighet blant den samiske befolkningen; noen har ønsket å stoppe planprosessen, mens andre har villet at prosessen skal fortsette for så å ta stilling når forslaget foreligger. Samerettsutvalgets representanter hadde også møte med enkelte grunneiere i Tysfjord, blant annet lederne for Hellemobotn siida og Nordbukta siida. Forslaget til etablering av nasjonalpark i Hellemo-området var også her et tema og uenigheten om prosessen ble belyst. Enkelte ga uttrykk for at de ønsket en annen forvaltning av området enn nasjonalpark – en forvaltning som er mer på samiske premisser.

Fylkesmannen i Nordland understreket at et av målene med forslaget til etablering av en nasjonalpark i Hellemo-området er å ta vare på den samiske kulturarven. Fylkesmannen kunne ikke se at nasjonalparken vil legge hindringer for den samiske kulturutøvelsen, men har gjennomgående ønsket dialog med det samiske miljøet fremfor å tvinge gjennom en nasjonalpark. Reindriftsforvaltningen i Nordland vektla alle de negative inngrepene for

reindriftsnæringen som allerede har skjedd i Nordland, så som utbygging av vassdrag, veier osv. Forutsatt at en nasjonalpark ikke legger for mange begrensninger på reindriftsnæringen, stiller derfor reindriftsforvaltningen seg i de fleste tilfeller positiv til vedtak om nasjonalpark.

Saltfjell reinbeitedistrikt tok opp Saltfjell nasjonalpark. Det ble hevdet å være et stort problem at nasjonalparken er blitt et kjerneområde for rovdyr (jerv, gaupe og bjørn). De fellingstillatelsene som gis er bare «en dråpe i havet» i forhold til behovet. Det er videre et problem at reindriftsutøverne ikke får bruke annet kjøretøy enn snøscooter i nasjonalparken. Det ble i denne forbindelse vist til Hålogaland lagmannsretts overskjønn i RG 1997 s. 1361 (Saltfjellet–Svartisen nasjonalpark), der krav om kompensasjon for innskrenkninger i motorisert ferdsel på bar mark i forbindelse med reindrift ikke ble tatt til følge.

På befaringssturen til Troms i august 2002 viste reindriftsforvaltningen i fylket til de tre nasjonalparkene i Troms: Ånderdalen, Øvre Dividalen og Eiersti Reisa, og opplyste å ha gode erfaringer med nasjonalparker, med unntak av rovdyrforvaltningen. Reindriften ble imidlertid nektet barmarkskjøring og bygging av hytter ved etableringen av Øvre Dividal nasjonalpark, noe som medførte store konflikter. Det ble imidlertid inngått et forlik der rein-eierne er gitt dispensasjon til et visst antall kjøreturer i nasjonalparken i året. Både reindriften og forvaltningen opplyste å være fornøyd med denne ordningen. Troms reindriftsamers fylkeslag lot imidlertid for øvrig til å ha et noe ambivalent forhold til nasjonalparker.

Fylkesmannen i Troms viste til at snøscooterkjøring medfører konflikter mellom reindriftsutøvere og fastboende. Reindriftsutøverne vil ha minst mulig snøscooterkjøring fra de fastboende side, mens fylkesmannen ser en økende etterspørsel etter motorisert ferdsel hos rein-eierne. Det er særlig barmarkskjøring i nasjonalparkene som er et problem i denne sammenheng. Eldre rein-eiere skal ha uttrykt misnøye med utviklingen.

### 20.2.2 Synspunkter fra informasjonsmøtene

Samerettsutvalget avholdt i 2005 og 2006 til sammen sju åpne informasjonsmøter, jf. foran i punkt 3.5.3. Hensikten med møtene var dels å presentere sentrale problemstillinger for utvalget, og dels å innhente synspunkter på disse problemstillingene fra de fremmøtte, som har representert blant annet kommuner og andre lokale organer og ulike samiske og lokale brukergrupper. Også på disse møtene har spørsmålet om områdevern og

bruken av vernede områder fått stor oppmerksomhet, og da særlig der hvor det har pågått verneprosesser eller hvor spørsmål knyttet til vern og senere bruk av fredede områder har stor praktisk betydning.

Under informasjonsmøtet på Snåsa 17. februar 2005, ble det fra både samisk og lokalt hold ytret ønske om at utvalget tar fatt i ulike spørsmål knyttet til etablering av nasjonalparker og andre verneområder etter naturvernloven. Det ble vist til at det i Nord-Trøndelag har vært utlagt en rekke slike områder, og det vurderes også å utvide eksisterende områder og å etablere nye verneområder. Flere av de fremmøtte understreket behovet for å styrke den samiske og lokale innflytelsen i forhold til etablering av nye verneområder, utvidelser av eksisterende og når det gjelder innholdet i bruksreglene for de ulike områdene.

Det ble imidlertid samtidig påpekt at det ikke er ubetinget negativt for samiske brukerinteresser at områder vernes. Dette gir en beskyttelse mot at det iverksettes irreversible inngrep. Samtidig kan de samiske interessene bli ivaretatt gjennom de bruksreglene som fastsettes. Fra reindriftsutøvere ble det likevel bemerket at deres interesser ikke er tilstrekkelig hensyntatt når det gjelder områdevern. Det ble vist til at kun to av 17 representanter i forvaltningsrådet for Verdalen-Snåsa-Lierne nasjonalpark skal representere reindriften, og at næringen ikke ønsker å delta i rådet fordi man mener at forvaltningsregimet og forskriftene for parken strider mot samisk rettsoppfatning. Det fremkom også kritikk mot at det i forslaget til verneregler var lagt opp til at antall rein ikke skulle overstige 5000.

Også på de øvrige informasjonsmøtene ble områdevern berørt. Sametingsrepresentant Randi Skum var en av innlederne på Samerettsutvalgets informasjonsmøte på Bardufoss 28. april 2005. Hun uttrykte blant annet bekymring for at nasjonalparker opprettes uten at lokalbefolkningens og samiske rettigheter er tilstrekkelig tatt hensyn til.

På informasjonsmøtet i Mo i Rana 28. november 2005 pekte lederen i Dnokta reinbeitedistrikt på at reinbeitet er under press fra veibygging, jernbane, friluftsliv, oppdyrking – og nasjonalparker. Det burde etter hans syn gis adgang til mindre båndleggelse av reinbeiteområder i nasjonalparker enn det som er tilfellet etter dagens regelverk.

Utvalgets informasjonsmøte på Røros 19. april 2006 frembrakte også synspunkter på verneproblematikken. Mens enkelte av møtedeltakerne fremholdt at områdevern i utgangspunktet er bra for reindriften, fremholdt andre det som et problem at verneområder kunne medføre en begrensning av reindriften i disse områdene. Som

eksempel på dette ble det vist til at reindriftens bruksutøvelse ble begrenset ved revisjonen av bestemmelsene for Femundsmarka nasjonalpark i 2006. Det ble også fremholdt at ivaretagelsen av reindriftens interesser i nasjonalparker og andre vernede områder bør gis ved lov, idet forskriftsregulering av slike forhold vil være for svakt.

På informasjonsmøtet på *Drag i Tysfjord* 7. juni 2006 kom flere inn på den da nylig fremlagte rapporten fra det nasjonale utvalget for prosessen for bruk og vern i lulesamisk område, jf. punkt 20.4. Det fremkom blant annet kritikk mot at utvalget hadde gått inn for at det videre vernearbeidet måtte skje med grunnlag i en særlov, men det var også flere som mente forslaget om særlov var positivt, blant annet fordi dagens naturvernlov ikke har noen formålsbestemmelse som hensyntar samiske interesser. Det ble på møtet også fremsatt et ønske om at Samerettsutvalget burde vurdere et ytre nasjonalparkvern kombinert med grunneiernes lokale råderett og forvaltning innenfor nasjonalparken.

## 20.3 Biomangfoldlovutvalgets forslag i NOU 2004: 28

### 20.3.1 Enkelte hovedtrekk

Biomangfoldlovutvalgets utredning i NOU 2004: 28 inneholder forslag til lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). Miljøverndepartementet tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon om ny naturmangfoldlov i løpet av 2007, men det er lite trolig at dette vil skje før et stykke ut på høsten.<sup>3</sup> Samerettsutvalget har derfor for så vidt gjelder vurderinger av forslag til lovendringer primært forholdt seg til gjeldende rett. Biomangfoldlovutvalgets vurderinger og forslag har imidlertid vært en viktig del av bakgrunnen for Samerettsutvalgets vurderinger. Nedenfor gis det en oversikt over enkelte hovedtrekk i forslagene i NOU 2004: 28,<sup>4</sup> mens det i punkt 20.3.2 og 20.3.3 er gått noe nærmere inn på Biomangfoldlovutvalgets forslag for så vidt gjelder områdevern og samiske aspekter.

Biomangfoldlovutvalget har lagt særlig vekt på å utvikle et lovverk som tar hensyn til naturens dynamikk og behovet for differensierte virkemidler for å nå målet om å stanse tap av biologisk

mangfold. Dette mangfoldet står derfor sentralt i forslaget, som imidlertid favner betydelig videre ved at også andre naturverdier søkes ivarettatt, særlig landskap og geologi.

I lovutkastets kapittel II er det utformet regler om bevaringsmål for naturtyper og økosystemer (§ 4) og arter (§ 5), generell aktsomhetsplikt (§ 6), samt at sentrale miljørettslige prinsipper foreslås lovfestet: føre var-prinsippet (§ 9), prinsippet om samlet belastning (§ 10), miljøpåvirkeren skal betale (§ 11) og et prinsipp om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12). Det er i § 13 gitt hjemmel for fastsettelse av miljøkvalitetsnormer.

Naturmangfoldloven vil være en felles lov for alle biologiske ressurser. Den vil angi de generelle prinsippene for naturforvaltning, mens annen lovgivning vil konkretisere forvaltningen for angitte typer natur (som vassdrag) eller næringsvirksomhet (for eksempel skogbruk). I forhold til plan- og bygningsloven vil naturmangfoldloven blant annet gi materielle normer, mens plan- og bygningsloven vil gi det prosessuelle rammeverket for å gjennomføre arealdisponeringen. I en del tilfeller, og særlig når det er tale om områdevern, vil imidlertid naturmangfoldloven selv gi hjemmel for arealdisponeringen.

Naturmangfoldloven vil etter forslaget erstatte nåværende naturvernlov og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, men favner vesentlig videre enn det klassiske naturvernet. Loven inneholder således også regler om tilgang til genetisk materiale, fremmede arter og prinsipper for bærekraftig bruk, både generelt og konkretisert med hensyn til arter og naturtyper. Herunder er begrepet «utvalgte naturtyper» i lovutkastets kapittel VI (§§ 49 til 54) en nyskaping i forhold til gjeldende rett. Utvalget har videre foreslått endringer i andre lover på en del punkter som har vært nærliggende å ta opp.<sup>5</sup> Det er også lagt vesentlig vekt på at den nye loven skal bidra til å oppfylle internasjonale forpliktelser om bruk og vern av biologisk mangfold eller andre naturverdier – herunder er det tatt hensyn til internasjonale retningslinjer og prinsipper for bruk og vern utover de rent juridisk bindende bestemmelsene.

### 20.3.2 Biomangfoldlovutvalgets forslag om områdevern

Biomangfoldlovutvalgets forslag til regler om områdevern er inntatt i kapittel V (§§ 32 til 48) i utkastet til naturmangfoldlov. Reglene vil om de

3. <http://odin.dep.no/md/norsk/tema/naturmangfold/nyheter/022001-210168/dok-bn.html>. Det er opplyst fra MD (8. november 2006) at det er lite trolig at proposisjonen vil foreligge før mot slutten av 2007.

4. Fremstillingen er basert på sammendraget i NOU 2004: 28 (utredningens kapittel 2, side 37 flg.).

5. Se nærmere utvalgets lovforslag i NOU 2004: 28 side 33-36.

blir vedtatt, erstatte de motsvarende reglene i naturvernloven.<sup>6</sup> Dagens regelverk foreslås i hovedsak videreført, men med noen endringer. Blant annet åpner forslaget for områdevern både på land, herunder vassdrag, og i sjø. Sammenholdt med forslaget om geografisk virkeområde i § 2, innebærer dette at det i motsetning til naturvernlov, også vil kunne opprettes verneområder på kontinentalsokkelen og i norsk økonomiske sone. Det er også foreslått en bestemmelse om verneområder i sjø (§ 38).

Biomangfoldlovutvalget foreslår videre i § 32 en generell bestemmelse om *mål for områdevern*, som ikke har noe motstykke i naturvernloven. Målene er først og fremst knyttet til naturens behov for beskyttelse. Områdevern foreslås ikke som et virkemiddel for å sikre visse former for bruk fremfor andre. Når målformuleringene for områdevern nevner bruk av naturen, er det særlig for å understreke hvilke former for bruk som virker positivt for verneverdiene. Områdevernet forutsetter i seg selv at det er av verdi at visse områder ut fra visse kriterier får en bedre beskyttelse fremfor andre. Oppbyggingen av økologiske nettverk er blant de målene som foreslås, jf. § 32 første ledd bokstav g.

Lovutkastets § 33 gir hjemmel for å fastsette *forskrifter for det enkelte verneområdet*. Disse forskriftene skal gi regler om virksomhet eller ferdsel som kan motvirke formålet med vernet. Biomangfoldlovutvalget går inn for at spørsmål om fremtidig bruk så langt som råd er blir klarlagt i verneforskriften fremfor ved dispensasjoner. Det foreslås som en generell regel at verneforskrifter ikke skal være til hinder for videreføring av *tradisjonell bærekraftig bruk* som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område, jf. § 33 femte ledd.

*Vernekategoriene* nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopvernområde, som i dag er regulert i hhv. naturvernloven §§ 3 og 4 (nasjonalparker), §§ 5 til 7 (landskapsvernområder), §§ 8, jf. 10 (naturreservat) og §§ 9, jf. 10 (biotopvernområde, jf. også viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7), foreslås videreført. Kategoriene naturminne og vassdragsvernområde, som er regulert i naturvernloven §§ 11 og 11 a) foreslås derimot opphevet. Eksisterende naturminner skal likevel opprettholdes.

*Nasjonalparker* skal fortsatt være større naturområder uten større naturinngrep og med særskilte kvaliteter, jf. lovutkastets § 34. Kravet i naturvernloven § 3 om at nasjonalparken må være stats-

grunn eller være omsluttet eller grense til statsgrunn, foreslås imidlertid opphevet. Restriksjonsnivået forutsettes som før å være forholdsvis strengt, jf. § 34 annet ledd hvoretter «ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner [skal] finne sted med mindre påvirkningen skyldes tradisjonell bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene.»

Biomangfoldlovutvalget foreslår å rendyrke vernekategorien *landskapsvernområde*, jf. lovutkastets § 35. Etter forslaget vil landskapet som helhet stå sentralt i vernet, ikke de enkelte artene som befinner seg der. Landskapsvern kan imidlertid for hele eller deler av området kombineres med andre vernekategorier. Særlig biotopvernområde kan i så måte være aktuelt. Den muligheten dagens lovgivning gir til å vedta reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven i strid med et landskapsvernområde, foreslås opphevet.

Landskapsvern vil imidlertid i likhet med det som gjelder etter dagens lov, være en relativt «mild» verneform i den forstand at pågående virksomhet i det alt vesentlige vil kunne fortsette. Landskapsvern kan omfatte både natur- og kulturlandskap. Vern av kulturlandskap vil ofte forutsette en viss form for bruk for å ivareta verneformålet. Utvalget foreslår derfor at det i slike tilfeller legges frem et utkast til skjøtselsplan samtidig med vernevedtaket. Det åpnes i utkastet til § 35 tredje ledd for at en slik plan kan inneholde avtaler med private om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer som et ledd i skjøtsel eller restaurering.

Kategorien *naturreservat*, som er foreslått regulert i lovutkastets § 36, foreslås utvidet til foruten å omfatte områder som inneholder truet, sjelden eller sårbar natur; som representerer en bestemt type natur; eller har særskilt naturvitenskapelig verdi, jf. § 36 første ledd bokstav a, b og e, også å omfatte områder som ikke er uberørte, men som er viktige for det biologiske mangfoldet, jf. § 36 første ledd bokstav c. Dette kan være områder med tekniske inngrep, men som har beholdt vesentlige økologiske funksjoner, og hvor videre inngrep bør unngås. Det kan også være områder der kulturbeatinget biologisk mangfold representerer viktige verneverdier, og der området bør beskyttes mot tekniske inngrep, samtidig som myndighetene går inn med aktiv skjøtsel for å sikre verneformålet. For slike områder foreslås en tilsvarende bestemmelse som for landskapsvernområder som inneholder kulturlandskap, slik at et utkast til skjøtselsplan skal foreligge samtidig med vernevedtaket.

Nytt etter forslaget er det også at spesielle geologiske forekomster skal kunne vernes som naturreservat, jf. § 36 første ledd bokstav d. I enkelte til-

6. Se nærmere NOU 2004: 28 side 40-42 og side 292-431 (kapittel 16 til 18).

feller vil derfor vernekategorien naturreservat kunne erstatte den nåværende kategorien naturminne.

Biomangfoldlovutvalget foreslår i § 36 annet ledd, jf. fjerde ledd, også at det skal kunne opprettes *restaureringsreservater*. Det innebærer i praksis at et område kan vernes som naturreservat selv om det i dag ikke fremstår med de karakteristikkene som skal kjennetegne et naturreservat. Vilkåret er at området er egnet til å få de verneverdiene som kjennetegner et naturreservat, enten ved fri utvikling eller ved aktive gjenopprettings tiltak. Også i slike tilfeller kreves det etter lovutkastet at et utkast til skjøtelsesplan foreligger på vernetidspunktet.

Naturreservat er etter forslaget – som i dag – en streng vernekategori, der det alt vesentlige av virksomhet kan båndlegges hvis det er nødvendig for å oppnå verneformålet.

Vernekategorien *biotopvernområde* i lovutkastets § 37 erstatter både vernekategorien biotopfredningsområde i naturvernloven § 9, og biotopvernhjemlene i viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7. En konkret arts aktuelle behov står sentralt i denne vernekategorien, og biotopvern kan brukes for alle arter. Kravet i naturvernloven § 9 om at det må dreie seg om arter som er fredet etter naturvernloven §§ 13 og 14 eller annen lovgivning, foreslås opphevet.

Biomangfoldlovutvalget foreslår i § 47 også nye regler om *erstatning for rådhetsbegrensninger* ved områdevern. Det legges i motsetning til naturvernlovens ordning, hvor det som hovedregel ikke ytes erstatning for eiere eller rettighetshaveres økonomiske tap som følge av rådhetsinnskrenkninger i form av nasjonalparker eller landskapsvernområder, men bare ved naturreservater, biotopvern og naturminner, jf. naturvernloven §§ 20 og 20 b, opp til at det ikke skal sondres mellom de ulike vernekategoriene. Etter forslaget vil eier eller rettighetshaver uavhengig av vernekategorien ha rett til erstatning fra staten for økonomisk tap som følge av at igangværende bruk blir hindret eller den samlede driften av eiendommen blir vesentlig vanskeliggjort. Løsningen kombineres med en tilskuddsordning for drift av eiendom som helt eller delvis inngår i et verneområde, se § 47 annet ledd. Det er i § 48 også foreslått visse prosessuelle endringer for å redusere prosessutgiftene ved erstatningsoppgjør.

Lovforslaget har i § 45 en regel om at det kan *dispenseres* fra et vernevedtak dersom dette ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan

påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom det er nødvendig av sikkerhetshensyn. Det skal i begrunnelsen for konkrete dispensasjonsvedtak fremgå hvordan virkningene for miljøet er vurdert, og tildelte dispensasjoner skal innføres i et elektronisk miljøvedtaksregister, jf. § 45 fjerde ledd.

Biomangfoldlovutvalget mener at det bør rettes større oppmerksomhet enn i dag mot å *opprettholde eller gjenopprette de verneverdiene* som danner grunnlaget for et vedtak om områdevern. Utvalget foreslår derfor blant annet noen endringer i reglene om *skjøtsel*, se lovutkastets § 44. Det foreslås en klarere beskrivelse av skjøtselstiltak som kan gjennomføres uten videre av forvaltningsmyndigheten, og hvilke tiltak som ikke kan gjennomføres uten grunneierens tillatelse. Det foreslås videre en hjemmel for ekspropriasjon til skjøtelsesformål.

En særskilt hensynsnorm for myndighetsutøvelse etter andre lover foreslås i § 46, slik at det ved avgjørelser om å gi tillatelse til virksomhet som kan skade et verneområde, skal legges vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene. Hensynet til naturverdiene i et vernet område vil videre ha betydning for innholdet i den generelle aktsomhetsplikten som utvalget foreslår i § 6. Utvalget foreslår dessuten at det i plan- og bygningsloven § 20–4 annet ledd hvoretter det i arealdelen til kommuneplanen kan gis utfyllende bestemmelser for de ulike områdetypene i arealdelen, inntas en ny bokstav g som vil gi adgang til å gi særskilte bestemmelser av hensyn til et verneområde i tilgrensende områder.

De særskilte *saksbehandlingsreglene* for områdevern, som i dag er inntatt i naturvernloven §§ 18 og 19, endres ikke vesentlig som følge av forslaget. Vernemyndighetenes samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, lokalbefolkning og samisk befolkning fremheves riktignok en del sterkere i biomangfoldlovutvalgets forslag til § 40 enn i dagens lov, men en slik tilnærming finnes allerede langt på vei i dagens praksis.

Gjeldende hjemmel for *midlertidig vern*, jf. naturvernloven § 18 nr. 4, foreslås videreført i utkastets § 42, men er supplert med en hjemmel for vedtak av midlertidig vern av bestemte naturtyper. Et slikt midlertidig vern vil være generelt, i motsetning til det midlertidige vernet med hjemmel i dagens lov, som er knyttet til et konkret angitt geografisk område. I § 42 tredje ledd oppstilles en regel om saksbehandling mv. Denne har ikke noe motstykke i naturvernloven, men deler av regelen følger av forvaltningspraksis.

### 20.3.3 Samiske aspekter i NOU 2004: 28

#### 20.3.3.1 Oversikt

Samerettsutvalget vil i det følgende gi en kortfattet og ikke nødvendigvis uttømmende oversikt over ulike samiske aspekter i utredningen fra Biomangfoldlovutvalgets utredning.

Det var i utvalgets mandat inntatt en passus om at en skulle legge opp til en dialog med Sametinget i den grad utvalgets forslag berører samiske interesser. Slik kontakt med Sametinget har blant annet blitt gjennomført under en reise til Nord-Norge, hvor det under et møte med Sametinget blant annet ble tatt opp spørsmål knyttet til samisk ressursbruk og biologisk mangfold sett i forhold til utvalgets mandat.<sup>7</sup> I sammendraget av utredningen gir Biomangfoldlovutvalget denne beskrivelsen av sin vektlegging av samiske hensyn:<sup>8</sup>

«Utvalget har ved utformingen av sine forslag vurdert hensynet til lokalbefolkning og samisk bruk. Dette har noen steder ført til forslag om særskilte regler for tradisjonell eller samisk bruk. Andre steder anser utvalget at slike hensyn ivaretas under mer generelle begrep eller regler.»

Biomangfoldlovutvalget gir også uttrykk for at det når det gjelder samiske spørsmål, har «tatt opp de utfordringene som spesielt følger av de temaene som utvalget tar opp [sic]», samtidig som en avgrenser mot spørsmål om rettigheter til land og vann.<sup>9</sup> En har viet *et eget kapittel* til «utfordringer knyttet til urfolk og lokalbefolkninger» – utredningens *kapittel 21*.<sup>10</sup> Samspillet mellom mennesker og natur i en samisk sammenheng beskrives innledningsvis i dette kapitlet, og verdien av tradisjonell kunnskap for det biologiske mangfoldet poengteres. Biomangfoldlovutvalget peker særlig på følgende utfordringer som det har stått overfor:<sup>11</sup>

- «– sikring av naturgrunnlaget som et bidrag til å sikre samisk bruk og kulturutøvelse
- eventuelle konflikter mellom områdevern og samisk bruk
- eventuelle konflikter mellom artsvern og samisk bruk»

Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene betegnes som en «viktig tilleggsramme for utvalgets arbeid».<sup>12</sup> En redegjør for de urfolksrelaterte bestemmelsene i FN-konvensjonen om biologisk

mangfold artikkel 8 (j) og 10 (c), og går også inn på SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169, og drøfter ulike spørsmål knyttet til temaet områdevern og urfolks og lokalbefolkningens rettigheter. Se nærmere punkt 20.3.3.2 og 20.5.2 nedenfor. Biomangfoldlovutvalget omtaler også visse utfordringer som gjelder artsvern i et slikt perspektiv, og gir en oversikt over hvordan hensynet til folkeretten er ivaretatt i dets forslag.

I kapittel 5, Hovedtrekk ved norsk natur, nevnes reindrift som et eksempel på preg av menneskers bruk gjennom tidene.<sup>13</sup> Reindrift er også viet et eget avsnitt i kapittel 17 Innholdet i områdevernet og forvaltning av verneområder,<sup>14</sup> jf. nedenfor i punkt 20.3.3.3. Under omtalen av formålsbestemmelsen, fremheves det blant annet at «samisk og annen tradisjonell, bærekraftig bruk» vil inngå i begrepet «bærekraftig bruk».<sup>15</sup> Det samiske brukslandskapet faller inn under betegnelsen «kulturhistoriske verdier», som etter lovutkastets § 32 første ledd bokstav e er et av bevaringsmålene for områdevernet.<sup>16</sup>

Biomangfoldlovutvalget peker også på at det kan være aktuelt for samiske organisasjoner å benytte seg av retten til å kreve vurdering av behovet for å prioritere arter eller velge ut naturtyper etter lovutkastets § 23 annet ledd og § 49 tredje ledd. Utvalget fremholder at samiske organisasjoner herunder vil kunne vektlegge et særskilt behov for artsvern eller beskyttelse av en naturtype, eller kunne gjøre bruk av særskilte lokal-kunnskaper om arters eller naturtypers tilstand i sin argumentasjon for en økt beskyttelse.<sup>17</sup>

Den samiske dimensjonen er også mer konkret reflektert i Biomangfoldlovutvalgets lovforslag. I forslaget § 7 om kunnskapsgrunnlaget er det i annet ledd fremholdt at myndighetene skal vektlegge kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk tradisjonell bruk. I saker som gjelder områder hvor slik bruk foregår, antar utvalget at blant annet Sametinget og forskningsinstitusjoner med særskilt kompetanse vil inneha slike kunnskaper, og fremholder at kunnskapsinnhenting kan bidra til bevaring av naturmangfoldet.<sup>18</sup>

Det er videre foreslått lovfestet visse mer spesifikke prosessuelle prinsipper med sikte på å sikre

7. Se NOU 2004: 28 side 64.

8. NOU 2004: 28 side 37.

9. NOU 2004: 28 side 63.

10. NOU 2004: 28 side 464-488.

11. NOU 2004: 28 side 463.

12. NOU 2004: 28 side 462.

13. NOU 2004: 28 side 78.

14. NOU 2004: 28 side 364-365.

15. NOU 2004: 28 side 180.

16. NOU 2004: 28 side 314.

17. NOU 2004: 28 side 487.

18. NOU 2004: 28 side 38, 462, 560 (hvor det fremgår at slik kunnskapsinnhenting også skjer i dag) og 582.



samisk deltakelse i beslutningsprosessene. Ifølge lovutkastets § 14 skal en sak alltid forelegges for Sametinget før det treffes vedtak som innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen. Høring av Sametinget vil som oftest følge av de alminnelige reglene i forvaltningsloven, men bestemmelsen innebærer etter Biomangfoldlovutvalgets syn en konkretisering på et område av særskilt betydning for samisk kulturutøvelse.<sup>19</sup>

Av den særlige saksbehandlingsregelen for vernesaker i utkastets § 40 fremgår det av første ledd siste setning at dersom et verneforslag berører samisk utnyttning av naturressurser, skal vernemyndigheten søke å oppnå enighet med Sametinget om hvordan saksbehandlingen skal legges opp innenfor paragrafens rammer. I tredje ledd som har regler om høring, varsling, offentlig ettersyn og kunngjøring av forslag til verneforskrifter, er det spesifisert at forslaget skal legges frem til uttalelse for Sametinget dersom det berører samiske interesser.

Valget av kriteriet «naturområder ... uten tyn- gre naturinngrep» i § 34 første ledd som vilkår for å opprette nasjonalparker, er blant annet begrunnet med at vilkåret i naturvernloven § 3 om «urørte eller i det vesentlige urørte ... naturområder», har vært oppfattet som uklart eller misvisende, og at det særlig fra samisk hold har vært fremholdt at mennesker har holdt til i naturen i mangfoldige år og satt sine spor, og dermed «berørt» området.<sup>20</sup>

Samisk kulturlandskap nevnes som et eksempel på hva som kan falle inn under vernekategorien «landskapsvernområde».<sup>21</sup> Dagens bruk som er verdiskapende for samiske samfunn, løftes frem som et eksempel på «kulturell verdi» – ett av de alternative vilkårene for vern som landskapsvernområde etter lovutkastets § 35 første ledd første setning. Utvalget foreslår at landskapets betydning for å bevare identitet og tilhørighet tas inn i loven som et alternativt vilkår til landskapets vitenskapelige, kulturelle og opplevelsesmessige verdi.<sup>22</sup> Kriteriet kan etter Biomangfoldlovutvalgets syn være særlig aktuelt i områder hvor det foregår samisk bruk og i områder med aktiv utmarksnæring.<sup>23</sup>

### 20.3.3.2 Områdevern og urfolks og lokalbefolkningers rettigheter

Biomangfoldlovutvalget behandler ulike spørsmål som gjelder områdevern og urfolks og lokalbefolkningers rettigheter i et eget underpunkt i utredningen.<sup>24</sup> Her gis det innledningsvis en oversikt over *sentrale utviklingstrekk* innen områdevernet,<sup>25</sup> og fremholdes at områdevern opprinnelig tok sikte på å verne og bevare villmarken mest mulig «uberrørt». Dette medførte i flere tilfeller at lokalbefolkningen ble flyttet ut av nasjonalparkene, eller ble utelukket fra å bruke disse eller at bruken ble sterkt begrenset. Samtidig utviklet det seg ofte en turistnæring innenfor nasjonalparkene som medførte økt slitasje på verneverdiene.

I dag går imidlertid utviklingen internasjonalt stadig mer i retning av å «involvere urfolk og lokalbefolkninger i opprettelsen av verneområder og forvaltningen av verneområder». Herunder legges det vekt på at tradisjonell bruk som er bærekraftig i forhold til de naturverdiene som vernet skal ivareta, skal kunne fortsette.<sup>26</sup>

Biomangfoldlovutvalget fremhever videre at områder som av det industrialiserte storsamfunnet vil bli oppfattet som «villmark», for urfolk vil kunne være områder som det har brukt gjennom høsting, kultivering og annen utnyttelse som ikke har medført tekniske inngrep. Som et eksempel på en målbering av denne oppfatningen gjengis følgende uttalelse fra Sametinget i høringen om utvidelsen av Stabbursdalen nasjonalpark i Finnmark:<sup>27</sup>

«Sametinget er kjent med at naturvernloven vektlegger begreper som «urørt», «egenartet» og «vakkert» som grunnlag for vern av områder. Vi kan derfor forstå at dette er begreper som vektlegges i formålene til verneområdene. Vi vil likevel gi uttrykk for at disse begrepene er sterkt verdiladede. Dette gjelder i særlig grad begrepene «urørt» og «vakkert». Når et så sentralt samisk bruks- og bosettingsområde som Stabbursdalen foreslås vernet, ville Sametinget forventet at disse verdibegrepene ble problematisert og satt inn i en samisk og lokal sammenheng. At Stabbursdalen for utenforstående fremstår som «urørt» og «vakkert» kan blant annet nettopp skyldes samisk bruk og tilstedeværelse i området opp gjennom historien. En fortsatt sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næring i området vil derfor være en viktig forutsetning for å bevare at området er til-

19. NOU 2004: 28 side 196.

20. NOU 2004: 28 side 320.

21. NOU 2004: 28 side 324.

22. NOU 2004: 28 side 324 om at denne verdien ved landskapet reflekteres i både retningslinjene fra the World Conservation Union (IUCN) og den europeiske landskapskonvensjonen.

23. NOU 2004: 28 side 324.

24. NOU 2004: 28 kapittel 21.3 (side 472-481).

25. NOU 2004: 28 side 472-473.

26. NOU 2004: 28 side 473.

27. Brev fra Sametinget til Direktoratet for naturforvaltning, 22. desember 2000, jf. NOU 2004: 28 side 472.

nærmet fri fra tyngre tekniske inngrep og dets egenart.»

Biomangfoldlovutvalget fremhever videre at mange urfolks- og lokalsamfunn tradisjonelt har hatt uskrevne regler om ressursforvaltning som i praksis har medført et vern av naturen. Som eksempler på dette nevnes blant annet et «ofte detaljert regime av sedvanerett knyttet til høsting.» Slike tradisjonelle systemer er imidlertid ikke uten svakheter. Blant annet er de sårbare for påvirkinger i form av fysiske eller tekniske inngrep i miljøet, og kunnskapen kan ofte være begrenset til det som har direkte høstings- eller annen bruksbetydning for lokalbefolkningen, og ikke nødvendigvis omfatte andre deler av det biologiske mangfoldet.<sup>28</sup>

I sin nærmere redegjørelse for *norsk praksis* når det gjelder områdevern og forholdet til samisk og annen lokal bruk,<sup>29</sup> fremholder utvalget at vernebestemmelsene i de ulike typene av verneområder, med et visst forbehold for noen av naturreservatene som imidlertid er av relativt begrenset geografisk utstrekning, ikke innskrenker retten til reinbeite etter reindriften. Derimot kan det være visse begrensninger på retten til motorferdsel, særlig på barmark, og på retten til oppsetting av større reingjerder. Biomangfoldlovutvalget er dermed av den oppfatningen at vern etter naturvernloven materielt sett innebærer «svært få begrensninger for reindriften som tradisjonell samisk kulturbærer.»<sup>30</sup>

En uttrykker seg noe mer forbeholdent når det gjelder annen samisk utmarksbruk. Selv om det, særlig i naturreservater, kan være visse begrensninger på beitebruk, jakt og fiske, ser man imidlertid ikke noe som tyder på at «vernepraksis har medført begrensninger i annen samisk tradisjonell bruk som skulle ha vanskeliggjort samisk kulturutøvelse.»<sup>31</sup>

Biomangfoldlovutvalget underslår likevel ikke at vern i tradisjonelle samiske områder har vært relativt konfliktfylt. Slik utvalget ser det, har imidlertid de innvendningene mot områdevern som har vært gjort gjeldende fra samisk hold i hovedsak vært av prinsipiell art, og i mindre grad vært rettet mot bestemte bruksbegrensninger. Det fremholdes at man særlig har motsatt seg vern som virkemiddel «i en situasjon der rettighetsspørsmålene

til land og vann ikke er avklart». Som eksempler på dette vises det til erfaringene i forbindelse med utvidelsen av Stabbursdalen nasjonalpark og landskapsvernområde i Finnmark, og prosessen i forbindelse med vern av Tysfjord-Hellemobotn i Nordland.<sup>32</sup> Ut fra disse eksemplene utledes følgende hovedinnvendinger fra samisk hold mot vern i tradisjonelle samiske områder:<sup>33</sup>

- «– spørsmålene om landrettighetene er ikke avklart
- vern oppfattes å bryte med samisk selvbestemmelse
- misnøye med verneprosessen, særlig i den forstand at man føler at man ikke får gjennomslag.
- Prosessen oppfattes som «ovenfra-ned» istedenfor «nedenfra-opp»
- misnøye med eventuelle begrensninger i fremtidig bruk
- uenighet om begrepsbruk, særlig når det gjelder uttrykk som «urørt natur» og «villmark».

Biomangfoldlovutvalget fremhever videre at formålet med områdevern er å bevare naturverdiene i et område, slik at dette kan være et *virkemiddel for å opprettholde og styrke naturgrunnlaget for samisk kultur*. En viser blant annet til at Sametinget i sin første høringsuttalelse i saken om utvidelse av Stabbursdalen nasjonalpark uttalte:<sup>34</sup>

«Sametinget vil sterkt fremheve betydningen av at formålet med vernet i Stabbursdalen må innebære å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næring i området. ... Ved å fremheve sikringen av naturgrunnlaget for samisk kultur og næringer i vernets formål vil også den nære sammenhengen mellom mennesket og naturen bli tydeliggjort på en god og relevant måte. Denne sammenhengen vektlegges da også i formålsparagrafen til naturvernloven. Sametinget stiller seg derfor uforstående til at naturvernloven ikke skulle gi hjemmel til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næring som formål ved vernet.»

Denne uttalelsen bidro til at hensynet til sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næring ble nevnt i verneforskriftens formålsbestemmelse, riktignok slik at dette ikke er nevnt som et direkte verneformål, men ved at det er inntatt en passus om at «[i]varetagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjo-

28. NOU 2004: 28 side 472-473. Se også UNEP, Cultural and spiritual values of biodiversity, A complementary contribution to the Global Biodiversity Assessment, 2000, side 185-186.

29. NOU 2004: 28 side 473-481.

30. NOU 2004: 28 side 474.

31. NOU 2004: 28 side 474.

32. NOU 2004: 28 side 474 og boks 21.2 (Stabbursdalen) og 21.3 (Tysfjord-Hellemobotn) på side 474-477.

33. NOU 2004: 28 side 478. I sin høringsuttalelse til NOU 2004: 28, 31. august 2005 peker Reindriftenforvaltningen på noen av de samme trekkene og fremholder at konfliktnivået på grunn av dagens vernepolitikk er tiltagende.

34. NOU 2004: 28 side 478.

nalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse».<sup>35</sup>

Senere er tilsvarende formuleringer inntatt i vernebestemmelsene for blant annet Øvre Pasvik, Femundsmarka, Børgefjell nasjonalpark og Blåfjella-Skjækefjella nasjonalpark.

Biomangfoldlovutvalget peker videre på at deler av *saksgangen i verneprosessene* kan være konfliktskapende i forhold til samiske og lokale interesser.<sup>36</sup> Naturvernloven § 18 nr. 1 og rundskriv T-3/99 om saksbehandlingen i vernesaker legger opp til en bred høring av lokale organisasjoner, organer og rettighetshavere på et tidlig stadium i prosessen. Selv om Sametinget og samiske organisasjoner ikke er nevnt i loven, trekkes disse inn på linje med andre myndigheter og interesser, jf. også at det i rundskriv T-3/99 er fremholdt:<sup>37</sup>

«For å legge grunnlaget for videre samarbeid om vernearbeidet skal fylkesmannen også på et tidlig tidspunkt gi nødvendig orientering og drøfte planarbeidet, herunder samarbeidsrutiner, med andre berørte myndigheter innenfor landbruk, fiske, oppdrett, land- og sjøverts ferdsel og transport, vassdragsforvaltning, rein-drift, kulturminner, samiske spørsmål osv. ...

...  
Fylkesmannen skal sende skriftlig melding til alle berørte grunneiere, rettighetshavere, lag og organisasjoner, etater m fl. I samiske bruks- og bosettingsområder skal melding også sendes til Samisk kulturminneråd. I statsalmenning må fjellstyret underrettes.»

Av forhold som mer konkret kan være konfliktskapende, trekker utvalget blant annet frem at verneforslagene ofte presenteres på en måte som kan gi inntrykk av at «staten har bestemt seg». Videre trekkes det frem at lokalbefolkningen ofte ikke er tatt med på råd når verneverdier registreres, slik at beskrivelsen kan mangle viktige bidrag fra den lokale kunnskapen, med den følgen at lokalbefolkningen ikke kjenner seg igjen i beskrivelsen av det området de er en del av. Det pekes også på at en del vernesaker kan bli liggende på sentralt nivå i flere år etter at enighet er oppnådd lokalt, og at mangel på forvaltningsplaner som konkretiserer tillatt bruk på vernetidspunktet kan skape tvil om hva vernet egentlig innebærer.

Det fremholdes også at saksbehandlingsreglene primært gir prosedyrer for foreleggelse for og høring av lokale og samiske brukere, men uten

å angi hvilken innflytelse deres synspunkter bør få. Siden den endelige avveiningen mellom ulike brukerinteresser og mellom vern og bruk skjer i regjeringen, treffes beslutningene relativt langt fra de berørte interessene, som tidvis kan ha overdrevne forventninger til hva som ligger i «å bli hørt». Dette oppfattes undertiden som synonymt med en rett til å «bli tatt hensyn til», hvilket imidlertid ikke ligger i saksbehandlingsreglene i naturvernloven § 18. Biomangfoldlovutvalget viser også til at Sametinget i forbindelse med utvidelsen av Stabbursdalen nasjonalpark.<sup>38</sup>

«uttrykkelig krever «forhandlinger» i tillegg til «drøftinger» mellom Sametinget og sentrale myndigheter «for å avklare forutsetninger for og om hvordan prosessene i saker om opprettelse og utvidelse av nasjonalparker og verneområder skal gjennomføres for å sikre samiske rettigheter».»

Biomangfoldlovutvalget viser dessuten til at samisk og lokal bruk kan reise utfordringer knyttet til artsvern.<sup>39</sup> Det påpekes at høsting av levende naturressurser står sentralt både i tradisjonell norsk og tradisjonell samisk næring, og at FNs menneskerettskomité har nevnt jakt og fiske som eksempler på næringer som er en del av urfolks kultur som er beskyttet av SP artikkel 27.<sup>40</sup> Videre er det pekt på at det både fra lokale kystfiskesamfunn og sjøsamiske samfunn har vært uttrykt misnøye fordi fiskerireguleringene ikke ivaretar hensynet til tradisjonelt fiske i tilstrekkelig grad. Som et eksempel på at tradisjonell bruk ikke alltid er i samsvar med nyere prinsipper for artsforvaltning, er det gitt en beskrivelse av vårjakten på ender i Kautokeino.<sup>41</sup>

### 20.3.3.3 Særlig om reindrift i verneområder

Biomangfoldlovutvalget beskriver på ulike steder i NOU 2004: 28 reindrift i verneområder. Dette sammenfattes nedenfor, men det gis også visse supplerende opplysninger.

For så vidt gjelder *nasjonalparkene*, viser Biomangfoldlovutvalget til at det ble utøvd reindrift i 16 nasjonalparker på det tidspunktet utredningen ble avgitt.<sup>42</sup> Senere har blant annet Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark kommet til.<sup>43</sup> Med unntak av Jotunheimen nasjonalpark er all reindrift samisk.

35. Forskrift om verneplan for Stabbursdalen 20. desember 2002 nr. 1772 § 2 annet ledd.

36. NOU 2004: 28 side 479.

37. Miljøverndepartementets Rundskriv T-3/99, Saksbehandlingsregler etter naturvernloven, punkt II.1 og II.2.

38. NOU 2004: 28 side 479.

39. NOU 2004: 28 side 481-482.

40. General Comment No. 23: Article 27, adopted on 50th Session, 08/04/1994, para. 7.

41. NOU 2004: 28 side 483 (Boks 21.7)

42. NOU 2004: 28 side 364-365.

Driftsmønsteret varierer mye fra område til område, både hva angår beitebruk og bruk av kjøretøy, gjerder og tekniske installasjoner for merking og slakting.

Tradisjonell beitebruk er tillatt i alle nasjonalparkene, herunder beite med tamrein. Biomangfoldlovutvalget fremhever at det de siste 20 årene har vært en betydelig mekanisering av reindriften og en økning i motorferdselen. Bruk av snøscooter i reindriften er tillatt i alle nasjonalparkene.<sup>44</sup> Det er også vanlig å bruke barmarkskjøretøy, særlig terrengmotorsykler, ved tilsyn, merking, flytting og slakting av rein, og ved tilsyn og reparasjon av oppsatte gjerder. Utvalget gir videre følgende beskrivelse:<sup>45</sup>

«Terrengmotorsykler benyttes i dag innenfor alle nasjonalparkene med samisk reindrift – enten i avgrensede soner, etter faste kjørespor eller etter retningslinjer som er fastsatt i en forvaltningsplan. Hovedregelen er at den største trafikken skal forsøkes kanalisert til faste traseer, og at det bare unntaksvis skal kjøres utenfor disse traseene. I flere av nasjonalparkene har det vært konflikter om forvaltningens forsøk på å begrense eller avgrense bruken av slike barmarkskjøretøy.»

Junkerdalen og Skarvan og Roltdalen nevnes som eksempler på nasjonalparker hvor det er fastsatt at forvaltningsmyndigheten, det vil i praksis si fylkesmannen, kan tillate bruk av motorkjøretøyer på barmark i forbindelse med reindrift.<sup>46</sup> I forskriftene for Børgfjell, Skarvan og Roltdalen og Blåfjella-Skjækerfjella er det også tatt inn at det skal gis flerårige dispensasjoner med utgangspunkt i reindriftens driftsplaner.<sup>47</sup> I flere nasjonalparker er det også åpnet for å gi tillatelse etter søknad til bruk av luftfartøy i reindriftnæringen.<sup>48</sup>

I reindriften blir det i dag benyttet ulike typer *gjerder*, både for å avgrense beiteområder og som ledegjerder til merke- eller slakteområder. Hovedregelen er at oppføring av nye gjerder krever dispensasjon fra vernebestemmelsene.<sup>49</sup> I de eldste nasjonalparkene viser verneforskriftene ofte til reindriftslovens bestemmelser, mens det i nyere gjerne er gitt egne dispensasjonsbestemmelser om oppføring av *hytter, gammer og lignende*.<sup>50</sup> Tillatelser til oppføring av nye reindrifthytter blir som regel gitt etter samråd med reindriftsforvaltningen. Reindriften har, med unntak for de eldste nasjonalparkene,<sup>51</sup> anledning til uttak av nødvendig trevirke eller brensel til eget bruk.<sup>52</sup> Beite med tamrein er tillatt i alle *landskapsvernområder*. I de fleste store landskapsvernområdene der det foregår reindrift er det i dag åpnet for en begrenset bruk av terrengmotorsykler, enten i avgrensede soner, etter faste kjørespor eller etter retningslinjer i forvaltningsplan. Det blir også gitt tillatelser til kjøring i forbindelse med tilsyn av oppsatte gjerder. For eksempel er det i Gåsvatnan landskapsvernområde i Nordland tillatt med nødvendig bruk av beltetkjøretøy på vinterføre for utøvelse av reindrift, mens fylkesmannen kan gi tillatelse også til annen motorferdsel i forbindelse med reindrift.<sup>53</sup>

Oppføring av gjeterhytter eller tilsynshytter, gjerder og lignende er normalt undergitt krav om dispensasjon fra verneforskriften, jf forskriftene for Gåsvatnan og Trollheimen.<sup>54</sup> Behovet for slike faste innretninger blir gjerne vurdert i samråd med reindriftsforvaltningen.

Biomangfoldlovutvalget berører også reindriften i sine vurderinger av ulike *erstatningsmodeller* – i en oversikt over aktuelle tapsposter i landskapsvernområder og nasjonalparker.<sup>55</sup> Det legges til grunn at det innenfor reindriften er begrensninger på å benytte kjøretøy på bar mark som er den mest aktuelle tapsposten.

43. Se forskrift 17. desember 2004 nr. 1691 (Blåfjella-Skjækerfjella). Se § 8 om at forskriften opphever forskrift 6. februar 1970 nr. 4 (Gressåmo nasjonalpark).

44. Se eksempelvis forskrift 9. juli 1971 nr. 6 (Femundsmarka) § 3 nr. 5.2 bokstav b; forskrift 9. juli 1971 nr. 7 (Øvre Dividal) punkt 3.2; forskrift 29. august 2003 nr. 1101 (Børgfjell) § 3 nr. 6.2 bokstav b og forskrift 10. september 2004 nr. 1257 (Gutulia) § 3 nr. 5.2 bokstav b.

45. NOU 2004: 28 side 364.

46. Se forskrift 9. januar 2004 nr. 8 (Junkerdalen) § 3 nr. 6.3 bokstav a og forskrift 20. februar 2004 nr. 390 (Skarvan og Roltdalen) § 3 nr. 6.3 bokstav f.

47. Se forskrift 29. august 2003 nr. 1101 (Børgfjell) § 3 nr. 6.3 annet ledd og forskrift 20. februar 2004 nr. 390 (Skarvan og Roltdalen) § 3 nr. 6.3 tredje ledd og forskrift 17. desember 2004 nr. 1691 (Blåfjella-Skjækerfjella) § nr. 6.3 annet ledd.

48. Se for eksempel forskrift 9. juli 1971 nr. 6 (Femundsmarka) § 3 nr. 5.2 bokstav b og forskrift 29. august 2003 nr. 1101 (Børgfjell) § 3 nr. 6.3 bokstav f.

49. Se eksempelvis forskrift 9. januar 2004 nr. 8 (Junkerdalen) § 3 nr. 1.3 bokstav c.

50. Se for eksempel forskrift 8. september 1989 nr. 893 (Saltfjellet-Svartisen) punkt IV 1.3 og forskrift 20. februar 2004 nr. 390 (Skarvan og Roltdalen) § 3 nr. 1.3 bokstav c.

51. I Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark er vernet ikke til hinder for bruk av brensel og trevirke i reindriften, jf. forskrift 8. september 1989 nr. 893 punkt IV 2.2.2.

52. Det er forbud mot bruk av tørrfuru (gaidd) i tre nasjonalparker. Se forskrift 17. desember 2004 nr. 1691 (Blåfjella-Skjækerfjella) § 3 nr. 2.2 bokstav c annet punktum; forskrift 4. juni 2004 nr. 866 Ånderdalen nasjonalpark og forskrift 29. august 2003 nr. 1101 Børgfjell nasjonalpark.

53. Se forskrift 8. september 1989 nr. 894 (Gåsvatnan) punkt V 1.2 og punkt VI 3. tredje ledd.

54. Forskrift 8. september 1989 nr. 894 (Gåsvatnan) punkt VI 1. og 3, og forskrift 11. desember 1987 nr. 1066 (Trollheimen) punkt VI 1.3 bokstav c.

55. NOU 2004: 28 side 416.

### 20.3.4 Streif fra høringsrunden

Det innkom vel 200 høringsuttalelser til Biomangfoldlovutvalgets utredning. Fra de uttalelsene som er lagt ut på Miljøverndepartementets nettside,<sup>56</sup> har Samerettsutvalget merket seg enkelte synspunkter som berører samiske forhold i utredningen. Hovedinntrykket er at relativt få av det betydelige antallet høringsuttalelser berører samiske aspekter særskilt.

*Kommunal- og regionaldepartementet* etter sendte en separat uttalelse om samiske interesser.<sup>57</sup> Det fremheves at samisk deltakelse i forvaltningen av de vernede interessene er viktig, og at samenes tradisjonelle kunnskap kan bidra til at det kulturelle og biologiske mangfoldet opprettholdes. Økt turisme og kommersialisert bruk av de vernede områdene, sammen med restriksjoner på reindriftssamenes bruk av motoriserte kjøretøy, vil gjøre det vanskelig å utøve reindrift på en hensiktsmessig måte. Det pekes på at en ny lov må ta hensyn til at de naturtypene det kan være aktuelt å verne, kan være et kulturlandskap som vil kunne endre karakter dersom bruken av området hindres av for strenge vernebestemmelser. Retten til konsultasjoner fremheves. Det forutsettes at saksbehandlingsreglene i loven utformes slik at retningslinjer vedtatt av Sametinget med hjemmel i finnmarksloven § 4, blir tilbørlig ivaretatt. Med bakgrunn i forskriften om Stabbursdalen nasjonalpark 20. desember 2002 nr. 1772 bes Miljøverndepartementet om å vurdere muligheten for å innarbeide en hjemmel der naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutnyttelse inngår som et av verneformålene.

*Sametinget* fremholder innledningsvis i sin uttalelse at utredningen på «en god måte» har forsøkt å innarbeide samiske hensyn i hele utredningen,<sup>58</sup> samtidig som en ser positivt på at utfordringer knyttet til urfolk er drøftet og vurdert i et særskilt kapittel. En ser det også som en styrke ved utredningen at det tette forholdet mellom samisk kultur og naturen erkjennes. Sametinget gir imidlertid uttrykk for at denne erkjennelsen synes basert på en antakelse om at det kulturelle i stor grad er løsrevet fra naturen, og fremholder at det bør utvises varsomhet med å bruke begrepet «tra-

disjonell» i lovbestemmelsene, som i «tradisjonell bærekraftig bruk». Dette kan gi inntrykk av at samisk kultur er en statisk kultur. Sametinget går inn på Biomangfoldkonvensjonen og understreker betydningen av tradisjonell kunnskap. Forslagets § 7 om kunnskapsgrunnlag anses positivt, men det bemerkes at det i forarbeidene bør sies noe om hvilke hensyn som må tas når tradisjonell kunnskap skal innhentes fra samer.

Lovutkastets § 14 – om at saken skal forelegges for Sametinget før det treffes vedtak som innskrenker tradisjonell samisk bruk – må etter Sametingets syn bygges betydelig ut fordi nedslagsfeltet er for snevert og anvendelsesområdet for uklart. § 14 innebærer at det kan treffes vedtak som innskrenker samisk tradisjonell naturbruk, men Sametinget mener at «svært mye taler for at vernet av det materielle kulturgrunnlaget etter SP artikkel 27 og Grunnloven § 110 a ikke kan gi anledning til å innskrenke slik tradisjonell samisk bruk.»

Sametinget fremhever nødvendigheten av konsultasjoner og deltakelse, og har en del innvendinger mot Biomangfoldlovutvalgets forståelse av ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15 nr. 1. Verken lovutkastets § 14 eller lovutkastet for øvrig er etter Sametingets syn egnet til å oppfylle forpliktelsene i ILO-konvensjonen. Konvensjonens artikkel 15 nr. 1 anføres å måtte medføre en vektleggingsregel for sikring av det samiske naturgrunnlaget.

I tillegg må det gjennomføres tiltak som sikrer reell samisk deltakelse i den offentligrettslige forvaltningen av naturressursene. Dette kan ikke begrenses til særskilte saksbehandlingsregler for deler av naturmangfoldloven, men må gjelde alle deler av loven som berører det samiske området. Lovforslagets § 40 anses som et skritt i riktig retning, selv om det bør kreves større forutsigbarhet enn «enkeltstående avtaler med vernemyndighetene fra sak til sak». Det bør fremkomme i loven at saksbehandlingsregler for vern i tradisjonelle samiske områder kan fastsettes i egne retningslinjer, som også må omfatte regler om samisk deltaking i utøvelsen av forvaltningsmyndigheten, jf. lovforslagets § 61.

*Reindriftsforvaltningen* går i sin uttalelse inn på ulike paragrafer i lovutkastet.<sup>59</sup> § 14 anses som for negativt ladet, i det den synes å forutsette at vedtak som innskrenker tradisjonell samisk bruk kan treffes selv om det er i strid med nasjonale og internasjonale forpliktelser overfor reindriften. Reindriftsforvaltningen anfører også at § 14 bør utvides til å omfatte foreleggelse for Norske Reindriftsamers

56. Se [http://odin.dep.no/md/norsk/dok/hoeringer/under\\_behandling/022031-080056/ram004-bn.html#ram4](http://odin.dep.no/md/norsk/dok/hoeringer/under_behandling/022031-080056/ram004-bn.html#ram4) for de nedenfor nevnte høringsuttalelsene, der ikke annet angis.

57. Kommunal- og regionaldepartementet, NOU 2004: 28 – høring, brev 13. september 2005 (05-707-7 HIH).

58. Sametinget: Høringsuttalelse til NOU 2004: 28, vedtak i sak R87/05, 2. september 2005.

59. Reindriftsforvaltningen, Høring NOU 2004: 28, 31. august 2005 (2005/337/11317/2005/TW/008).

Landsforbund og Reindriftsforvaltningen – herunder betones blant annet kunnskapen som disse organene innehar. Tilsvarende utvidelse foreslås i saksbehandlingsregelen i § 40. Videre bør det vernet den samiske kulturutøvelsen nyter, komme til uttrykk som et særlig mål i forbindelse med områdevern, jf. § 32. Det gis også uttrykk for at § 33 siste ledd – angående verneforskrifter – bør gis en tilføyelse eller endres, slik at den tradisjonelle samiske reindriften kan videreføres. Verneforskriftene kan ikke stenge for reindriften som følger av utviklingen av resten av samfunnet.

*Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL)* viser til at reindriftsnæringen benytter ca. 40 % av Norges landarealer, i hovedsak områder som kan anses som «villmark» og «urørt natur», og at det er nødvendig for næringen å få et godt nok vern av beitearealene, samt at disse forvaltes og brukes på en bærekraftig måte.<sup>60</sup> Det fremholdes at fordi reindriften har god kompetanse og lange tradisjoner i forvaltningen av natur- og kulturressurser, vil næringen være en sentral aktør i fremtidig naturforvaltning. Reindriften medvirkning i forvaltning av naturressursene vil sikre fortsatt verdiskaping basert på tradisjonell reindrift, bevaring av samisk kultur og bidra til å bevare norsk natur i samsvar med intensjonene i lovforslaget.

NRL er positiv til hovedtrekkene i lovforslaget og utredningens behandling av urfolksspørsmål i norsk og internasjonalt perspektiv, men mener det hadde vært en fordel å markere reindriften behov og kompetanse klarere og mer eksplisitt. NRL er ikke imot opprettelse av nasjonalparker og verneområder, da dette også kan være med på å verne reindriften beitearealer. Dette forutsetter imidlertid at nasjonalparker og andre verneområder ikke utelukker tradisjonell samisk reindrift i området. I forbindelse med opprettelse av verneområder fremheves det også som viktig at reindriftsnæringen i området og naturvernforvaltningen har god dialog og kan arbeide mot et felles mål.

I sine konkrete merknader til lovutkastet gjør NRL i hovedsak gjeldende det som ovenfor er fremholdt fra Reindriftsforvaltningen om §§ 14, 32 og 33. NRL ønsker imidlertid at saker som kan innkrenke tradisjonell samisk bruk skal forelegges for reindriften ved områdestyret i tillegg til Sameetinget. Videre foreslås «reindriften» inntatt ved siden av Sameetinget i saksbehandlingsregelen i § 40 første ledd siste setning.

*Nordland fylkeskommunes* høringsuttalelse viser særskilt til prosessen for bruk og vern i det

lulesamiske området i Nordland.<sup>61</sup> Det bes om at forslagene fra dette arbeidet legges til grunn ved fremtidig vern i samiske bruksområder. Videre gjøres det gjeldende at mål for områdevern i loven må åpne for sikring av samisk kultur og næring generelt i verneområdene.

## 20.4 Prosessen for bruk og vern i lulesamisk område

### 20.4.1 Bakgrunn

Som fremholdt innledningsvis, har det pågått en prosess angående bruk og vern av lulesamisk område i Tysfjord, Hamarøy og Sørfold kommuner i Nordland. Nedenfor omtales bakgrunnen for prosessen.<sup>62</sup> I punkt 20.4.2 følger en oversikt over hovedtrekkene i sluttdokumentet fra det nasjonale utvalget for prosessen for bruk og vern i lulesamisk område som ble opprettet i 2004 for å skissere et opplegg for den videre verneprosessen.

I NOU 1986: 13 Ny landsplan for nasjonalparker, anbefalte det såkalte Gjærevoll-utvalget å utrede opprettelse av Tysfjord-Hellemobotn nasjonalpark i Tysfjord, Hamarøy og Sørfold kommuner. Anbefalingen ble videreført i St.meld. nr. 62 (1991–92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Stortingsmeldingen er ikke preget av at vern av området skulle være problematisk i forhold til samiske interesser. Den eneste samiske høringsuttalelsen angående Tysfjord-Hellemobotn ble avgitt av en samisk grunneierforening. Denne er positiv til forslaget, forutsatt at nasjonalparkens status og regelverk ikke vil være til hinder for grunneiernes rett til å utøve primærnæringer på egen grunn.<sup>63</sup>

Den videre prosessen viste seg likevel å bli konfliktfylt. Det aktuelle vernområdet utgjør om lag 500 km<sup>2</sup>, hvorav mellom 35 og 50 % er anslått å være i privat eie. Særlig har det lulesamiske samfunnet i Tysfjord motsatt seg vern. Mange av de samiske familiene eier, eller har bruksrettigheter til, eiendommer innover i fjordene som dels blir brukt til rekreasjon og dels til tilleggsnæringer. Motstanden mot vernet antas blant annet å ha sam-

61. Nordland fylkeskommune, NOU 2004: 28 – høring, vedtak i sak 127/05, 30. august 2005.

62. Fremstillingen er i hovedsak basert på NOU 2004: 28 side 476-477 (Boks 21.3), som i sin tur blant annet bygger på Håkan Sandersen og Terje Olsen, Verneprosesser, ressursforvaltning og samiskhet – fjordressurser og forvaltningsutfordringer i Tysfjord, Diedut nr. 2/2001 side 116 flg. og Lars Andreassen, Makten til å kategorisere. Samepolitikk og vern av natur, Diedut nr. 2/2001 side 134 flg.

63. Høringsuttalelse fra Nourrta-Salto Samij Sijida, omtalt i St.meld. nr. 62 (1991-92) side 85.

60. Norske Reindriftsamers Landsforbund, Høringsuttalelse til NOU 2004: 28, 22. august 2005.

menheng med frustrasjon over tidligere offentlige tiltak som anses å ha skadet lokalsamfunnet og samisk kultur i området, og usikkerhet med hensyn til hvilke bruksrestriksjoner som vil følge av et eventuelt vern. I tillegg har en uoversiktlig statlig politikk, der flere andre prosesser har pågått samtidig i forhold det aktuelle området, herunder arbeidet til Samerettsutvalget II, skapt en del frustrasjon. På grunn av verneområdets utstrekning må verneforslaget også konsekvensutredes før forslaget eventuelt realiseres. Det har fra lulesamisk hold vært uttrykt misnøye i forhold til omfanget og innholdet av utredningen av de samiske spørsmålene i konsekvensutredningen.

Verneplanprosessen ble påbegynt i 1995. Etter hvert ble Sametinget og lokale samiske representanter trukket inn i verneprosessen. Sametinget trakk seg imidlertid ut i 2001, noe som førte til at prosessen stoppet opp. Det har også vært på tale å utsette avgjørelsen av vernesaken inntil Samerettsutvalget II er ferdig med sitt arbeid. I et brev til fylkesmannen i Nordland om saken uttaler Miljøverndepartementet blant annet:<sup>64</sup>

«Det vil ikke bli fattet noen avgjørelse i vernesaken uten at lulesamiske interesser er utredet og ivaretatt. I den utstrekning myndighetene mener at det vil være nødvendig å avvente samerettutvalgets innstilling om samiske rettigheter til og forvaltning av land og vann i samiske områder utenfor Finnmark, vil man vurdere å utsette avgjørelsen etter at saken for øvrig er ferdig utredet. Et slikt spørsmål vil bli avgjort etter kontakt med bl.a. Sametinget.»

Spørsmålet om videreføring av verneplanarbeidet ble drøftet i Stortinget 1. april 2003 under behandlingen av stortingsmeldingene om samepolitikken. Stortinget fattet følgende vedtak:<sup>65</sup>

«Stortinget ber Regjeringen medvirke til at verneplanarbeidet for Tysfjord/Hellemobotn blir en nasjonal prosess med direkte kontakt mellom Miljøverndepartementet og Sametinget. Organiseringen av arbeidet skal skje i samråd med Sametinget, og sikre at det ikke blir fattet avgjørelse om vern av Tysfjord/Hellemo-området uten at lulesamiske interesser er utredet og ivaretatt.»

For å følge opp dette vedtaket utarbeidet Miljøverndepartementet i samråd med Sametinget et revidert mandat for det videre arbeidet, hvor det ble lagt til grunn at den videre planleggingen av vernearbeidet skulle skje som en nasjonal pro-

sess.<sup>66</sup> Oppdraget ble gitt til Fylkesmannen i Nordland, som opprettet et utvalg for prosessen for bruk og vern i lulesamisk område, med representanter fra kommune, lokalbefolkning og regionale etater, og hvor fem av de åtte representantene var utnevnt av Sametinget. Gruppen fikk i oppdrag å legge frem et omforent opplegg til organisering av det videre planarbeidet og utarbeide et program for fremdrift og tilleggsutredninger. Gruppen la frem sitt forslag for Miljøverndepartementet i april 2006.

#### 20.4.2 Sluttdokumentet fra det nasjonale utvalget

Det nasjonale utvalget for prosessen for bruk og vern i lulesamisk område tar i sitt sluttdokument utgangspunkt i at det fikk i oppdrag å legge til rette for en prosess som kan avklare forholdet mellom å ivareta lulesamisk språk, kultur og samfunnsliv, lokaldemokrati og naturvern. En basert sitt arbeid på følgende grunnsyn:<sup>67</sup>

«Arbeidet skal bygge på nasjonale og internasjonale føringer innenfor de områdene som berøres (urfolksrett, miljø og lokaldemokrati).

For områdene som dekkes av særlov for samisk område (se kap. om lovanvendelse), skal arbeidet resultere i en ressursforvaltning med utgangspunkt i samisk samfunnsliv, livsutfoldelse og identitet i fortid, nåtid og fremtid, og som tar hensyn til:

Ivaretakelse av biologisk mangfold og landskap

Øvrige samfunnsinteressers medinnflytelse

For de øvrige arealene skal arbeidet resultere i en ressursforvaltning som forener hensynet til:

Samisk identitet og livsutfoldelse i fortid, nåtid og framtid

Ivaretakelse av biologisk mangfold og landskap

Lokalsamfunnenes medinnflytelse».

Utvalget bruker noe plass på å inndele de utmarksområdene i Tysfjord-Hellemobotn som er aktuelle for vern, i «kategori 1- og kategori 2-områder».<sup>68</sup> Med «kategori 1-områder» sikter utvalget til områder hvor de samiske brukerne har vært dominerende og dermed etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (1) første setning har krav på å få anerkjent eier- og besittelsesrettigheter. Med «kategori

64. Sitert etter NOU 2004: 28 side 477.

65. Sitert etter NOU 2004: 28 side 477.

66. Brev fra Miljøverndepartementet 16. januar 2004.

67. Sluttdokument fra Nasjonalt utvalg for prosessen for bruk og vern i lulesamisk område, Videre prosess for bruk og vern i lulesamisk område i Tysfjord, Hamarøy og Sørfold kommuner, side 2.

68. Se nærmere sluttdokumentets side 4 til 11.

2-områder» har en i tankene områder som tradisjonelt har vært brukt av samer, men uten at deres bruk har vært dominerende i forhold til andres bruk, og hvor det derfor er krav om sikring av bruksrettigheter etter artikkel 14 (1) annen setning.

Grunnlaget for den foretatte klassifiseringen er opplysninger hentet fra tidligere utredninger (blant annet Nord Norge utvalgets utredning i NOU 1980: 41), rettsavgjørelser (Tysfjord-dommen i Rt. 1996 side 1232 og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms sin avgjørelse i saken om Tysfjord feltet), og annet kildemateriale (blant annet Major Peter Schnitlers grenseeksaminasjonsprotokoller fra 1740-tallet). Utvalget har lagt til grunn at områdene øst for dagens E6 i Tysfjord, Hamarøy og Sørfold har vært et område med opprinnelig samisk befolkning, og hvor den samiske bruken var tilnærmet eksklusiv.<sup>69</sup>

Utvalget antar på bakgrunn av kriteriene i ILO-konvensjonens artikkel 14 (1) at de delene av dette området hvor den samiske bruken fortsatt er dominerende og ikke har blitt fortrent av andre, kan betegnes som «kategori 1-områder.» De delene av området som innflyttede nordmenn har begynt å bruke sammen med de samiske brukerne, eller der hvor de samiske brukerne har gitt opp sin samiske identitet, anses som «kategori 2-områder.» Områder som har vært brukt intensivt av de norske gårdene, for eksempel ved oppdyrking eller liknende virksomhet, antas verken å være kategori 1- eller kategori 2-område.

Utvalget går også nærmere inn på hvilke deler av det området en har undersøkt som kan anses som kategori 1- og kategori 2-område. En understreker at det ikke finnes kildemateriale som på «en fyldestgjørende måte kan belyse bruks- og eiendomsforhold i og i tilknytning til de samiske områdene» og at hensikten med kategoriseringen er at den «mer kan tjene som grunnlag for å komme videre, enn som klare oppfatninger om inndeling i kategorier.»<sup>70</sup> Med disse forbeholdene antar utvalget at de privateide utmarksområdene fra sjøen og opp mot høyfjellet kan være kategori 2-områder, hvor samiske bruksrettigheter skal sikres, mens statsgrunnen på høyfjellet kan være kategori 1-områder, hvor eierrettigheter skal anerkjennes. Utmarksområder fra fjordene og innover som er eid av samer, antas i likhet med de statseide områdene på høyfjellet, å være kategori 1-områder.

Det nasjonale utvalget foreslår en utredningsgrense for det videre verneplanarbeidet som skal

omfatte et sammenhengende kategori 1-område fra kommunegrensen mellom Tysfjord og Ballangen i nord, til Rago nasjonalpark i Sørfold kommune i sør. I Tysfjord er også kategori 2-områder innenfor planområdeavgrænsningen for Tysfjord/Hellemo-saken tatt med, og fra kommunegrensen mellom Hamarøy og Tysfjord og sør til Rago nasjonalpark foreslår utvalget at utredningsgrensen skal innbefatte all statsgrunn øst for E6.

Fordi det nasjonale utvalget ikke anser dagens lovverk for i tilstrekkelig grad å ivareta den samiske dimensjonen i vernearbeidet, anbefaler utvalget at det gis en særlov for vern av (lule)samisk område, eller at dagens lovverk tilpasses slik at hensynet til å ivareta lulesamisk kultur kan bli lagt til grunn for det videre vernearbeidet.<sup>71</sup> En fremholder imidlertid også at naturvernloven må benyttes der dette anses nødvendig for å ivareta naturfaglige verdier, og at annet relevant lovverk (fiskerilovgivningen og plan- og bygningslovgivningen og dennes bestemmelser om kommuneplanens arealdel) blir underordnet særloven og naturvernloven.

For de områdene som dekkes av særloven, eller eventuelt en justert naturvernlov, foreslår utvalget et styringsorgan etter modell av siida-systemet og Finnmarkseiendommen, for eksempel slik at det etableres forvaltningsstyrer for kategori 1-områdene og hvor det innføres bestemmelser etter særloven og naturvernloven.

Det nasjonale utvalget fremholder videre at avveiningen av interessene innenfor utredningsområdene, må skje på bakgrunn av dets grunnsyn, jf. ovenfor, og går noe nærmere inn på utredningsbehovet.<sup>72</sup> Det foreslås en inndeling i en kartleggingsfase hvor rammene for særloven og hvilke forhold denne skal regulere blir lagt, og en fase hvor det fremmes forslag til forvaltningsordning, arealdifferensiering og andre virkemidler. I den andre fasen skal en følge de prosedyrene som er normale ved store arealdisponeringssaker og herunder utarbeide en konsekvensutredning med hjemmel i særloven eller eventuelt i alminnelig lovgivning.

Hva angår det konkrete utredningsbehovet av de samiske interessene, peker utvalget på at det vil være behov for utredninger av «det fortidige landskapet», herunder kartlegging av kulturminner; «landskap og samisk identitet» som blant annet omfatter landskapets sosiale betydning og sosiale institusjoner mv.; og «landskap og kunnskap» hvori inngår kunnskap om bruk av landskapet.

69. Se blant annet sluttdokumentets side 5

70. Sluttdokumentets side 10.

71. Sluttdokumentets side 13.

72. Sluttdokumentets side 17 til 20.



Árran lulesamisk senter, Universitetet i Tromsø, Nordisk Samisk Institutt, Ájtte i Jokkmokk, Høgskolen i Bodø, Nordlandsforskning og Sametinget nevnes som mulige utredningsinstitusjoner.<sup>73</sup> Det gis også en skisse over hvordan utredningsarbeidet bør organiseres, og fremholdes at det bør etableres en styringsgruppe for arbeidet, som forventes å måtte pågå i minst fem år og medføre kostnader på om lag kr. 11.000.000.<sup>74</sup>

## 20.5 Samerettsutvalgets vurderinger og forslag

### 20.5.1 Innledning

Det må antas at Biomangfoldlovutvalgets utredning vil være styrende for hvilket innhold verne Lovgivningen vil få i fremtiden. Samerettsutvalget har derfor i punkt 20.5.2 gått noe nærmere inn på den folkerettslige redegjørelsen i Biomangfoldlovutvalgets utredning, og de grepene som er foreslått for å sikre samisk deltakelse i og innflytelse på verneprosessene.

Samerettsutvalget kan i all hovedsak slutte seg til Biomangfoldlovutvalgets forståelse av folkeretten, men en har funnet grunn til å foreslå noe mer utførlige og konkrete regler enn hva Biomangfoldlovutvalget har lagt opp til. Således er det blant annet foreslått en formålsbestemmelse i naturvernloven/naturmangfoldloven, hvor også hensynet til å sikre naturgrunlaget for samisk kultur angis som et verneformål, jf. punkt 20.5.3.

Videre er det i punkt 20.5.4 foreslått inntatt en bestemmelse i loven om at vernesaker som kan få direkte betydning for samisk tradisjonell bruk skal forelegges for Sametinget og andre berørte samiske interesser og rettighetshavere før vedtakene treffes. I denne bestemmelsen er det også inntatt en henvisning til de reglene om konsultasjoner som er foreslått i utredningens kapittel 17, slik at disse reglene også vil få anvendelse i vernesaker. Dette gjelder både på de forberedende stadiene av verneprosessene, i forbindelse med at vernevedtakene treffes, og under forberedelsen og vedtaket av bruksbestemmelsene for nye verneområder og ved revideringen av slike bestemmelser for tidligere vernede områder. Forslaget inneholder også en avveiningsnorm hvoretter det ved vedtak om områdevern skal tas tilbørlig hensyn til (tradisjonell) samisk og lokal bruk.

Det er i punkt 20.5.5 også foreslått en del andre regler for saksbehandlingen ved verneprosesser i

tradisjonelle samiske områder og ved utformingen av bruksreglene for de vernede områdene. Hensikten med disse reglene er at de, sammen med de reglene som er foreslått i punkt 20.5.4, skal bidra til oppfyllelse av statens folkerettslige forpliktelser om samisk medvirkning i og innflytelse på beslutningsprosessene.

I punkt 20.5.6 er det foretatt visse vurderinger som er en følge av de forslagene Samerettsutvalget ellers har fremmet. Herunder er det vurdert om det i tradisjonelle samiske områder 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 kommet til at det neppe er behov for en slik regel, mens mindretallet har foreslått en slik båndlegging, men da begrenset til adgangen til å etablere nye nasjonalparker. Videre har det flertallet i utvalget som foreslår å etablere Hålogalandsallmenningen som ny eier av statens grunn i Nordland og Troms, foreslått en regel for nasjonalparker og andre verneområder på denne grunnen som i visse henseender motsvarer finnmarksloven § 19.

Samerettsutvalget har i punkt 20.5.7 også gått inn på visse sider av forslaget til ny naturmangfoldlov som ikke har noe motstykke i dagens naturvernlov og som, i motsetning til det som er tilfellet for blant annet bestemmelsen om foreleggelse for Sametinget, ikke uten videre vil kunne innarbeides i naturvernloven. En har således vurdert om samiske aspekter i større grad enn hva Biomangfoldlovutvalget legger opp til, bør synliggjøres i bestemmelsene om forskriftshjemmel for verneområder (lovtkastets § 33), verneområder i sjø (§ 38), endrede erstatningsregler ved vernevedtak (§ 47) og lokale vernemyndigheter (§ 61).

Ettersom det må forventes at naturvernloven i løpet av relativt få år vil bli erstattet av en ny naturmangfoldlov hvis endelige struktur eller innhold foreløpig ikke er kjent, har Samerettsutvalget imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å legge mye arbeid ned i å vurdere hvordan forslag med det her omtalte eventuelt kan innarbeides i naturvernloven. En har også bare i begrenset grad valgt å skissere konkrete lovforslag på dette punktet.

### 20.5.2 Biomangfoldlovutvalget og urfolksretten

#### 20.5.2.1 Biomangfoldlovutvalgets urfolksrettslige redegjørelse

Biomangfoldlovutvalget redegjør for de urfolksretterte bestemmelsene i artikkel 8 (j) og 10 (c) i FN's biomangfoldkonvensjon<sup>75</sup> i utredningens

73. Sluttdokumentets side 21-22.

74. Sluttdokumentets side 23-24.

punkt 21.2.1.<sup>76</sup> Etter artikkel 8 (j) skal staten «as far as possible and as appropriate» under hensyntagen til nasjonal lovgivning:

«respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices».

Videre er staten etter artikkel 10 (c) forpliktet til så langt som mulig og som hensiktsmessig:

«Protect and encourage customary use of biological resources in accordance with traditional cultural practices that are compatible with conservation or sustainable use requirements.»

Biomangfoldlovutvalget oppsummerer innholdet i disse forpliktelsene på følgende måte.<sup>77</sup>

«Biomangfoldkonvensjonen innebærer en forpliktelse for den norske stat til å

- anerkjenne på en hensiktsmessig måte den erfaringskunnskapen som lokalsamfunn og samiske samfunn sitter inne med, i forhold til vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold
- ha gode prosesser for bruk og vern, som sikrer at hensynet i første strekpunkt ivaretas
- bruke slik kunnskap der hvor dette kan tjene vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, under den forutsetning av at det skje i full forståelse med kunnskapsinnehaverne
- støtte opp om tradisjonell bruk som er forenlig med vern og bærekraftig bruk».

Behandlingen av de mer spesifikke folkerettslige forpliktelsene om urfolks rettigheter i SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 er inntatt i utredningspunkt 21.2.2.<sup>78</sup> Etter med henvisning til blant annet Grunnloven § 110 a, å ha fastslått at samene i Norge er anerkjent som urfolk, redegjør utvalget for sin forståelse av SP artikkel 27, og ILO-konvensjonens artikkel 6, 7, 15 som, ved siden av artikkel 13 og 14, antas å være de av konvensjonens

bestemmelser som har særlig interesse i et naturforvaltningsperspektiv.<sup>79</sup>

For så vidt gjelder SP artikkel 27, fremhever Biomangfoldlovutvalget at FNs menneskerettskomité har tolket bestemmelsen slik at dens kulturbegrep også omfatter «de materielle forutsetninger for kulturutøvelsen», og herunder at det «sikres et tilstrekkelig naturgrunnlag for utøving av næringer som er sentrale for minoriteters kulturforming».<sup>80</sup> Som eksempler på slike næringer nevnes jakt, fiske og samisk reindrift. Det poengteres videre at artikkel 27 ikke bare beskytter tradisjonelle levemåter, men også mer moderne metoder å utøve for eksempel reindrift på, og at retten til kulturutøvelse etter bestemmelsen er en individuell rettighet. Biomangfoldlovutvalget fremhever ellers at artikkel 27 også forplikter staten til å gjennomføre tiltak for å hindre eller avbøte negative påvirkninger fra andre parter, men at bestemmelsen ikke forbyr ethvert inngrep i samiske bruksområder.<sup>81</sup>

Biomangfoldlovutvalget legger også til grunn at det slik FNs menneskerettskomité har tolket SP artikkel 27 neppe er stor realitetsforskjell mellom de forpliktelsene som følger av denne bestemmelsen og de som følger av ILO-konvensjonen. En peker riktignok på at ILO-konvensjonen synes å legge opp til en mer aktiv ivaretagelse av urfolkets naturgrunnlag, jf. at konvensjonen bruker formuleringer som «fremme full virkeliggjøring», «sikre» miljø og «treffe tiltak for å verne og bevare» miljøet, i motsetning til SP artikkel 27 om å «ikke berøves retten til».<sup>82</sup> Imidlertid fremheves det at Menneskerettskomiteen har tolket dette uttrykket vidt, slik at det også i denne relasjonen er stor grad av sammenfall mellom forpliktelsene.<sup>83</sup>

Hva angår ILO-konvensjon nr. 169, fremhever Biomangfoldlovutvalget ellers at konvensjonsteksten understreker at urfolk skal delta i beslutningsprosesser som angår deres interesser, og herunder deres bruk av naturressurser. En anser særlig artikkel 7 (4) som viktig for lovforslaget, idet denne forplikter staten til, «i samarbeid med vedkommende [ur]folk» å iverksette tiltak for å verne

75. The UN Convention on Biological Diversity, done 5 June 1992 in Rio de Janeiro.

76. NOU 2004: 28 side 464-466, jf. også side 470-471.

77. NOU 2004: 28 side 471.

78. NOU 2004: 28 side 466-471 (særlig på side 466-469).

79. NOU 2004: 28 side 466. Grunnen til at en ikke går nærmere inn på artikkel 13 og 14, er at en vurdering av landrettighetsspørsmål er antatt å ligge utenfor utvalgets mandat, jf. NOU 2004: 28 side 468.

80. NOU 2004: 28 side 467.

81. NOU 2004: 28 side 467-468.

82. Biomangfoldlovutvalget anvender den opprinnelige oversettelsen til norsk av uttrykket «shall not be denied» i SP artikkel 27, der uttrykket ble oversatt med «skal ... ikke berøves». Oversettelsen av SP artikkel 27 til norsk i vedlegg 6 til menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 bruker imidlertid det mer treffende «skal ... ikke nektes.»

83. NOU 2004: 28 side 467-468.

og bevare miljøet i dets leveområder. Det vises også til konsultasjonssplikten etter artikkel 6 og at konsultasjonene skal gjennomføres med «god vilje» og med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene, jf. artikkel 6 (2).

En understreker at dette er en prosessuell rettighet, og at selv om det ikke er noe krav at de tiltakene som iverksettes alltid må samsvare med ufolkets ønsker, skal medvirkningen i beslutningsprosessene ha et reelt innhold og at begge parter har et ansvar for å nå omforente løsninger. For øvrig drøfter utvalget forskjellen mellom begrepene «participate» i artikkel 15 (1) og «consult» i artikkel 15 (2). En finner ikke å kunne bygge på profesorene Graver og Ulfsteins forståelse av artikkel 15 (1) om at denne innebærer «en rett til å være representert i de organer som treffer avgjørelsene.»<sup>84</sup> Slik Biomangfoldlovutvalget ser det, ville dette:<sup>85</sup>

«enten måtte ha konsekvenser for sammensetningen av f.eks. Stortinget og regjeringen, eller avskjære disse fra å vedta lover og forskrifter om naturressurser i samiske områder. Det ville gå vesentlig lenger enn de generelle reglene i art. 6 (1).»

De urfolksrettslige forpliktelsene når det gjelder områdevern oppsummeres slik at staten:<sup>86</sup>

- «– må sikre gode prosesser med reell deltakelse av samiske organer og organisasjoner når det gjelder forvaltning av naturressurser i samiske bruksområder
- må sikre et tilstrekkelig naturgrunnlag for utøvelsen av samisk kultur, herunder næringsveier som er viktige for kulturutøvelsen
- må sikre at tiltak for vern av natur ikke går så langt at de fratrar samene retten til kulturutøvelse».

#### 20.5.2.2 Samerettsutvalgets kommentarer

Etter Samerettsutvalgets vurdering har Biomangfoldlovutvalget i all hovedsak gitt en presis beskrivelse av gjeldende folkerett for så vidt gjelder urfolk og naturvern. Muligens kunne en ha fremholdt klarere at SP artikkel 27 tolket i lys av SP artikkel 1 også forplikter staten til å gi samene en aktiv deltakelsesrett i beslutningsprosesser i saker som kan få direkte betydning for dem, jf. foran i punkt 17.2.6 flg. Biomangfoldlovutvalget tar imidlertid også opp denne dimensjonen ved artikkel 27, blant annet ved å vise til at «den praktiske forskjell-

len mellom [artikkel 27 og ILO-konvensjonens bestemmelser] er begrenset» og til at FNs menneskerettskomité i Ilmari Länsman-saken la «stor vekt» på at de berørte samene hadde deltatt i beslutningsprosessen og at deres interesser var vektlagt ved beslutningen.»<sup>87</sup>

Redegjørelsen for ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15 er i hovedsak basert på ordlyden i bestemmelsene, og ikke på ILO-praksis.<sup>88</sup> Utvalgets tolkningsresultater er imidlertid treffende. Dette gjelder også synspunktet om at det neppe er grunnlag for å anta at deltakelsesretten etter artikkel 15 (1) er vesentlig mer vidtrekkende enn retten til å bli konsultert etter artikkel 15 (2). Det kan her vises til redegjørelsen i punkt 17.5.9.1 foran, jf. også punkt 21.2.2.2 hvor det fremgår at ILO i all hovedsak har tolket bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i gjensidig lys av hverandre, og slik at det er vanskelig å se at det er noe kvalitativt skille mellom dem. En annen sak er imidlertid at samisk representasjon, for eksempel i lokale organer som gis et forvaltningsansvar for nasjonalparker, etter forholdene kan være en *hensiktsmessig* måte å oppfylle folkerettens krav til deltakelse på.

Selv om Biomangfoldlovutvalget har lagt til grunn en riktig forståelse av det folkerettslige grunnlaget, har en imidlertid slik Samerettsutvalget ser det ikke fullt ut latt dette komme til uttrykk i lovforslaget. Dette inneholder i § 14 en bestemmelse om at det før det treffes vedtak som «innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen, skal saken forelegges for Sametinget». Videre er det i § 40 første ledd foreslått at dersom verneforslag berører samisk utnyttning av naturressurser, skal vernemyndigheten søke å oppnå enighet om opplegget for den videre saksbehandlingen, og i tredje ledd at forslag til verneforskrifter skal legges frem til uttalelse for blant annet Sametinget. Biomangfoldlovutvalget har også i omtalen av eller i merknadene til en del av lovtkastets bestemmelser som ikke direkte nevner Sametinget eller andre samiske interesser, fremholdt at bestemmelsene også vil tilgodese samiske interesser.<sup>89</sup>

Biomangfoldlovutvalgets forslag er utvilsomt et steg i riktig retning i forhold til å gjennomføre folkerettens krav om konsultasjoner med og delta-

84. Geir Ulfstein og Hans Petter Graver, Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov, 2003, side 30.

85. NOU 2004: 28 side 469.

86. NOU 2004: 28 side 471.

87. NOU 2004: 28 side 468.

88. Se redegjørelsen foran i punkt 17.2 flg., der det fremgår at av de tolv klagesakene ILO hadde avgjort per oktober 2007 har avgjort, ble den tolvte avgjort i juni 2006. Av disse tolv sakene, var det kun én sak som ikke direkte eller indirekte berører konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6, 7 og 15.

89. Se nærmere NOU 2004: 28 side 482-488.

kelse for samiske interesser i saker som gjelder områdevern i tradisjonelle samiske områder. En har imidlertid etter Samerettsutvalgets syn, ikke tillagt Sametinget og samiske rettighetshavere og brukergrupper den rollen det ut fra statens folkerettslige forpliktelser ville være naturlig og hensiktsmessig å gi dem. Dette gjelder kanskje i særlig grad de samiske rettighetshaverne og brukergruppene.

Til tross for at vernevedtakene kan få direkte betydning for disse, er de i lovforslaget ikke hensyntatt ut over at de vil kunne anses som «grunneiere», «rettighetshavere» eller «berørt lokalbefolkning», jf. § 40 første ledd. Selv om forpliktelsene om konsultasjoner og deltakelse også kan gjennomføres uten en nærmere lovregulering, vil det uten tvil være lettere å overholde disse forpliktelsene om de undergis en lovregulering, jf. punkt 17.4 foran.

Det forholdet at Biomangfoldlovutvalgets forslag neppe fullt ut reflekterer statens folkerettslige forpliktelser overfor samene, har trolig sammenheng med at det etter at utredningen ble ferdigstilt høsten 2004 har vært en betydelig synliggjøring av konsultasjonsforpliktelsen i norsk praksis. Dette har blant annet viset seg gjennom konsultasjonene i forkant av vedtaket av finnmarksloven, og konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen og senere praktisering av denne. Det har også vært konsultert om den odeltstingsproposisjonen som utarbeides for å følge opp forslaget i NOU 2004: 28.

Selv om det derfor kan være grunn til å anta at det forslaget til ny naturmangfoldlov som vil bli fremmet for Stortinget vil gå en del lenger enn Biomangfoldlovutvalgets forslag for så vidt gjelder samisk deltakelse i verneprosesser i tradisjonelle samiske områder, har Samerettsutvalget likevel foreslått en del endringer i dagens lovgivning for områdevern. Hensikten med disse forslagene er at samiske og lokale interesser kan bli tilbørlig hensyntatt i vernesaker, og slik at statens forpliktelser om konsultasjoner og deltakelse i verneprosesser som er lokalisert i tradisjonelle samiske områder, kan bli oppfylt i praksis.

### 20.5.3 Mål for områdevern – samiske hensyn

Naturvernloven har ingen egentlig formålsbestemmelse. Lovens § 1 gir imidlertid visse retningslinjer for tolkningen av lovens bestemmelser og forvaltningens skjønnsutøvelse etter loven. Selv om bestemmelsen neppe kan anses å stille opp noen selvstendig rettsplikt, er det likevel nærliggende å anse § 1 som en bestemmelse som kan sidestilles med en formålsbestemmelse. Særlig

gjelder dette første ledd hvor det er fremholdt at «[n]aturen er en nasjonalverdi som må vernes» og siste ledd som lyder:

«Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.»

Biomangfoldlovutvalget foreslår i lovutkastets § 32 en bestemmelse med følgende ordlyd:<sup>90</sup>

«§32. (mål for områdevern)

- Verneområder på land, i vassdrag og i sjø etter dette kapittel skal bidra til bevaring av
- variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer,
  - arter og genetisk mangfold,
  - truet natur og leveområder for prioriterte arter,
  - større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,
  - områder med særskilte naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier,
  - natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap), og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene,
  - økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt,
  - referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

Når det etter en annen lov treffes vedtak om å beskytte naturen i et område, bør det legges vekt på målene i første ledd. Inngår slike vedtak etter annen lov i en plan som omfatter områder beskyttet ved vedtak etter denne loven, kan Kongen gi regler for å sikre at beskyttelsen etter de forskjellige lovene samordnes i forhold til målet med planen.»

Biomangfoldlovutvalget peker blant annet på at ivaretagelsen av naturverdier som blir skapt i samspill mellom menneskers bruk og naturgrunnlaget, er ett blant flere sentrale mål i landskapsvernet, mens formålet med nasjonalparkvern særlig er å sikre større økosystemer som er uten tyngre tekniske inngrep.<sup>91</sup> Utvalget anser at samiske kulturlandskap og samisk bruk vil kunne falle inn under angivelsen i § 32 første ledd bokstav e og f.<sup>92</sup>

Etter å ha fremhevet at dets lovforslag vil bidra til å opprettholde det naturgrunnlaget som samiske brukere er avhengige av for sin kulturutøvelse,<sup>93</sup> viser Biomangfoldlovutvalget til at det har

90. NOU 2004: 28 side 26.

91. NOU 2004: 28 side 322 og 324.

92. Se blant annet NOU 2004: 28 side 485 (§ 32 første ledd bokstav f) og 601 (§ 32 første ledd bokstav e).

vært reist spørsmål om det bør opprettes en egen vernekategori for å beskytte reindrift eller annen virksomhet som en del av samisk kulturutøvelse.<sup>94</sup> I forbindelse med dette blir det fremholdt at områdevern kan være et virkemiddel for å sikre naturgrunnlaget. Det poengteres at verneformene nasjonalpark og landskapsvernområde er bidrag til samisk kulturutøvelse gjennom formålet om å sikre naturverdiene, og ved at bruk som samsvarer med verneformålet kan fortsette. Biomangfoldlovutvalget viser til at utkastets §§ 33 siste ledd, 34 annet ledd første setning og 35 annet ledd annen setning ikke legger opp til å endre dette.

Biomangfoldlovutvalget peker også på at verneformen landskapsvernområde etter forslaget tar større høyde for samspillet mellom mennesker og natur enn den motsvarende bestemmelsen i naturvernloven § 5. Landskapets kulturelle verdi er et mulig vernekriterium, samt den rollen landskapet har som identitetsbærer for grupper av befolkningen (§ 35 første ledd). Også vernekategoriene naturreservat og biotopvernområde antas å kunne komme samisk kulturutøvelse til gode. Biomangfoldlovutvalget oppsummerer drøftelsen slik:<sup>95</sup>

«Å forbeholde et verneområde for kun én type næring kan være problematisk innenfor rammen av en naturmangfoldlov. Plan- og bygningsloven er antagelig et mer egnet virkemiddel for å avveie næringsinteresser mot hverandre, og la dette komme til uttrykk i arealplanleggingen. Planlovutvalgets forslag ... tar da også høyde for det. Videre er reindriftsloven den loven som regulerer næringen spesielt.

Formålet med områdevernet bør derfor etter utvalgets mening være knyttet til naturverdiene i seg selv, mens det i de konkrete verneforskrifter – slik det er gjort i nyere nasjonalparker – kan gis uttrykk for at dette igjen er viktig for å ta vare på samisk kulturutøvelse.»

Samerettsutvalget kan for sin del ikke se at spørsmålet om å forbeholde et verneområde for en type næring bør kobles sammen med – eller kan underbygge – at bevaring av samisk kultur ikke bør inntas i formålet med områdevernet. I samisk henseende vil det heller ikke være tale om én næring eller nødvendigvis næring. De samiske aspektene er dessuten også etter Biomangfoldlovutvalgets syn ment å reflekteres i § 32 første ledd bokstav e og f, jf. ovenfor. I forbindelse med lovens generelle formålsbestemmelse i utkastets § 1 fremholder utvalget dessuten at denne gir uttrykk for samhø-

righeten mellom mennesker og natur gjennom sin henvisning til bærekraftig bruk, og at det sett i et urfolksperspektiv «nettopp er denne gjensidige relasjonen mellom mennesket og natur som er sentral.»<sup>96</sup>

En henvisning til å sikre naturgrunnlaget for samisk materiell kultur i en bestemmelse som generelt angir formålet med områdevern, vil således mer ha karakter av en presisering av formålet, enn en utvidelse av dette. Det kan også vises til at Biomangfoldlovutvalget om betydningen av en formålsbestemmelse for områdevern, blant annet fremholder:<sup>97</sup>

«Bestemmelsen vil for det første gi informasjon om de rettspolitiske vurderingene som ligger bak lovbestemmelsene om områdevern. For det andre vil bestemmelsen være et viktig tolkningsmoment ved anvendelsen av de enkelte bestemmelsene i kapitlet. Den kan dessuten bidra til å fremheve områdevern som et tiltak for å oppfylle internasjonale forpliktelser.»

Disse betraktningene underbygger etter Samerettsutvalgets oppfatning at den samiske dimensjonen bør inntas i en bestemmelse som angir en del mer overordnede mål med områdevern, det være seg etter gjeldende naturvernlov eller etter en ny naturmangfoldlov.

Mer detaljerte bestemmelser hører klarligvis mer naturlig hjemme i forskriftene til de enkelte verneområdene. Samerettsutvalget kan imidlertid ikke se at en formålsfesting av samiske hensyn er å anse som for detaljert for en formålsbestemmelse, eller at det skulle være noen motsetning mellom et formålsuttrykk og detaljerte bestemmelser om eksempelvis motorferdsel i forskriftene. Utvalget har således foreslått inntatt et nytt siste ledd i naturvernloven § 1 der det vises til at ett av målene med loven er at den skal anvendes for å beskytte «det samiske materielle kulturgrunnlaget». For det tilfellet at det vedtas en naturmangfoldlov som inneholder en bestemmelse om mål for områdevern, bør også en slik bestemmelse inneholde en likelydende henvisning til vernet av samisk bruk av landskapet.

Dette vil ha en egenverdi som synliggjøring av samiske hensyn ved områdevern og understreke sammenhengen mellom samisk bruk og naturgrunnlaget. Ved en bestemmelse som angir formålet for alle vernetyper – slik som i utkastet til § 32 i naturmangfoldloven – er det særlig viktig med et samisk uttrykk i ordlyden. Vern av områder med samisk kultur og næringsutnyttelse som begrun-

93. NOU 2004: 28 side 484-485.

94. NOU 2004: 28 side 285.

95. NOU 2004: 28 side 485.

96. NOU 2004: 28 side 484.

97. NOU 2004: 28 side 313.

nelse eller delbegrunnelse, kan derved også gis en hjemmel.<sup>98</sup>

På bakgrunn av vurderingene foreslås følgende passus inntatt i naturvernloven § 1 (som nytt siste ledd):

«Naturvern i tradisjonelle samiske områder, jf. lov xx. xxxx 200x nr. xx § 3, skal bidra til bevaring av det samiske materielle kulturgrunnlaget.»

Dersom en ny naturmangfoldlov i tråd med Biomangfoldlovutvalgets forslag til § 32 inneholder en bestemmelse om mål for områdevern, bør det her inntas en tilsvarende bestemmelse, for eksempel ved at det inntas en henvisning til «det samiske materielle kulturgrunnlaget» i bestemmelsens oppregning over hvilke mål verneområder på land, i vassdrag og i sjø skal bidra til bevaring av.

#### 20.5.4 Foreleggelse, konsultasjoner og hensyntagen til samiske interesser

##### 20.5.4.1 Utgangspunkt – vernesaker som kan innskrenke samisk tradisjonell bruk

Biomangfoldlovutvalget foreslår følgende bestemmelse om samisk tradisjonell bruk som del av de alminnelige bestemmelsene i kapittel II i utkastet til naturmangfoldloven:<sup>99</sup>

«§14. (samisk tradisjonell bruk)

Før det treffes vedtak som innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen, skal saken forelegges for Sametinget.»

Naturvernloven har ingen tilsvarende bestemmelse. Bestemmelsen i § 14 er foreslått for å bidra til at samiske interesser blir tilstrekkelig belyst i saker der det av hensyn til bevaring av biologisk mangfold eller naturmangfoldlovens formål for øvrig kan være aktuelt å innskrenke samisk tradisjonell bruk av naturen. Den vil supplere eksisterende regler om forvaltningens utrednings- og foreleggelsesplikt etter forvaltningsloven §§ 16, 17 og 37 jf. også saksbehandlingsreglene i naturvernloven § 18. For så vidt gjelder områdevern etter en ny naturmangfoldlov må bestemmelsen også ses i sammenheng med lovutkastets § 40.<sup>100</sup>

Utkastets § 14 gjelder i første rekke ved saker etter naturmangfoldloven, men den er ikke begrenset til denne loven. Også ved saksbehandling etter andre lover skal saker forelegges for Sametinget dersom de har betydning for formålet i

naturmangfoldloven, og det er aktuelt å treffe vedtak som innskrenker samisk tradisjonell bruk.<sup>101</sup> Samerettsutvalget ser for sin del et klart behov for en bestemmelse om samisk tradisjonell bruk. Slik bruk finner sted både i områder som i dag er vernet, og i områder som er aktuelle for fremtidig vern, og er således en grunnleggende komponent i vedtaksoverveielene. En synliggjøring av hensynet til denne bruken i en alminnelig bestemmelse kan motvirke at den samiske dimensjonen fragmenteres og blir sett på som et tema utelukkende for enkeltområder og -bestemmelser.

Samerettsutvalgets syn er imidlertid at en bestemmelse om vernesaker som kan medføre innskrenkninger av samisk tradisjonell bruk bør ha et noe annet innhold enn Biomangfoldlovutvalgets forslag. Herunder bør ikke bare Sametinget, men også andre samiske interesser og rettighetshavere nevnes i bestemmelsen, jf. punkt 20.5.4.2. En har også vurdert om det er hensiktsmessig at bestemmelsen er knyttet til begrepet «tradisjonell bruk, men besvart dette spørsmålet bekræftende, jf. punkt 20.5.4.3.

Som et supplement til en bestemmelse om at vernesaker som kan få direkte betydning for samisk tradisjonell bruk, skal forelegges for Sametinget og andre samiske interesser og rettighetshavere, har utvalget i punkt 20.5.4.4 også foreslått at de reglene om konsultasjoner som er skissert i kapittel 17 skal få anvendelse i vernesaker. Det er videre foreslått en regel om at når det overveies å fatte vedtak om områdevern og om bruken av vernede områder, skal tas tilbørlig hensyn til samisk og annen tradisjonell bruk, jf. punkt 20.5.4.5.

##### 20.5.4.2 Hvilke institusjoner og interesser skal sakene forelegges for?

Etter det Samerettsutvalget kan se har Biomangfoldlovutvalget ikke vurdert om vernesaker som kan medføre begrensninger i tradisjonell samisk bruk, i tillegg til Sametinget *også bør forelegges for andre samiske institusjoner, brukerinteresser mv.* Derimot er det i utkastet til nordisk samekonvensjon, som i artikkel 17 annet ledd har en regel om sametingenes rett til å få forelagt saker som gjelder samiske interesser, også inntatt følgende bestemmelse:

«Artikkel 21 Andre samiske sammenslutninger

Statene skal respektere og ved behov rådføre seg med samebyer, siidaer, renbeteslag, skoltesamenes byastamma og andre kompe-

98. Se om dette Kommunal- og regionaldepartementets høringsuttalelse til NOU 2004: 28, 13. september 2005.

99. NOU 2004: 28 side 23, jf. side 485-486 og 586.

100. NOU 2004: 28 side 586.

101. NOU 2004: 28 side 586.

tente samiske organisasjoner eller lokale samiske representanter.»

I merknadene til bestemmelsen fremholder den finsk-norsk-svensk-samiske ekspertgruppen som forberedte konvensjonsforslaget,<sup>102</sup> at mens same-tingene er relativt nye institusjoner, har det samiske samfunnet fra gammelt av også hatt en rekke mindre og mer lokale institusjoner. Ett eksempel på dette er reinbeitesidaen som i sin tur har dannet grunnlag for sammenslutninger som reinbedistrikter og lignende. Imidlertid har det også innenfor andre samiske næringer og former for ressursutnyttelse enn reindriften eksistert ulike sammenslutninger, som er en del av samisk kultur og samfunnsliv.

Etter konvensjonsutkastets artikkel 6 må myndighetene respektere og ivareta disse strukturene, og den ekspertgruppen som utarbeidet konvensjonsforslaget har i artikkel 21 inntatt en bestemmelse for å understreke at sametingene ikke er alene om å utøve samisk forvaltning. De mindre og mer lokale samiske institusjonene utfører viktige oppgaver og må derfor fremheves. Disse vil i mange tilfeller også være bærer av rettigheter til ulike typer ressursutnyttelse. Imidlertid vil også samiske organisasjoner som Norske Samers Riksforbund (NSR) og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL/NBR) omfattes av artikkel 21.

Samerettsutvalget anser utkastet til artikkel 21 og de her gjengitte betraktningene fra ekspertgruppen som sentrale ved utformingen av en bestemmelse som mer generelt angir hvilke samiske interesser som bør ha rett til å få forelagt saker hvor det er aktuelt å treffe vedtak om områdevern som kan innskrenke samisk tradisjonell bruk.

Dessuten gjør mange av de samme hensynene seg gjeldende ved vern som i saker som gjelder tiltak som kan gripe inn i bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Samerettsutvalget viser derfor også til vurderingene i punkt 17.5.6 flg. om hvilke organer, sammenslutninger og interesser som bør ha rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem, og i punkt 18.4.4 flg. om høring og høringsinstanser. Andre samiske representanter enn Sametinget kan bidra med sak-kunnskap og faktiske vurderinger fra sitt ståsted – kanskje særlig med hensyn til konkrete og lokale virkninger. Dette kan være et nyttig supplement til Sametingets uttalelser, som formodentlig ofte vil ha et mer overordnet fokus – rettet mer mot tilta-

kets virkninger for samisk kultur mv. i sin alminnelighet.

Samerettsutvalget anser det naturlig at det lovfestes at vernesaker som kan gripe inn i samisk bruk, i tillegg til Sametinget også forelegges for *reindriftsforvaltningen*. Man vil her kunne vurdere saken fra et annet perspektiv enn brukere og rettighetshavere, og supplere Sametinget. Aktørene i reindriftsforvaltningen er blant annet det nasjonale reindriftsstyret, jf. reindriftsloven § 71, og områdestyret i det enkelte reinbeiteområdet, jf. reindriftsloven § 72, som blant annet har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, og vedkommende reindriftsagronom. I likhet med det som gjelder for den generelle høringsregelen, jf. punkt 18.4.4.5, er det imidlertid ansett mest hensiktsmessig at «reindriftsforvaltningen» angis som det organet som saker hvor det overveies å treffe vedtak om vern som kan innskrenke samisk tradisjonell bruk av naturen og som berører reindriftsnæringen, skal forelegges for.

Vernesaker som kan få betydning for samisk reindrift bør også forelegges for reindriftens *distriktsstyrer*, jf. reindriftsloven § 43. Disse representerer det enkelte reinbedistrikt og de beiteberettigede i distriktet utad, og vil ha nærhet til det området som overveies vernet. Det synes videre naturlig at ulike *siida-grupper* innenfor distriktet nevnes blant de instansene saken skal forelegges for, jf. at reinbeitesidaen etter den nye reindriftsloven i langt større grad enn tidligere, vil være en institusjonalisert enhet.

Særlig med vekt på utkastet til nordisk samekonvensjon, jf. ovenfor, har Samerettsutvalget videre valgt å innta i bestemmelsen at vernesaker som kan lede til begrensninger av tradisjonell samisk bruk, også skal forelegges for andre samiske rettighetshavere, interesseorganisasjoner og lokalsamfunn mv.

#### 20.5.4.3 Bør foreleggelsesplikten knyttes opp til begrepet «tradisjonell bruk»?

Samerettsutvalget har vurdert om begrepet «*tradisjonell*» bør inngå i bestemmelsen. Sametinget har i sin høringsuttalelse til Biomangfoldlovutvalgets utredning påpekt at dette kan etablere oppfatninger om at samisk kultur er en statisk kultur. En gjør imidlertid også gjeldende at en understreking av dette i forarbeidene kan avhjelpe betenkelighetene ved begrepet, og tar ellers opp innholdet i «*traditionell*» i biomangfoldkonvensjonens forstand.<sup>103</sup>

102. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 229–230.

103. Se Sametingets høringsuttalelse til NOU 2004: 28 (vedtak i sak R87/05), 2. september 2005.

Denne konvensjonen benytter begrepet «traditional» i artikkel 8 j som lyder:

«(j) Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices;» (uthevet her).

Det er viktig å poengtere at begrepet «traditional» ikke skal forstås statisk, men at det inneholder en dynamikk som tar hensyn til utviklingen i samiske næringer og øvrig samisk kulturutøvelse. FNs menneskerettskomité har i flere saker nettopp poengtert at det ikke bare er urfolks tradisjonelle næringsutøvelse i sin opprinnelige form som er beskyttet av SP artikkel 27, men også mer moderne måter å utøve tradisjonelle næringer på.<sup>104</sup>

Etter Samerettsutvalgets mening vil det, som også Sametinget er inne på, kunne presiseres i merknadene til bestemmelsen at også tradisjonell nærings- og kulturutøvelse inneholder et dynamisk element. Begrepet «samisk tradisjonell bruk» vil også understreke at ikke enhver form for samisk bruk har et berettiget krav på særskilt hensyntagen ved områdevern, men at dette primært gjelder den samiske bruken av grunn og ressurser som har sitt utgangspunkt i mer tradisjonelle bruksformer og som har en særlig folkerettslig beskyttelse.

Formuleringen»[f]ør det treffes vedtak som innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen» i utkastets til naturmangfoldloven § 14, er imidlertid etter Samerettsutvalgets syn ikke helt heldig. Selv om det ikke nødvendigvis er tilsiktet, synes formuleringen dels å forutsette at innskrenkning av samisk tradisjonell bruk kan skje i alle tilfeller, og dels at det allerede er besluttet å treffe et vernevedtak på det tidspunktet foreleggelsen skal skje.

En innskrenkning av samisk bruk som kan likestilles med en nektelse av retten til samisk kulturutøvelse kan imidlertid være folkerettsstridig, jf. foran i punkt 18.3.2 flg., jf. også punkt 5.5.3 flg. om SP artikkel 27. Resultatet av en verneprosess kan også bli at det ikke fattes noe vedtak, eller at

prosessen utsettes. Ordlyden kan dessuten gi et uriktig inntrykk av at foreleggelsen ikke vil ha betydning for utfallet av prosessen. De synspunktene som fremkommer gjennom foreleggelsen, kan imidlertid ha betydning for om et område blir vernet, for verneområdets geografiske utstrekning, og for innholdet av vernet i det enkelte tilfellet.

Bestemmelsen bør således *omformuleres*. Samerettsutvalget har her valgt å benytte formuleringen når myndighetene «overveier» å treffe vedtak som «kan få direkte betydning» for samisk tradisjonell bruk. Bestemmelsen vil da gi et riktigere inntrykk av at foreleggelsen kan ha betydning på linje med øvrige innspill og uttalelser som innhen-tes eller fremsettes i løpet av verneprosessen, og at foreleggelsen skjer på det stadiet hvor det overveies *om* et vernevedtak skal treffes eller ikke, og eventuelt med hvilket innhold.

#### 20.5.4.4 Konsultasjonsplikt ved områdevern

Samerettsutvalget har i kapittel 17 foreslått regler om at Sametinget og andre samiske interesser knyttet til utnyttelsen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, har rett til å bli konsultert når myndighetene overveier å innføre lovgivning eller iverksette andre tiltak som kan ha direkte betydning for disse interessene.

Som fremholdt i punkt 17.2.2.2, jf. 17.5.5.2 og 17.5.5.3, gjelder imidlertid konsultasjonsplikten etter folkeretten ikke bare ved lovgivning og tiltak som kan medføre fysiske inngrep i grunn og ressurser, men også ved vedtak om områdevern og av regler for bruken av slike områder, som kan ha direkte betydning for samiske interesser. Selv om slike vedtak ikke vil medføre irreversible inngrep kan de, avhengig av hvilket restriksjonsnivå som fastsettes for verneområdene og deres geografiske utstrekning, påvirke mulighetene for fremtidig utmarksbruk på en slik måte at kvalifikasjonskravet i ILO-konvensjonens artikkel 6 om at beslutningene må kunne ha «direkte betydning» for samiske interesser vil være oppfylt.

Dette har også norske myndigheter erkjent. Som fremholdt i punkt 17.3.1, har det vært gjennomført konsultasjoner mellom Miljøverndepartementet og Sametinget i forbindelse med oppfølgingen av Biomangfoldlovutvalgets forslag om ny naturmangfoldlov.

Videre inngikk departementet og Sametinget 31. januar 2007 en avtale hvor det er gitt retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder. Siktemålet med avtalen er å tilpasse saksbehandlingsreglene for verneplanarbei-

104. Se blant annet Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992) para. 9.3 og Apirana Mahuika v. New Zealand (Communication No. 547/1993) para. 9.4.



det etter naturvernloven slik at disse kan fungere tilfredsstillende innenfor rammene av konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen.<sup>105</sup> Avtalen om retningslinjer for verneplanarbeidet foreskriver egne konsultasjonsprosedyrer i vernesaker, der det legges opp til konsultasjoner på lokalt/regionalt nivå (vedkommende fylkesmann), sentralt nivå (Direktoratet for naturforvaltning) og eventuelt også når saken behandles i Regjeringen, jf. avtalens §§ 5.1 til 5.3.

Mens konsultasjonene på de to sistnevnte nivåene fortrinnsvis skal skje mellom Direktoratet og Regjeringen på den ene siden og Sametinget på den andre, legger avtalen opp til at også samiske interesseorganisasjoner og rettighetshavere kan ta del i konsultasjonene mens verneplanarbeidet pågår på lokalt/regionalt nivå i regi av vedkommende fylkesmann.

Avtalens § 5.1 nr. 1 annet avsnitt åpner for etablering av et arbeidsutvalg som skal bistå fylkesmannen i verneplanarbeidet og ha representanter fra blant annet berørte samiske rettighetshavere og interesseorganisasjoner. Etter § 5.1 nr. 2 skal fylkesmannen konsultere Sametinget og samiske rettighetshavere og interesseorganisasjoner. Ifølge § 6 skal samiske interesser ivaretas ved utformingen av forvaltningsregimet for de vernede områdene, blant annet ved at dette utformes i samsvar med konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget.

Det er med dette lagt opp til en gjennomføring av statens konsultasjonsforpliktelser i norsk rett for så vidt gjelder beslutninger om områdevern og fremtidig bruk av vernede områder. Etter Samerettsutvalgets syn bør likevel de lovreglene om konsultasjoner som er foreslått i punkt 17.5 flg. få anvendelse også i saker som gjelder områdevern i tradisjonelle samiske områder. I likhet med det som gjelder generelt, kan det ha atskillig egenverdi at de grunnleggende prinsippene om konsultasjoner og de nærmere reglene om gjennomføringen av konsultasjonsprosedyrene løftes opp på lovplanet, jf. det som er sagt om dette i punkt 17.4.

Etter dette vil dermed konsultasjonsreglene ved beslutninger om områdevern og om fremtidig bruk av vernede områder få anvendelse i saker som er lokalisert i de tradisjonelle samiske områdene i Norge. Det vil i praksis si i de fylkene og kommunene i landet som i dag er omfattet av virkeområdet for samisk kulturminnevern etter lov 9. juni 1978 nr. 50 § 4 annet ledd, samt eventuelle are-

aler utenfor dette området som er åpne for samisk reindrift.

For så vidt gjelder områder i sjøen, gir naturvernloven ikke i dag hjemmel for områdevern, men Biomangfoldlovutvalget har i § 38 i utkastet til ny naturmangfoldlov foreslått en bestemmelse om marine verneområder. Bli dette forslaget realisert, vil det bli fanget opp av bestemmelsen om geografisk virkeområde i saksbehandlings- og konsultasjonslovens §§ 3 hvoretter reglene om konsultasjoner også vil få anvendelse på beslutninger og tiltak som kan få innvirkning på fiske eller annen materiell kulturutøvelse i samiske kyst- og fjordområder.

Konsultasjonsbestemmelsene ved områdevern vil ikke bare få anvendelse under de forberedende verneprosessene hvor det vurderes om et område skal vernes. De vil også få anvendelse ved utformingen av *bruksbestemmelser* for de arealene som blir vernet, og ved *revideringen av vernebestemmelser* for tidligere vernede områder. Videre vil reglene gjelde ved *alle former for områdevern*, både nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, naturminner og biotopvern, og ved nye verneformer. De kan også få anvendelse ved vedtak om midlertidig vern. Det avgjørende for om reglene får anvendelse er ikke verneformen, men om vernet kan få *direkte betydning* for samiske interesser.

Når det for øvrig gjelder *innholdet* i konsultasjonsreglene, vises det til punkt 17.5.6 til 17.5.8 foran om hvilke sammenslutninger og institusjoner som har rett til å bli konsultert, om hvilke myndighetsorganer som er subjekt for konsultasjonsplikten og om gjennomføringen av konsultasjonene. Det kan imidlertid også her poengteres at det ikke bare er Sametinget som er aktuell som konsultasjonsmotpart for vernemyndighetene, men også reindriftsutøvere og andre brukergrupper som vernevedtakene kan få direkte betydning for. I større vernesaker, typisk saker som gjelder nasjonalparker, og saker som har stor prinsipiell betydning for samiske interesser, kan det være aktuelt å konsultere både Sametinget og andre direkte berørte, mens det i saker av mindre geografisk utstrekning kan være mest aktuelt å konsultere de rettighetshaverne og brukergruppene som et vern kan få direkte betydning for.

Som fremholdt i punkt 17.5.5.2, jf. 17.5.5.3, har utvalget funnet det mest hensiktsmessig at bestemmelsene om konsultasjonsplikt ved områdevern, *plasseres i naturvernloven/naturmangfoldloven*, ved at det her inntas en bestemmelse som viser til at de generelle reglene om konsultasjoner får anvendelse også ved slike vedtak, og da både

105. Brev 2. oktober 2006 fra Miljøverndepartementet (200501546/HEB).

under verneplanarbeidet/verneprosessen og ved utformingen av bruksregler for verneområdene.

#### 20.5.4.5 *Tilbørlig hensyntagen til samiske interesser*

Samiske interesser er ikke særskilt fremhevet i dagens vernelovgivning bortsett fra at det i Miljøverndepartementets rundskriv T-3/99 om saksbehandlingen etter naturvernloven § 18 er inntatt enkelte henvisninger til reindrift, Sametinget og samiske kulturminnemyndigheter, jf. punkt 20.3.3.2. I tillegg vil formuleringer som «grunneiere og rettighetshavere» i § 18 nr. 1 annet ledd og nr. 2 første ledd også omfatte samiske grunneiere og rettighetshavere, og herunder også reindrifftsberettigede. Dette vil imidlertid ikke alene gi tilstrekkelig sikkerhet for at det i konkrete vernesaker vil bli tatt tilbørlig hensyn til de berørte samiske interessene.

Dersom det lovfestes at bevaring av det samiske materielle kulturgrunnlaget er et av formålene med naturvern i tradisjonelle samiske områder, jf. punkt 20.5.3 flg., kan dette trolig bidra til en bedre ivaretagelse av de samiske interessene. Bestemmelser om at saker om vern skal forelegges for Sametinget, reindrifftsforvaltningen og de samiske interessene som de kan få direkte betydning for, vil sammen med regler om konsultasjoner og annen saksbehandling, jf. nedenfor i punkt 20.4.5 flg. og 20.5.5 flg., kunne ha en tilsvarende effekt ved at de vil synliggjøre de samiske interessene og bedre deres muligheter til å gjøre sitt syn gjeldende.

På samme måte som i saker som gjelder vedtak og beslutninger om enkeltstående inngrep i grunn og ressurser, jf. ovenfor i punkt 18.4.7.3, er det imidlertid etter Samerettsutvalgets syn, også i saker som gjelder områdevern grunn til å lovfeste at vernemyndighetene skal ta tilbørlig hensyn til tradisjonell samisk bruk når de skal avgjøre om områder skal vernes. En slik bestemmelse er allerede inntatt i finnmarksloven § 19 annen setning, hvoretter det utformingen av bruksregler skal «legges vekt på at tradisjonell bruk kan videreføres». Uttrykket «tradisjonell bruk» omfatter både samisk og annen tradisjonell bruk,<sup>106</sup> men avveiningsnormen er begrenset til å gjelde bruksbestemmelser for nasjonalparker, jf. for så vidt at den er inntatt i en særregel om nasjonalparker på Finnmarkseiendommens grunn.

Slik Samerettsutvalget ser det, er det imidlertid liten grunn til å begrense en regel om hensyntagen til tradisjonell bruk i tradisjonelle samiske områder

til bruksreglene for nasjonalparker. Den bør få generell anvendelse ved utformingen av bruksregler for verneområder, uavhengig av hvilken vernekategori det er tale om, og dermed også gjelde når det utarbeides bruksregler for landskapsvern-områder, naturreservater og biotopvernområder.

Videre har en bestemmelse som gir vernemyndighetene visse føringer for hvordan de skal utøve sin myndighet etter naturvernloven, etter Same rettsutvalgets syn en mer naturlig plass i den lovgivningen som regulerer disse myndighetenes adgang til å treffe vedtak, enn i en lov som for øvrig regulerer adgangen til å iverksette grundisponeringstiltak og disponere over fornybare ressurser i en avgrenset del av det samiske tradisjonelle området i Norge. En avveiningsnorm med et innhold som tilsvarer eller som likner på finnmarksloven § 19 annen setning, har karakter av å være en bestemmelse som begrenser vernemyndighetenes kompetanse til å fatte vedtak, og den hører da systematisk hjemme direkte i hjemmelsloven.

Utvalget har således foreslått en bestemmelse i *naturvernloven/naturmangfoldloven* hvor det fremgår at vernemyndighetene når de utformer bruksregler for nasjonalparker og andre verneområder i tradisjonelle samiske områder, er pålagt å ta tilbørlig hensyn til samisk og annen tradisjonell bruk. En slik regel bør slik utvalget ser det, også få anvendelse for myndighetenes underliggende vurdering av om det skal treffes et vernevedtak eller ikke, og ved revideringen av de reglene som i dag regulerer bruken av tidligere vernede områder.

Siden vernelovgivningen gjelder i hele landet, vil bestemmelsen også få anvendelse i Finnmark. At den delvis vil overlappes finnmarksloven § 19 annen setning, er imidlertid knapt noe reelt problem. Overlappingen vil kun gjelde ved utformingen av bruksregler for nasjonalparker på Finnmarkseiendommens grunn, mens den foreslåtte bestemmelsen ellers vil ha selvstendig betydning både ved den underliggende vurderingen av om et område skal vernes og eventuelt på hvilken måte, og ved utformingen av bruksregler for landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder.

Ettersom den regelen utvalget har foreslått inntatt i naturvernloven om tilbørlig hensyntagen til samisk og annen tradisjonell bruk, har et innhold som på de feltene hvor den overlapper finnmarkslovens bestemmelse er likeartet med og ikke står i motstrid med denne, vil det heller ikke skape noen tolkningsproblemer at de delvis overlapper hverandre.

Når det ellers gjelder begrunnelsen for og rettsvirkningene av en regel om tilbørlig hensynta-

<sup>106</sup> Ot. prp. nr. 53 (2002-2003) side 133.

gen til samisk og annen tradisjonell bruk, kan det, i tillegg til det som er anført ovenfor, vises til det som er fremholdt i punkt 18.4.7.3 angående en motsvarende bestemmelse i saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Det som der er anført med fokus på tiltak som kan medføre fysiske inngrep i grunn og ressurser, vil også gjelde i forhold til en regel om tilbørlig hensyntagen til tradisjonell samisk bruk ved vedtak om områdevern.

En regel om tilbørlig hensyntagen ved vedtak om områdevern og når det gis regler om bruken av de vernede områdene, vil dessuten konkretisere statens folkerettslige forpliktelser, som også innebærer en plikt for myndighetene til å vektlegge hensynet til samiske interesser, jf. punkt 18.3.2.3. En slik regel vil også bidra til at den folkerettslige beskyttelsen av retten til fortsatt samisk materiell kulturutøvelse som blant annet følger av SP artikkel 27, vil måtte trekkes inn i avveiningen av om områder skal vernes og med hvilket innhold.

SP artikkel 27 er neppe til hinder for at det ved vedtak om vern kan iverksettes ulike reguleringer av og begrensninger i samisk tradisjonell bruk,<sup>107</sup> og da kanskje særlig når det gjelder mulighetene for fremtidige tilpasninger til teknologisk utvikling. Slike reguleringer og begrensninger kan imidlertid ikke gis et slikt innhold at de i realiteten kan sidestilles med en nektelse av retten til fortsatt materiell kulturutøvelse. Den foreslåtte bestemmelsen kan derfor tjene som en nyttig påminnelse om statens folkerettslige forpliktelser.

#### 20.5.4.6 Innarbeiding i lovverket

Den bestemmelsen som er skissert ovenfor, er etter sin art en saksbehandlingsregel. Dette kan tilsi at den i gjeldende naturvernlov hører systematisk hjemme i kapittel VI hvor det ellers er inntatt regler om saksbehandlingen i vernesaker. Slik utvalget ser det, vil imidlertid en plassering i lovens kapittel I Formål og alminnelige bestemmelser gi bestemmelsen en mer overordnet plass og understreke dens allmenne betydning for vernesakene. Det er dessuten i lovens § 2 gitt visse nærmere regler om foreleggelse og uttalelse mv. Samerettsutvalget har derfor foreslått bestemmelsen inntatt som ny § 2 a i naturvernloven. Når det gjelder dens nærmere innhold vises det til merkna-dene nedenfor i punkt 24.5.

Dersom det vedtas en ny lov om naturmangfold, bør etter Samerettsutvalgets mening en bestemmelse med tilsvarende innhold som den

utvalget har foreslått, inntas i den bestemmelsen i den nye loven som tilsvarende forslaget til § 14 i Biomangfoldlovutvalgets lovutkast.

### 20.5.5 Andre saksbehandlingsregler

#### 20.5.5.1 Utgangspunkt og grunnleggende hensyn

Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder også i saker om områdevern. Videre har naturvernloven § 18 følgende særlige regler om verne-saksbehandlingen:

«§ 18. 1. Når et arbeid med vern etter denne lov starter opp skal det tas kontakt med berørte fylkeskommuner og kommuner for å drøfte avgrensning av området, innhold i vernebestemmelser og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid.

Vernemyndigheten skal kunngjøre en melding, som regel i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet, der det gjøres rede for det påtenkte vernetiltak og de følger det antas å få. Såvidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utføres.

På et tidlig tidspunkt i forberedelse av vernetiltaket skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesse i tiltaket.

2. Når verneforslaget er utarbeidet skal det kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet at forslag om vern er utlagt til offentlig ettersyn. Kunngjøringen skal beskrive området forslaget omfatter og gi en rimelig frist for uttalelse som ikke må settes kortere enn 6 uker fra kunngjøringen. Såvidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere underrettes ved brev.

I samband med kunngjøringen skal saken legges fram for fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer til uttalelse.

3. Før vedtak om vern treffes, skal forslaget forelegges kommunestyret. Det kan settes en frist for kommunestyrets uttalelse.

4. Departementet kan på forhånd treffe vedtak om midlertidig vern inntil saken er avgjort.»

De reglene som her er gitt om kunngjøring og innhenting av uttalelser mv., supplerer og utfyller den generelle bestemmelsene om utredningsplikt i forvaltningsloven § 17, jf. § 37. For nasjonalparker og andre verneområder etter naturvernloven som er større enn 500 km<sup>2</sup> gjelder det dessuten et ubetinget krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a, jf. forskrift 1. april 2005 nr. 276 § 2 første ledd bokstav c. Etter samme bestemmelse er det også krav om konsekvensut-

107. Se for eksempel Howard v. Canada, (Communication No. 879/1999), para. 12.7.

redninger ved nasjonalparker og andre vernetiltak etter naturvernloven på mer enn 250 km<sup>2</sup>, dersom tiltaket fører til «en vesentlig endring i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet».

I Finnmark kan også *Sametingets retningslinjer* for vurdering av samiske hensyn ved endret bruk av utmark etter finnmarksloven § 4 få betydning i vernesaker.<sup>108</sup> Lovens utgangspunkt er riktignok at «etablering av nasjonalparker og andre verneområder ikke [vil] være «endret bruk av utmark» dersom bruksreglene for området ikke utelukker at den bruk som har vært utøvd, kan fortsette».<sup>109</sup> Medfører vernevedtaket at «tradisjonell samisk bruk innskrenkes eller på andre måter hindres», vil imidlertid vedtaket være et vedtak om «endret bruk» av utmark slik at retningslinjene får anvendelse, jf. retningslinjenes § 3 annet ledd.

I praksis vil dette innebære at det ved vurderingen av om det skal treffes vernevedtak med slike virkninger, må tas hensyn til de kulturelle særegenhetene som ligger til grunn for den tradisjonelle samiske bruken av utmark. Videre «skal» det vurderes hvilke virkninger vedtaket vil kunne få for samisk reindrift, (annen) hevdvunnen tradisjonell utmarksbruk og næringsutøvelse (kombinasjonsnæringer, jordbruk, bufehold), og for samisk kultur og samfunnsliv i et videre perspektiv, jf. retningslinjenes §§ 5 til 7. Etter retningslinjenes §§ 8 og 9, jf. også § 4 annet ledd, «bør» vernemyndighetene også legge opp til aktiv deltakelse fra samiske interesser i beslutningsprosessen, og redegjøre for hvordan virkningene for samisk kultur har vært vurdert og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket.

*Biomangfoldlovutvalget* har foreslått visse endringer i vernesaksbehandlingen som tar sikte på å bidra til en klarere og mer inkluderende prosess for de mest berørte interessene,<sup>110</sup> blant annet ved en utbygging av den særlige saksbehandlingsregelen for vernesaker:

«§40. (saksbehandling)

Når et arbeid med vern etter dette kapitlet tar til, skal det innenfor rammene av annet til femte ledd legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørt lokalbefolkning, kommunen og fylkeskommunen. Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og

kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet. Forholdet til planleggingen etter plan- og bygningsloven skal avklares med kommunen og fylkeskommunen. Berører verneforslaget samisk utnyttning av naturressurser, skal vernemyndigheten søke å oppnå enighet med Sametinget om hvordan saksbehandlingen skal legges opp innenfor rammen av denne paragraf.

Miljøvernmyndigheten skal kunngjøre det påtenkte verneforslag med de viktigste følger det antas å få. Kunngjøring skal som regel skje i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Ved forslag til verneområder i sjø skjer kunngjøringen på en måte som er hensiktsmessig for at berørte interesser kan bli kjent med forslaget. Grunneiere og rettighetshavere skal så vidt mulig underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utformes. På et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesse i tiltaket.

Forslaget til forskrift sendes på høring etter reglene i forvaltningsloven § 37. Om varsling av grunneiere og rettighetshavere gjelder reglene i forvaltningsloven § 16. Forslaget legges ut til offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted og kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Kunngjøringen skal beskrive området som forslaget omfatter og gi en frist på minst to måneder for uttalelse. Forslaget legges frem til uttalelse for kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer, og for Sametinget hvis verneforslaget berører samiske interesser.»

Biomangfoldlovutvalget understreker viktigheten av hensynet til deltagelse og samarbeid, og fremhever også at de foreslåtte endringene kan bidra til en klarere og mer inkluderende prosess for de som blir berørt av vernet. Utvalget peker videre på at «samenes stilling som urfolk tydeliggjøres i lovforslaget ved at Sametinget skal involveres på en god måte i de forskjellige stadier av saksbehandlingen», og fremholder:<sup>111</sup>

«God gjensidig informasjon på et tidlig stadium i saksbehandlingen kan bidra til å dempe konflikter, til økt forståelse for vernet, til å få frem reelle motforestillinger tidlig, og til å legge grunnlag for best mulig tilpasning av vernet til lokal bruk så langt det lar seg forene med verneformålet. Det kan videre bidra til at man unngår «overraskelser» på et sent stadium i prosessen.»

108. Retningslinjene er godkjent av Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved brev 11. juni 2007 (200600084-/INA), og trådte i kraft 1. juli 2007, jf. retningslinjenes § 11.

109. Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) side 122.

110. Se NOU 2004: 28 side 352.

111. NOU 2004: 28 side 352.

Samerettsutvalget slutter seg til dette synspunktet, og vil understreke at det er viktig å trekke Sametinget inn i vernesaker som berører samiske interesser slik som foreslått i § 40 siste ledd siste setning i utkastet til naturmangfoldlov. Hensynet til samiske interesser bør imidlertid få flere utslag i bestemmelsen enn dette. Riktignok kan reindriftsamer og andre rettighetshavere i tradisjonelle samiske områder være omfattet av formuleringen «grunneiere, rettighetshavere» i utkastet til § 40 første ledd, jf. også «grunneiere og rettighetshavere» i naturvernloven § 18 nr. 1 annet ledd, men hensynet til samisk reindrift og andre samiske arealbruksinteresser bør også nevnes mer spesifikt i de særskilte saksbehandlingsreglene for verneprosesser.

Som påpekt en rekke steder i utredningen, er det både ønskelig og nødvendig at lovgivning som kan få betydning for bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder, utformes med sikte på reell medvirkning fra de berørte. Den lokale dimensjonen vil derfor måtte være fremtredende. Samtidig har hensynene til presisering, konkretisering og synliggjøring av samiske interesser stått sentralt for Samerettsutvalget, både når det gjelder reglene om saksbehandling og konsultasjoner i kapittel 17 og 18, og forslagene til endringer i plan- og bygningsloven i kapittel 19. Disse hensynene kan imidlertid være like sterke i saker om områdevern som i saker som gjelder inngrep i grunn og ressurser eller arealplanlegging.

Nasjonalparker må særlig på grunn av deres geografiske utstrekning, men i noen grad også på grunn av restriksjonsnivået, antas å være den verneformen hvor det i praksis vil være størst behov for å utforme regelverket slik at det legger til rette reell samisk medvirkning i verneprosessene og når det gjelder utformingen av bruksregler mv. for de vernede områdene.

Saksbehandlingsregelen i naturvernloven § 18 er imidlertid generell og gjelder for alle verneformer. Det samme gjelder utkastet til § 40 i naturmangfoldloven. Det er slik Samerettsutvalget ser det, ingen grunn til å foreslå noe annet for saksbehandlingen ved områdevern i tradisjonelle samiske områder. Også de øvrige verneformene som er aktuelle etter dagens lovgivning, og som vil kunne være aktuelle etter ny lovgivning, vil etter omstendighetene kunne få direkte betydning både for reindrift og andre samiske interesser.

Samerettsutvalget vil før øvrig understreke at en egen bestemmelse om behandlingen av vernesaker i tradisjonelle samiske områder, vil utgjøre et tredje trinn i den synliggjøringen av samiske interesser som bør komme til uttrykk i vernelovgivning.

De to øvrige trinnene er at det vises til disse interessene i angivelsen av verneformålene og at det gis en bestemmelse om foreleggelse for og konsultasjoner med samiske rettighetshavere og interesser i vernesaker som kan få direkte betydning for samisk tradisjonell bruk, og om hensyntagen til slik bruk, jf. forslagene i punkt 20.5.3 og 20.5.4. En lovfesting på disse tre nivåene vil etter utvalgets syn være et bidrag til å sikre at samiske interesser kan bli tilbørlig hensyntatt i verneprosessene og delta i disse prosessene i samsvar med hva de har krav på etter folkeretten.

Dette kan heller ikke ses å gå ut over andre interesser eller medføre noen egentlig økning av vernemyndighetenes arbeidsbyrde. Det er ikke primært tale om å pålegge disse myndighetene forpliktelser som de ikke har i dag, men om å gi regler som konkretiserer disse forpliktelsene og som dermed vil gjøre det lettere å overholde dem i praksis.

#### *20.5.5.2 Saksbehandlingen – generelle betraktninger*

I likhet med det som gjelder generelt, jf. kapittel 17 og 18 foran, og i forhold til reglene om arealplanlegging og konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, jf. kapittel 19, har utvalget vurdert om reglene om konsultasjoner som er foreslått i punkt 20.5.4.4, bør suppleres av andre saksbehandlinger for å ivareta samiske hensyn i vernesaker. Siden naturvernloven § 18 i dag har en del særlige saksbehandlingsregler i vernesaker, jf. forslaget i NOU 2004: 28 til § 40 i naturmangfoldloven, er disse vurderingene knyttet opp til om saksbehandlingsreglene i naturvernloven bør suppleres med henvisninger til aktuelle samiske interesser.

I motsetning til det som i punkt 20.5.4.4 er lagt til grunn for konsultasjonsreglene, er det således ikke lagt opp til at de saksbehandlingsreglene som er foreslått i utredningens kapittel 18, skal gis tilsvarende anvendelse i vernesaker i form av en henvisningsbestemmelse i naturvernloven. I stedet er det foreslått innarbeidet en del saksbehandlingsregler direkte i naturvernloven. Disse reglene vil supplere lovens øvrige saksbehandlingsregler, og gi et resultat som er relativt likeartet med det som vil følge av forslaget i kapittel 18.

Særlige saksbehandlingsregler i naturvernloven kan, på samme måte som slike regler i annen lovgivning, ha atskillig selvstendig betydning ved siden av reglene om konsultasjoner, blant annet i tilfeller hvor institusjoner og sammenslutninger som har rett til å bli konsultert, ikke anser det påkrevd å konsultere, og ved at de kan fange opp grupper og interesser som ikke er omfattet av kon-

sultasjonsbestemmelsene. Se ellers det som er anført om forholdet mellom konsultasjonsregler og øvrige saksbehandlingsregler foran i punkt 17.1.1 og 18.1.1.2.

Reglene om konsultasjoner vil komme i tillegg til de reglene som ellers gjelder om vernesaksbehandlingen. Følgelig vil både naturvernloven § 18, jf. Miljøverndepartementets rundskriv T-3/99, og forvaltningslovens regler få anvendelse i vernesaker i tradisjonelle samiske områder ved siden av reglene om konsultasjoner. Ved større verneområder vil også plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger få anvendelse.

Ettersom naturvernloven § 18 ikke spesifikt viser til rettssubjekter som representerer samiske interesser, kan det imidlertid også i denne spørres om det bør vises til slike interesser i en bestemmelse som regulerer behandlingen av vernesaker i tradisjonelle samiske områder. Som fremholdt i punkt 20.3.3.2, trekkes reindriften, samiske organisasjoner og Sametinget inn på linje med andre organisasjoner og myndigheter i vernearbeidet, jf. også at det i rundskriv T-3/99 om vernesaksbehandlingen er fremholdt at verneplanarbeidet skal drøftes med berørte myndigheter innenfor blant annet reindrift og samiske spørsmål. Etter Samerettsutvalgets syn bør likevel samiske interesser synliggjøres i de konkrete saksbehandlingsreglene.

### 20.5.5.3 Saksbehandlingen – Sametingets rolle

Biomangfoldlovutvalget foreslår i lovutkastets § 40 å videreføre saksbehandlingsreglene i naturvernloven § 18,<sup>112</sup> men at vernemyndigheten i saker hvor et verneforslag «berører samisk utnytting av naturressurser» skal søke å oppnå enighet med *Sametinget* om hvordan saksbehandlingen skal legges opp innenfor de mer generelle rammene for saksbehandlingen som utvalget har foreslått, jf. § 40 første ledd siste setning. Videre er det i § 40 tredje ledd siste setning lagt opp til at forslag til konkrete verneforskrifter for det enkelte verneområdet, jf. lovutkastets § 33, skal legges frem for Sametinget dersom samiske interesser berøres.

Samerettsutvalget støtter Biomangfoldlovutvalgets forslag om at vernemyndigheten skal søke å oppnå enighet med Sametinget om hvordan saksbehandlingen i konkrete vernesaker skal legges opp i de tilfellene verneforslaget berører samisk utnytting av naturressurser. En slik bestemmelse kan anses som en lovfestelse av at det skal konsulteres om prosessen i vernesakene, og vil således

være et bidrag til å oppfylle statens folkerettslige forpliktelser. Samerettsutvalget kan også slutte seg til forslaget om at utkast til verneforskrifter skal legges frem for Sametinget til uttalelse dersom verneforslaget berører samiske interesser, men vil bemerke at retten til å bli konsultert og delta i beslutningsprosesser etter folkeretten går lenger enn bare å være en alminnelig høringsrett, jf. foran i punkt 17.2 flg.

Det forholdet at Sametinget etter forholdene kan ha rett til å bli konsultert når det utarbeides verneforskrifter og bestemmelser som gir regler for bruken av vernede områder, er imidlertid ikke ensbetydende med at ikke også regler om høring av Sametinget i vernesaker vil ha reell betydning. Flertallet av vernesakene gjelder naturreservater som vanligvis omfatter relativt små arealer.<sup>113</sup> Med mindre sakene anses å ha prinsipiell betydning for samiske interesser, vil det derfor trolig ofte være mer aktuelt at Sametinget avgir høringsuttalelse enn at det konsulterer med vedkommende vernemyndigheten. Se også det som er anført i punkt 18.4.4.4 og 19.4.7 flg. om Sametingets rolle som høringsinstans i saker om bruk av grunn og ressurser, og ved arealplanlegging i tradisjonelle samiske områder.

Etter utvalgets syn bør det derfor lovfestes at Sametinget ved siden av retten til å bli konsultert i vernesaker som kan få direkte betydning for samiske interesser, også er høringsinstans. En slik bestemmelse kan også ha en videre anvendelse enn bestemmelsene om konsultasjoner ved at den ikke begrenses til saker som kan få «direkte betydning» for samiske interesser, men også gis anvendelse for vernesaker hvor dette kriteriet ikke er (klart) oppfylt.

Ettersom det også i vernetilfellene kan dreie seg om et relativt betydelig antall saker,<sup>114</sup> jf. at den særlige saksbehandlingsregelen ikke bare vil omfatte nasjonalparker, men også landskapsvernområder, naturreservater, naturminner og biotopvernområder, er det nærliggende at bestemmelsen formuleres slik at rollen som høringsinstans ikke bare tilkommer «Sametinget», men også «den tinget har gitt eller gir fullmakt». Se nærmere de generelle vurderingene som er gjort i punkt 18.4.4.4 om at Sametinget i konkrete høringssaker bør kunne overlate avgivelsen av uttalelsene til underliggende organer i sametingssystemet, for

112. NOU 2004: 28 side 614.

113. Per 1. januar 2007 fantes det i Norge (utenom Svalbard) 1790 naturreservater, som dekker et areal på 4193 km<sup>2</sup>, eller vel 1,3 % av landarealet ([http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing\\_\\_\\_5587.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing___5587.aspx)).

eksempel Sametingsrådet, administrasjonen eller de samiske kulturminnemyndighetene.

#### 20.5.5.4 Saksbehandlingen – andre samiske rettighetshavere og interesser

Etter Samerettsutvalgets syn bør en bestemmelse om saksbehandlingen ved områdevern i tradisjonelle samiske områder også vise til andre samiske rettighetshavere og interesser enn Sametinget. I likhet med Biomangfoldlovutvalget,<sup>115</sup> ser Samerettsutvalget det som viktig at berørte interesser gis anledning til å komme inn i prosessen på et så tidlig stadium at de vil kunne øvre reell innflytelse. Se også det som er sagt i punkt 17.5.6.2 om betydningen av at ikke bare Sametinget, men også andre samiske interesser trekkes inn i saksbehandlingen når det overveies å iverksette andre tiltak som kan få direkte betydning for disse interessene.

Samerettsutvalget støtter lovfesting av en plattform for vernearbeidet, som i forslaget til naturmangfoldlov § 40 første ledd. Første ledds første setning om at det skal legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørt lokalbefolkning mv., bør imidlertid utformes slik at de relevante samiske rettighetshaverne og interessene nevnes eksplisitt i lovteksten. Reindriften – og kanskje i enda større grad samiske interesser som kombinasjonsnæringer – kan bli oversett i saker som kan få betydning for dem.

Denne faren er kanskje særlig til stede i de sørlige delene av Samerettsutvalgets mandatområde, der samiske aspekter – også reindriften – er mindre synlig. Som et eksempel kan nevnes at Elgå Reinbeitedistrikt har fremholdt at reindriftsut-

verne ikke ble gitt like god deltakelse som de bruks- og virkesberettigede i statsallmenningen i arbeidet med verneplanen for skog på Statskog SFs grunn i Hedmark,<sup>116</sup> og som ledet til fredningen av Bjørnberga/Isteren og Volaberget/Kvemskjølen naturreservater i Engerdal kommune.<sup>117</sup> Reindriften er for øvrig heller ikke nevnt under avsnittet om rettighetshavere på statsgrunnen i Fylkesmannens verneforslag som ble fremlagt i februar 2005.<sup>118</sup> Sjøsamiske organisasjoner kan tjene som et annet eksempel på samiske interesser som kan bli oversett i verneprosesser.

*Samiske brukerinteresser* kan falle inn under begrepene «grunneiere, rettighetshavere, berørt lokalbefolkning» i utkastet til naturmangfoldlov § 40 første ledd første setning. De vil etter forholdene også kunne anses dekket av uttrykket «grunneiere og rettighetshavere» i naturvernloven § 18 nr. 1 annet ledd, slik at de»[s]å vidt mulig bør underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før [verne]forslag utarbeides.»

Reindriftsberettigede må anses som «rettighetshavere» i bestemmelsens forstand. Videre vil bygdelag med overveiende samisk befolkning som får anerkjent eierrettigheter i på grunnlag av lang tids bruk, være dekket av uttrykket «grunneiere». Dette uttrykket vil også omfatte individuelle samiske og andre grunneiere som berøres av vernearbeidet. Begrepet «berørt lokalbefolkning» i forslaget til § 40 i naturmangfoldloven kan omfatte samisk og annen lokalbefolkning som bruker et område uten å ha fått anerkjent privatrettslige rettigheter til dette, men hvor et vernevedtak likevel kan få betydning for deres bruk.

Slik Samerettsutvalget ser det, tilsier likevel hensynet til synliggjøring av samiske interesser i lovverket at reindriften og andre samiske og lokale brukerinteresser nevnes særskilt i bestemmelsen. I tillegg til det som er anført ovenfor, jf. også punkt 18.4.4.5 og 18.4.4.6, kan det bemerkes at en regel som nevner at reindrift og andre (samiske) rettig-

114. Det ble i 2006 opprettet til sammen 87 verneområder etter naturvernloven i Norge, fordelt på fem nasjonalparker (hvorav fire nye), 16 landskapsvernområder (15 nye) og 44 naturreservater (37 nye), to naturminner (ett nytt) og 20 andre plante-, fugle- og dyrefredningsområder med biotopvern ([http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing\\_\\_\\_3285.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing___3285.aspx)). En ikke ubetydelig del av dette vernet skjedde i tradisjonelle samiske områder. Det ble i Finnmark i 2006 etablert to nye nasjonalparker (Seiland og Varangerhalvøya), mens det i Troms ble foretatt en utvidelse av en eksisterende nasjonalpark (Øvre Dividal). Videre ble det opprettet flere naturreservater og landskapsvernområder (Syltefjorden naturreservat og Persfjorden-Syltefjorden landskapsvernområde i Finnmark og Dividalen landskapsvernområde i Troms). For øvrig viser en sammenlikning av tallene i Statistisk Årbok for hhv. 2005 og 2006 at det i 2005 ble opprettet 17 nye naturreservater i Troms fylke, mens fylkesmannen i Finnmark på oppdrag av Miljøverndepartementet nylig har igangsatt arbeidet med å lage verneplaner for til sammen 23 myr- og våtmarksområder i Finnmark.

115. Se NOU 2004: 28 side 352-354, jf. også side 614-615 og lovforslagets § 40.

116. Høringsuttalelse fra Elgå reinbeitedistrikt til Fylkesmannen i Hedmark, 12. april 2005, oversendt Samerettsutvalget ved brev 14. januar 2006.

117. Se forskrift 2. september 2005 nr. 978 (Bjørnberga og Isteren) og nr. 979 (Volaberget/Kvemskjølen).

118. Fylkesmannen i Hedmark, Rapport nr. 2/2005, Forslag til vern av skog på Statskog SFs grunn i Hedmark, datert 16. februar 2005. Det endelige vernevedtaket tar i større grad enn Fylkesmannens forslag hensyn til reindriften, blant annet ved at det i formålsbestemmelsen i de to verneforskriftene er supplert med følgende passuss: «Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor naturreservatet er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift», jf. § 2 annet ledd i de respektive verneforskriftene.

hetshavere og organisasjoner skal underrettes når verneprosesser overveies igangsatt, og gis anledning til å uttale seg, neppe vil være særlig byrdefull for vernemyndighetene.

Etter rundskriv T-3/99 om saksbehandlingen i vernesaker har Fylkesmannen ansvaret for å starte opp vernearbeidet, og det forutsettes at kommuner og fylkeskommuner skal ha en sentral rolle i verneplanarbeidet.<sup>119</sup> Disse bør kunne fremskaffe en adekvat oversikt over samiske og lokale rettighetshavere og organisasjoner, og eventuelt vil de kunne få bistand av reindriftsforvaltningen og Sametinget. Dessuten legger også avtalen om retningslinjer for verneplanarbeidet mellom Sametinget og Miljøverndepartementet opp til aktiv ivaretagelse av lokale samiske interesser i verneplanarbeidet fra et tidligst mulig stadium, se særlig avtalens § 5.1.

En lovfesting i tråd med drøftelsen vil følgelig neppe innebære noen stor utvidelse av forvaltningens arbeidsbyrde. En plikt for vernemyndighetene til å tilskrive reindriftsutøvere og andre samiske rettighetshavere og organisasjoner, før verneprosessene igangsettes slik at disse kan medvirke i prosessene fra et tidlig stadium, kan dessuten bidra til en besparelse ved at de verneprosessene som igangsettes, vil kunne forløpe mer friksjonsfritt.

#### 20.5.5.5 Særlig om saksbehandlingen ved midlertidig vern

Saksbehandlingsreglene i naturvernloven § 18 og utkastet til naturmangfoldlov § 40 gjelder ikke ved vedtak om midlertidig vern. Etter naturvernloven § 18 nr. 4 kan departementet vedta midlertidig vern «inntil [verne]saken er avgjort». Det vil si i den tiden hvor den alminnelige vernesaksbehandlingen pågår. Biomangfoldlovutvalget har i utkastet til naturmangfoldloven § 42 inntatt følgende bestemmelse om midlertidig vern, som foreslås å erstatte § 18 nr. 4:

«§42. (midlertidig vern)

For å hindre skade på verneverdier kan departementet gi forskrift om midlertidig vern av bestemt angitte områder. I forhold til private grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vedtaket, gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Når en bestemt naturtype står i fare for å forsvinne, kan Kongen ved forskrift fastsette begrensninger og forbud mot virksomhet og

ferdsel som ytterligere kan true naturtypens fortsatte eksistens.

For vedtak om midlertidig vern etter første og annet ledd gjelder ikke § 40. Når det treffes vedtak om midlertidig vern, skal saksbehandlingen fortsette uten ugrunnet opphold. Miljøvernmyndigheten kan gjøre unntak fra vedtaket når dette ikke strider mot formålet, eller når viktige samfunnshensyn tilsier det. Vedtaket om midlertidig vern gjelder til det oppheves.»

Midlertidig vern er ingen selvstendig vernekategori, men forutsetter at det området som vernes midlertidig oppfyller de kriteriene som er oppstilt i naturvernloven §§ 3, 5, 8 eller 11 for hhv. nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater eller naturminne. Det er ikke nødvendig å knytte det midlertidige vernet til en bestemt vernekategori, men i praksis er det særlig mulige fremtidige naturreservater som gjøres til gjenstand for slikt vern. Både Regjeringen, Miljøverndepartementet, og Direktoratet for naturforvaltning, jf. delegasjonsvedtak 20. oktober 1988, kan vedta midlertidig vern. Loven setter ingen frist for hvor lenge det midlertidige vernet kan vare, men det er i rundskriv T-3/99 fremholdt at det er «miljøvernmyndighetenes intensjon å sørge for en snarlig avklaring av spørsmålet om endelig vern, slik at perioden for midlertidig vern ikke blir lenger enn nødvendig.»

Et midlertidig vernevedtak skal følges opp med en prosess for permanent vern, men i enkelte tilfeller har det gått flere år før det har foreligget endelig avklaring av vernesaken.<sup>120</sup> Tidsforløpet antas imidlertid ikke å kunne føre til at det midlertidige vedtaket faller bort på ulovfestet grunnlag.<sup>121</sup> Det midlertidige vernet gjelder til saken er avgjort, enten ved at vernet skrinlegges eller ved at det avløses av et vedtak om permanent vern.

Per 1. januar 2007 var tre områder med et areal på til sammen 3 km<sup>2</sup> gjenstand for midlertidig vern etter naturvernloven.<sup>122</sup> Det største av disse områdene var et område på vel 2,8 km<sup>2</sup> (2868 daa) i Hattfjelldal og Grane kommuner i Nordland fylke, jf.

120. Sivilombudsmannen har i en sak om den motsvarende bestemmelsen i kulturminneloven § 22 nr. 4 uttalt at prosessen med permanent fredning må «igangsettes uten unødig opphold etter at det midlertidige vedtak er truffet.» Bestemmelsens plassering og ordlyd («inntil saken er avgjort») forutsatte etter ombudsmannens syn at det er mens spørsmålet om permanent fredning behandles at det kan vedtas midlertidig vern. I den aktuelle saken var det gått syv måneder fra midlertidig vedtak til varsel om igangsetting av permanent fredningssak ble kunngjort. Dette ble kritisert av ombudsmannen (Sivilombudsmannens årsmelding 1991 side 167).

121. Inge Lorange Backer, Naturvern og naturinngrep – forvaltningsrettslige styringsmidler, 1986, side 729.

122. [http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing\\_\\_\\_3285.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing___3285.aspx)

119. Miljøverndepartementets rundskriv T-3/99 Saksbehandlingsregler etter naturvernloven § 18, punkt II.1.



forskrift 25. juli 2006 nr. 1125 om midlertidig vern av Salomobergan naturreservat.

Om tidsaspektet ved behandlingen av saker om midlertidig vern, fremholder Biomangfoldlovutvalget at vedtakene har karakter av hastevedtak, og at en fullstendig behandling etter de alminnelige saksbehandlingsreglene ville ta for lang tid og lett kunne føre til at verneverdier går tapt.<sup>123</sup> Utvalget fremhever at vedtak om midlertidig vern vil være en forskrift, men at det «kan være adgang til å fravike kravet om høring etter forvaltningsloven § 37 annet ledd med hjemmel i paragrafens fjerde ledd bokstav b.»<sup>124</sup> En presiserer også at etter utkastets § 42 første ledd annen setning vil forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelde i forhold til private grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vedtaket om midlertidig vern. Dette innebærer at disse skal varsles og få anledning til å uttale seg før vedtak treffes etter forvaltningsloven § 16 første ledd. Også i disse tilfellene kan imidlertid varsling unnlates hvis den vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres, jf. § 16 tredje ledd bokstav a.

Samerettsutvalget har vurdert om det, ved siden av konsultasjonsreglene, er behov for særlige saksbehandlingsregler for ivaretagelse av samiske interesser ved midlertidig vern. Betenkelighetene fra de interessene som berøres av midlertidig vern, herunder de samiske, aktualiseres særlig når det midlertidige vernet varer lenge. Siden varigheten av det midlertidige vernet vil bero på lengden av den ordinære verneprosessen som det midlertidige vernet er knyttet til, og dette kan variere mye fra sak til sak, synes det imidlertid lite hensiktsmessig å gi bestemmelser om en absolutt tidsramme. Derimot kan det ha mer for seg å gi en regel om at den ordinære verneprosessen må påbegynnes så raskt som praktisk mulig, eller i alle fall uten ugrunnet opphold, etter at det er fattet vedtak om midlertidig vern slik Biomangfoldlovutvalget har foreslått i utkastet til § 42 tredje ledd.

Fordi det er tale om hastesaker, vil spørsmålet i forhold til de samiske interessene være om det for disse gjør seg gjeldende særlige behov som kan begrunne en avvikende løsning. Samerettsutvalget viser til at det samlet sett er et lite areal som er midlertidig vernet, og at det er en relativt høy terskel for å anvende disse bestemmelsene i praksis. Effekten av vedtak om midlertidig vern vil dessuten i realiteten være begrenset til at det fastsettes restriksjoner på bruken av verneområdet i den perioden den alminnelige verneprosessen pågår,

og under denne prosessen vil de alminnelige saksbehandlingsreglene gjelde fullt ut. Videre vil som hovedregel forvaltningslovens regler om enkeltvedtak få anvendelse for samiske og andre grunneiere og rettighetshavere, og herunder også rein-driftsutøvere.

En har derfor ikke foreslått særskilte saksbehandlingsregler på dette punktet. Imidlertid kan også vedtak om midlertidig vern få direkte betydning for samiske interesser. De foreslåtte reglene om *konsultasjoner* bør derfor få anvendelse også i slike saker. Siden disse sakene i all hovedsak vil gjelde mindre arealer og sakenes karakter tilsier en hurtig saksbehandling, vil det trolig i første rekke være aktuelt å konsultere samiske rettighetshavere og andre brukerinteresser som et vedtak om midlertidig vern kan få direkte betydning for.

#### 20.5.5.6 Innarbeiding i lovverket

På bakgrunn av drøftelsen i punkt 20.5.5.1 til 20.5.5.5 har Samerettsutvalget foreslått en egen bestemmelse om saksbehandling ved områdevern i tradisjonelle samiske områder, som vil supplere de øvrige saksbehandlingsreglene ved områdevern, og herunder den foreslåtte bestemmelsen om foreleggelse for, konsultasjoner med og vektlegging av samiske interesser. Utvalget har ansett det mer hensiktsmessig at bestemmelsen inntas i en egen bestemmelse i naturvernloven (§ 18 a), enn at dens ulike aspekter forsøkes innarbeidet i eksisterende bestemmelser. Den sistnevnte løsningen vil være lite oversiktlig, og vil neppe i samme grad som en særskilt bestemmelse være egnet til å ivareta hensynet til å synliggjøre samiske interesser i saksbehandlingen. Når det gjelder det nærmere innholdet i forslaget til ny § 18 a, vises det til merknadene i punkt 24.5.

Etter systematikken i Biomangfoldlovutvalgets forslag kan den bestemmelsen Samerettsutvalget har foreslått enten inntas som en ny § 40 a, eller eventuelt søkes innarbeidet mer direkte i § 40. Samerettsutvalget har imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

### 20.5.6 Noen særlige spørsmål

#### 20.5.6.1 Innledning

Utvalget vil i det følgende drøfte enkelte spørsmål som har oppstått som følge av det som ellers er foreslått i utredningen. Forslaget i kapittel 12 og 13 om å etablere et apparat for å kartlegge ervervede, men ikke rettslig anerkjente rettigheter til grunn

123. NOU 2004: 28 side 354, se også side 617.

124. NOU 2004: 28 side 617.

og ressurser i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover, reiser spørsmål om det bør gis regler som midlertidig båndlegger muligheten til å etablere nye verneområder eller utvide eksisterende verneområder inntil rettighetsforholdene er avklart, jf. punkt 20.5.6.2 til 20.5.6.5.

Videre reiser flertallets forslag om å etablere Hålogalandsallmenningen som ny eier av den grunnen som Statskog SF i dag er hjemmelsinnehaver til i Nordland og Troms, spørsmål om det for dette området bør gis en regel som motsvarer finnmarksloven § 19. Det fremgår av dennes første punktum at grunn i Finnmarkseiendommens eie kan legges ut som nasjonalpark, og av tredje setning at Finnmarkseiendommen og bruksrettshavere som berøres av dette kan kreve erstatning for økonomisk tap etter reglene i naturvernloven § 20 b, jf. punkt 20.5.6.6.

Etter finnmarksloven § 19 annen setning skal det ved «utformingen av bruksregler legges vekt på at tradisjonell bruk kan videreføres». Spørsmålet om en slik avveiningsnorm bør lovfestes har ikke bare interesse for nasjonalparker på Hålogalandsallmenningens grunn, men også i forhold til andre vernekategorier, og i alle landets tradisjonelle samiske områder uansett hvem som er grunneier. Utvalget har derfor vurdert dette spørsmålet mer generelt, jf. punkt 20.5.4.5 hvor det er foreslått en regel om tilbørlig hensyntagen til samisk og annen tradisjonell bruk når det fattes vedtak om områdevern og gis bruksregler for vernede områder.

#### 20.5.6.2 Båndlegging av verneprosesser – nasjonalparker. Utgangspunkt

Den rettighetskartleggingen som etter finnmarkslovens kapittel 5 skal foretas for å kartlegge opparbeidende rettigheter til grunn og ressurser som hittil ikke er gitt noen formell rettslig anerkjennelse, vil kunne lede til at grunn som i dag tilligger Finnmarkseiendommen blir overført til andre grunneiere. Dersom det i samsvar med Samerettutvalgets forslag i kapittel 12 og 13 gjennomføres tilsvarende kartlegging i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms og sørover, kan det også her tenkes at det vil skje endringer i grunneierforholdene.

Det kan ut fra en betraktning om at det kan være uheldig å igangsette verneprosesser i områder hvor rettighetsforholdene ikke er avklart, spørres om det bør gis en bestemmelse om *midlertidig båndlegging* av prosessene inntil rettighetskartleggingen er fullført. Adgangen til å etablere nasjonal-

parker er i dag begrenset til statens grunn, samt grunn som ligger i eller som grenser til statsgrunn, jf. naturvernloven § 3 første ledd. En midlertidig båndlegging vil derfor kunne begrunnes med at den kan motvirke situasjoner hvor rettighetskartleggingen avdekker at et vedtak om å etablere en nasjonalpark ble truffet på en feilaktig forutsetning om at det vernede området var statsgrunn, når dette viser seg ikke å være tilfellet.

I dommen i Rt. 1986 s. 199 godtok riktignok Høyesterett at Hardangervidda nasjonalpark kunne opprettes til tross for at 52 % av nasjonalparkens 3422 km<sup>2</sup> var privateid grunn, men også i dette tilfellet var det statens grunn som var grunnlaget for opprettelsen av nasjonalparken, mens den privateide grunnen fremsto som et tillegg til statsgrunnen.<sup>125</sup>

Det kan også vises til at Biomangfoldlovutvalget i sin oppsummering av samiske innvendinger mot områdevern, peker på at spørsmålene om landrettighetene ikke er avklart.<sup>126</sup> Videre har det fra Sametinget i forbindelse med at Fylkesmannen i Finnmark har igangsatt arbeid med å lage verneplaner for 23 myr- og våtmarksområder i Finnmark, vært antydning at vernearbeidet bør utsettes i påvente av at Finnmarkskommisjonen har utredet hvem som har eiendomsretten til de områdene som er aktuelle for vern.<sup>127</sup> Også planene om å etablere en nasjonalpark sør for Altevannet i Bardu kommune i Troms, har frembrakt krav fra samisk hold om at verneprosessen må utsettes inntil rettighetsforholdene i området er avklart.<sup>128</sup>

For så vidt gjelder Finnmark berører flertallet i Stortingets Justiskomiteé forholdet mellom grunn eid av Finnmarkseiendommen og grunn som eventuelt blir overført til nye eiere, i sine spesialmerknader til bestemmelsen i finnmarksloven § 19, og uttaler:<sup>129</sup>

«Flertallet vil presisere at ny § 19 kun gjelder grunn som Finnmarkseiendommen eier, og dermed ikke grunn som det viser seg gjennom kommisjonens og særdomstolens arbeid at tilhører andre ...»

Tilstanden for grunnen i Finnmark når det gjelder adgangen til å opprette nasjonalparker mens *kartleggingsprosessen* for kommisjonen og særdomstolen *pågår*, er derimot ikke omtalt i komitéinnstillingen. Den manglende reguleringen av dette forholdet

125. Rt. 1986 side 199 på side 202.

126. NOU 2004: 28 side 478, se også side 475 og 477.

127. [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sami\\_radio/1.2711095](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sami_radio/1.2711095)

128. Se brev fra Talma sameby til Fylkesmannen i Troms, 5. november 2006.

129. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 43.

der i finnmarksloven kan imidlertid ikke anses å tale mot et forslag om en midlertidig båndleggingsregel. Den ovenfor siterte merknaden fra komitéflertallet kan snarere tale for at det bør gis en slik regel.

Samerettsutvalget har således vurdert om det for de tradisjonelle samiske områdene bør gis bestemmelser om midlertidig båndlegging av adgangen til å opprette nasjonalparker og andre verneområder. Mens utvalget har delt seg når det gjelder spørsmålet om det bør gis slike bestemmelser for nasjonalparkene,<sup>130</sup> jf. punkt 20.5.6.3 og 20.5.6.4, er det enighet om at det ikke er behov for slike bestemmelser i forhold til andre verneområder, jf. punkt 20.5.6.5.

### 20.5.6.3 Båndlegging av verneprosesser – nasjonalparker. Flertallets vurderinger

Samerettsutvalgets flertall, bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Lund, Parmann, Pedersen, Reiersen og Røssvoll* ser ikke bort fra at det kan være uheldig for rettighetskartleggingen dersom pågående nasjonalparkprosesser *ikke* tar høyde for kartleggingen.

Dette flertallet er også innforstått med at hensynet til ryddighet omkring avklaringen av rettighetsforholdene tilsier at det ikke bør fattes nasjonalparkvedtak som griper utilbørlig inn i områder som er under utredning og eventuell domstolsbehandling. En vil imidlertid anta at disse hensynene kan ivaretas på andre måter enn ved en regel som midlertidig båndlegger adgangen til å etablere nye eller utvide eksisterende nasjonalparker i tradisjonelle samiske områder.

Slik dette flertallet ser det, er det langt viktigere at det etableres saksbehandlingsrutiner som innebærer at reindrift og andre samiske rettighetshavere og interesser trekkes aktivt med i verneprosessene fra et tidligst mulig stadium, enn å gi regler om at planlagte verneprosesser ikke kan igangsettes, eller at pågående prosesser må utsettes inntil rettighetskartleggingen er fullført. Det er i dag et økende fokus på å trekke rettighetshavere og brukergrupper inn i prosessene rundt etableringen av fremtidige og utvidelse av eksisterende nasjonalparker, og på å styrke disses medvirkning i forvaltningen av verneområdene. Videre vil avtalen mellom Miljøverndepartementet og Sametinget om retningslinjer for verneplanarbeid, som blant annet åpner for konsultasjoner mellom ved-

kommende vernemyndighet og Sametinget og andre samiske rettighetshavere og interesser, styrke den samiske innflytelsen i fremtidige verneprosesser.

Samerettsutvalgets forslag om at lovreglene om konsultasjoner også skal få anvendelse i saker som gjelder etablering av nye eller utvidelse av eksisterende nasjonalparker og ved fastsettelsen av nye og revideringen av gjeldende verneforskrifter, vil styrke denne innflytelsen ytterligere. Også utvalgets øvrige forslag om styrking av samiske interesser i forhold til verneprosesser og planprosesser generelt, vil sikre ivaretagelse av de samiske interessene.

Slik dette flertallet ser det, vil det derfor neppe være spesielt uheldig for samiske eller lokale rettighetshavere og interesser at det også mens avklaringen av eier- og bruksrettigheter pågår, er adgang til å etablere og utvide nasjonalparker i tradisjonelle samiske områder. Vern av natur gjennom nasjonalparker er et viktig virkemiddel for å sikre utmarksområder med spesielle naturkvaliteter. Samtidig er eksistensen av store, sammenhengende områder uten inngrep og med et forvaltningsregime som kan sikre områdene mot fremtidige inngrep, av stor verdi både for reindrift, annen lokal utmarksbruk og for allmenne friluftslivinteresser.

Det er heller ikke gitt at samiske rettighetshavere og interesser alltid vil være tjent med en regel om midlertidig båndlegging av verneprosesser i det tidsrommet det pågår rettighetskartlegging i et område. Disse prosessene vil uansett ta lang tid, og når en slik prosess er ingangsatt, vil prosessen tjene som en beskyttelse mot inngrep inntil den er fullført. En regel om midlertidig båndlegging av verneprosessene vil derfor undertiden kunne være til fordel for de utbyggingsinteressene som gjør seg gjeldende i det aktuelle området.

Slik flertallet ser det, kan det også ha en uheldig signaleffekt dersom utvalget foreslår en midlertidig båndlegging av verneprosesser, mens adgangen til å iverksette andre tiltak og inngrep i det aktuelle området ikke undergis et tilsvarende forslag om båndlegging.

Det er heller ikke gitt at dagens rettsstilling, hvor det med unntak av grunn eid av Finnmarkseiendommen, er et vilkår etter naturvernloven § 3 for å legge ut et område som nasjonalpark at dette er eller ligger til statsgrunn, vil vedvare. Biomangfoldlovutvalget har foreslått å oppheve vilkåret,<sup>131</sup> samtidig som det åpnes for erstatning til grunneiere og andre rettighetshavere. Blir forslaget reali-

130. Utvalgets medlem Fjellheim har ikke ønsket å slutte seg til noen av fraksjonene.

131. Se NOU 2004: 28 side 321–322.

sert, vil mye av bakgrunnen for en regel om midlertidig båndlegging falle bort, ettersom det da ikke lenger vil være noe prinsipielt skille mellom statsgrunn og annen grunn når det gjelder myndighetenes adgang til å etablere nasjonalparker.

Flertallet har følgelig ikke foreslått regler om midlertidig båndlegging av verneprosesser i forhold til nasjonalparker. Dette standpunktet må ses i sammenheng med de saksbehandlingsreglene som utvalget ellers har foreslått og som legger opp til at hensynet til samiske og andre rettighetshavere og brukergrupper skal ivaretas gjennom saksbehandlings- og konsultasjonsregler på alle stadier i prosessene, og også ved forberedelsen og vedtaket av verneforskriftene for hvert enkelt verneområde. Flertallet forutsetter at disse reglene kommer på plass parallelt med verneprosessene.

Hensynet til bruks- og eierrettigheter som skal kartlegges gjennom prosessene for kommisjonen og utmarksdomstolen, vil blant annet kunne ivaretas ved at gis en bestemmelse i hjemmelsgrunnlaget for verneforskriftene om at disse vil måtte endres i de tilfellene hvor det blir avklart at andre har eier- og bruksrettigheter i nasjonalparkene.

#### 20.5.6.4 Båndlegging av verneprosesser – nasjonalparker. Mindretallets vurderinger

Et mindretall bestående av medlemmene *Eira, Kapppfjell, Larsen og Westerfeld* er enig med flertallet i at det viktigste vil være å sikre at samiske og lokale rettighetshavere og interesser ikke blir overkjørt i de pågående verneprosessene og at det tas tilbørlig hensyn til disse når bruksreglene utformes. Dette mindretallet har likevel foreslått en regel om båndlegging av adgangen til å vedta at områder legges ut som nasjonalpark så lenge kartleggingsprosessen pågår, og at dette også bør gjelde for vedtak om å utvide eksisterende nasjonalparker.

Siden forslaget om rettighetskartlegging vil gjelde i alle tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover, bør også bestemmelsen som båndlegger adgangen til å etablere nye og utvide eksisterende nasjonalparker gjelde i hele dette området.

Mindretallet har videre funnet det hensiktsmessig at båndleggingen knyttes opp til selve *vedtaket* om å etablere nasjonalparken, og at det dermed bare er selve vedtaksadgangen som suspenderes, og ikke den forberedende saksbehandlingen, hvor det etter utvalgets forslag vil gjennomføres konsultasjoner og foretas annen saksbehand-

ling med sikte på å ivareta de samiske interessene. I en del tilfeller kan det riktignok trolig være mest hensiktsmessig at påbegynte verneprosesser stilles i bero, men det bør være en åpning for at verne-saksbehandlingen eller deler av den kan pågå parallelt med rettighetskartleggingen. På denne måten vil regelen kunne legge til rette for at det ikke gripes uforholdsmessig inn i pågående verneprosesser, samtidig som utsettelsen av vedtaket til rettighetskartleggingen er gjennomført, vil sikre at vernevedtaket vil reflektere de rettighetene som er kartlagt.

Regelen bør for øvrig utformes slik at den gjenspeiler at det er adgangen til å *etablere nye og til å utvide eksisterende nasjonalparker* som båndlegges. Endringer i forskrifter om bruken av allerede eksisterende nasjonalparker vil det derimot være adgang til. Imidlertid vil vernemyndighetene også ved slike endringer måtte konsultere og overholde de saksbehandlingsreglene som ellers er foreslått, jf. punkt 20.5.4 og 20.5.5.

Fordi rettighetskartleggingen kan ta lang tid, er det mulig at en regel som legger bånd på adgangen til å vedta nasjonalparker i hele kartleggingsperioden, kan slå uheldig ut i enkelttilfeller. Riktignok er trolig de områdene hvor fredningsbehovet er mest presserende allerede er lagt ut som nasjonalparker, men det kan likevel oppstå særlige behov i utsatte områder. Det bør derfor innarbeides en sikkerhetsventil om at nasjonalparker likevel kan vedtas under kartleggingsprosessen når det foreligger særlige grunner.

Etter mindretallets syn bør en regel med et så bredt anvendelsesområde som den som er skissert ovenfor, inntas direkte i naturvernlovens hjemmelsbestemmelse, for eksempel som nytt annet ledd i gjeldende lovs § 4. I en eventuell ny naturmangfoldlov som samsvarer med innholdet og strukturen i Biomangfoldlovutvalgets forslag, kan en egnet plassering være i forslaget hjemmelsbestemmelse for nasjonalparker, det vil si i § 34 siste ledd.

Det bemerkes for øvrig at en eventuell realisering av Biomangfoldlovutvalgets forslag om å oppheve kravet om at nasjonalparker må opprettes på statsgrunn eller grunn som ligger i eller som grenser til slik grunn, neppe vil frata båndleggingsregelen dens funksjon. De hensynene som kan anføres til fordel for å utsette verneprosessene inntil rettighetsforholdene er avklart, kan ikke ses å stå i en vesentlig annerledes stilling på statsgrunn enn på privat grunn.

#### 20.5.6.5 Båndlegging av verneprosesser – andre verneområder

Samerettsutvalget har også vurdert om det bør gis båndleggingsregler for andre vernekategorier enn nasjonalparkene. Grunnen til at en har vurdert dette særskilt er blant annet at både det geografiske omfanget av og innholdet i vernet i form av restriksjonsnivå kan variere relativt mye mellom de ulike vernekategoriene. Det er særlig ved vernekategorier som kan omfatte store områder og hvor restriksjonsnivået er relativt strengt at det er aktuelt med bestemmelser om midlertidig båndlegging, mens slike bestemmelser vil være mindre aktuelle for vernekategorier som har et lavt restriksjonsnivå ellers som har liten geografisk utstrekning.

Samtidig vil utvalget understreke at en båndleggingsregel vil begrense mulighetene til å ivareta hensynet til naturvern, om enn bare for en midlertidig periode. En slik begrensning bør følgelig ikke gis et videre anvendelsesområde enn det som er nødvendig for på en tilbørlig måte å ivareta hensynet til en mest mulig ryddig rettighetskartlegging og til at eventuelle rettighetspretendenter skal få behandlet sine krav på en betryggende måte. Slik utvalget ser det, er det derfor nødvendig å undergi spørsmålet om midlertidig båndlegging under kartleggingsprosessen en konkret vurdering for de ulike vernekategoriene.

For så vidt gjelder *biotopvernområder*, jf. naturvernloven § 9, samt viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7 og Biomangfoldlovutvalgets forslag til motsvarende bestemmelse i lovutkastets § 37, kan utvalget ikke se noe behov for regler om båndlegging av adgangen til å treffe vernevedtak mens rettighetskartleggingen pågår. Denne verneformen har et beskjedent geografisk omfang.<sup>132</sup> Selv om bruksrestriksjonene kan være relativt sterke i disse områdene, vil disse fredningene derfor sjelden utgjøre noen omfattende inngrep i samisk og annen lokal bruk, samtidig som verneverdiene i disse tilfellene ofte vil være sterke.

Dette gjelder i stor grad også for *naturreservater*, jf. naturvernloven § 8 og Biomangfoldlovutvalgets motsvarende forslag til § 36 i naturmangfoldloven. I motsetning til i biotopvernområdene er det i naturreservatene ikke spesielle funksjoner for sårbare arter som vernes, men naturtypen som sådan. I likhet med biotopvernområdene har imid-

lertid også hvert enkelt naturreservat en relativt beskjedent utstrekning,<sup>133</sup> og verneverdiene er sterke ettersom reservatfredningen i praksis er forbeholdt truet, sjelden eller sårbar natur. Det forholdet at verneverdiene er sterke, er også et tungtveiende argument mot å foreslå regler om båndlegging av adgangen til å legge ut biotopvernområder og naturreservater.

Ettersom områdene normalt vil ha en relativt beskjedent geografisk utstrekning, må det i tillegg til at vedtakene sjelden vil utgjøre noe stort inngrep i samisk og annen bruk, også antas at rettighetsforholdene i områdene vil være om ikke avklarte, så i alle fall relativt oversiktlige. Antall rettighetspretendenter som kan ha et prosedabelt krav på at de gjennom langvarig bruk har ervervet eier- eller bruksrettigheter i et naturreservat på 2 km<sup>2</sup>, vil nødvendigvis være lavere enn i en nasjonalpark på flere hundre og ofte over 1000 km<sup>2</sup>.

Det er dessuten et poeng at det ikke er noe vilkår etter naturvernloven for fredning av biotopvernområdene og naturreservatene må ligge på statsgrunn eller omfatte grunn som er omsluttet av eller som ligger til statsgrunn og som fredes sammen med statsgrunn. I motsetning til det som gjelder for nasjonalparkene, vil rettighetskartleggingen dermed i disse tilfellene ikke kunne avdekke at det er fattet et fredningsvedtak på en feilaktig faktisk forutsetning om at grunnen var statseid eller at den ble fredet sammen med statsgrunn, ettersom dette ikke vil være noe underliggende nødvendig forutsetning for å treffe vedtaket.

Hensynet til samisk og annen lokal bruksutøvelse vil dessuten også ved slike vernevedtak kunne bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom de bestemmelsene utvalget ellers har foreslått om tilbørlig hensyntagen til tradisjonell (samisk) bruk og gjennom reglene om konsultasjoner og annen saksbehandling ved vernevedtakene og ved utforming av bruksforskrifter mv. Samerettsutvalget kan dermed ikke se at hensynet til rettighetskartleggingen tilsier at det er nødvendig å gi regler om midlertidig båndlegging av adgangen til å frede områder som naturreservater eller biotopvernområder.

*Landskapsvernområder*, jf. naturvernloven § 5 og Biomangfoldlovutvalgets forslag til § 35 i naturmangfoldlovutkastet, har atskillig større geografisk utstrekning enn biotopvernområdene og

132. Per 1. januar 2007 var det etablert 118 biotopvernområder i Norge, som til sammen utgjør et areal på 126 km<sup>2</sup>, eller vel 1,07 km<sup>2</sup> per område ([http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing\\_\\_\\_5587.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing___5587.aspx)).

133. Per 1. januar 2007 var det til sammen 1790 naturreservater i Norge som omfatter til sammen 4193 km<sup>2</sup>, eller om lag 2,34 km<sup>2</sup> per naturreservat ([http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing\\_\\_\\_5587.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing___5587.aspx)). Til sammenlikning omfatter Saltfjellet/Svartisen nasjonalpark i Nordland fylke alene et areal på 1890 km<sup>2</sup>.

naturreservatene.<sup>134</sup> Verneverdiene er heller ikke like sterke som for disse vernekategoriene, etter som det ved landskapsvern er landskapet som sådan som vernes mot tiltak som «vesentlig kan endre landskapets art eller karakter.»

Selv om dette isolert sett kan trekke i retning av at det ikke vil være særlig betenkelig ut fra vernehensyn å legge opp til en midlertidig båndlegging av adgangen til å vedta nye landskapsvernområder inntil kartleggingsprosessen er gjennomført, er det imidlertid heller ikke for denne vernekategorien noe vilkår at det må være tale om statsgrunn eller privat grunn som er omsluttet av eller som grenser til statsgrunn og som fredes sammen med statsgrunnen. Rettighetskartleggingen vil dermed heller ikke i disse tilfellene kunne avdekke fredningsvedtak som er truffet på feilaktige faktiske forutsetninger.

Videre er landskapsvernområdene den av naturvernlovens vernekategorier hvor vernnivået er lavest, og hvor bruksrestriksjonene gjennomgående er minst strenge.<sup>135</sup> Samtidig vil de reglene utvalget ellers har foreslått om hensyntagen til (tradisjonell) bruk av verneområdene og om konsultasjoner og annen saksbehandling når det fattes vedtak om områdevern og gis bestemmelser om bruk av verneområdene, også få anvendelse ved vedtak om landskapsvernområder i tradisjonelle samiske områder. Utvalget har derfor heller ikke foreslått båndleggingsregler for adgangen til å fatte vedtak om landskapsvernområder.

#### 20.5.6.6 Særlig om nasjonalparker på Hålogalandsallmenningens grunn

Som fremholdt i punkt 20.5.6.1, har finnmarksloven § 19 en særskilt regel om nasjonalparker på Finnmarkseiendommens grunn, som i første setning gir en prinsippbestemmelse om at grunn i dennes eie kan legges ut som nasjonalpark etter reglene i naturvernloven, og i tredje setning slår fast at Finnmarkseiendommen og bruksretthavere som berøres, kan kreve erstatning for økonomisk tap etter prinsippene i naturvernloven § 20 b.

134. Per 1. januar 2007 var det 174 landskapsvernområder i Norge, med et samlet areal på 15 093 km<sup>2</sup>, eller 86,74 km<sup>2</sup> per landskapsvernområde. Til sammenlikning dekkets landets 29 nasjonalparker et areal på 26 756 km<sup>2</sup>, eller 922,62 km<sup>2</sup> per nasjonalpark ([http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing\\_\\_\\_5587.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing___5587.aspx)).

135. Biomangfoldlovutvalget har påvist en noe varierende praksis når det gjelder restriksjonsnivået i de ulike landskapsvernområdene, og antyder at vernemyndighetene tidvis har gått noe langt i forhold til lovens intensjoner om at landskapsvern skal være en «mild» verneform, jf. NOU 2004: 28 side 299-301 og 323-324.

Regelen om at det på denne grunnen kan opprettes nasjonalparker, er etter sin art et unntak fra vilkåret i naturvernloven § 3 om at grunn som legges ut som nasjonalpark i hovedsak må være statsgrunn.<sup>136</sup> Bestemmelsen om erstatning er for sin del en presisering av det som ellers ville ha fulgt av naturvernloven § 20 b. Bestemmelsen vil imidlertid neppe ha noen stor realitet. Etter § 20 b kan økonomisk tap som følge av vedtak om nasjonalpark etter § 3 kreves erstattet av staten «i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger», men for nasjonalparker bedømmes retten til erstatning etter reglene om rådighetsinnskrenkninger hvor hovedregelen er at erstatning ikke blir gitt, jf. foran i punkt 9.2.3.3.

For det flertallet i Samerettsutvalget som foreslår å etablere Hålogalandsallmenningen som ny eier av statsgrunnen i Nordland og Troms, oppstår spørsmålet om det for *nasjonalparker* på dennes grunn bør foreslås en bestemmelse som motsvarer finnmarksloven § 19 første og tredje setning. Spørsmålet oppstår derimot ikke for andre vernekategorier ettersom vilkåret om statsgrunn bare gjelder for nasjonalparker. Det vil videre miste sin aktualitet også i forhold til nasjonalparker, dersom Biomangfoldlovutvalgets forslag om å oppheve kravet om statsgrunn som vilkår for å etablere nasjonalparker blir vedtatt.

Ettersom forslaget ikke er realisert, har imidlertid Samerettsutvalgets flertall vurdert om det for Hålogalandsallmenningens grunn bør gis en regel som motsvarer finnmarksloven § 19 første og tredje setning. For det mindretallet som går inn for å beholde Statskog SF oppstår ikke spørsmålet, men mindretallet har deltatt i vurderingene på subsidiært grunnlag.

En bestemmelse om at det på Hålogalandseiendommens grunn *kan legges ut nasjonalparker* må på samme måte som bestemmelsen i finnmarksloven § 19 anses som et unntak fra vilkåret om statsgrunn i naturvernloven § 3. Om det for Hålogalandsallmenningens grunn *ikke* gis en regel som motsvarer finnmarksloven § 19, vil den rettslige konsekvensen være at det her, inntil vilkåret i naturvernloven § 3 eventuelt endres, ikke lenger vil være adgang til å etablere nye, og heller ikke til å utvide eksisterende nasjonalparker.

Særlig det siste synes å ha klare betenkeligheter. En har derfor foreslått en slik bestemmelse også for Hålogalandsallmenningens grunn. Det er imidlertid ansett mer hensiktsmessig at bestemmelsen inntas direkte i den lovgivningen som regulerer adgangen til å legge ut områder som nasjonal-

136. Ot. prp.nr. 53 (2002-2003) side 116 og 133.

parker, det vil i dag si naturvernloven, enn i en lov om rett til og disponering over grunn og ressurser på Hålogalandsallmenningens grunn. Bestemmelsen vil ha karakter av å utvide vernemyndighetenes kompetanse til å etablere nasjonalparker på denne grunnen. Riktignok har disse myndighetene slik kompetanse i dag, men uten at en regel med det her skisserte innholdet lovfestet, vil de miste denne kompetansen. Den foreslåtte regelen vil derfor mer være et grep for å opprettholde status quo, enn noe egentlig nytt.

Bestemmelsen vil dessuten bare ha rettslig realitet inntil eventuelt forslaget fra Biomangfoldlovutvalget om å oppheve kravet om statsgrunn som vilkår for å etablere nasjonalparker blir vedtatt. Skjer dette, vil det ikke være behov for en særregel om at det kan opprettes nasjonalparker på Hålogalandsallmenningens grunn, like lite som det vil være behov for en slik regel i finnmarksloven. Dette er imidlertid ingen avgjørende innvending mot å foreslå den. Det finnes også andre bestemmelser i norsk lov som har liten praktisk betydning. Dessuten er det ikke gitt at Biomangfoldlovutvalgets forslag på dette punktet vil bli realisert.

For så vidt gjelder spørsmålet om det for nasjonalparker på Hålogalandsallmenningens grunn bør gis en *erstatningsregel* etter mønster av finnmarksloven § 19 tredje setning, kan det ikke ses at dette stiller seg vesentlig annerledes enn spørsmålet om at det bør gis en prinsippbestemmelse om at deler av denne grunnen kan legges ut som nasjonalpark.

Regelen har imidlertid ingen selvstendig rettslig betydning. Også etter gjeldende rett vil bruksrettshavere, for eksempel reindriftsutøvere, som lider økonomisk tap som følge av at det etableres en nasjonalpark i deres bruksområder, kunne kreve erstatning etter naturvernloven § 20 b. Det er heller ikke noe i veien for at Hålogalandsallmenningen kan gjøre dette, jf. for så vidt at det i disse tilfellene vil være et eventuelt unntak fra retten til å kreve erstatning som må lovreguleres,<sup>137</sup> og ikke det forholdet at dette kan kreves.

Det er etter dette vanskelig å se noen reelle grunner for å lovfeste en regel for Hålogalandsallmenningens grunn som motsvarer finnmarksloven § 19 tredje setning. Dette forsterkes ytterligere av at den erstatningsordningen som er omhandlet i naturvernloven § 20 b i praksis har liten realitet.

En slik bestemmelse kan derfor like mye ha en tilslørende effekt ved at den feilaktig kan gi bruksberettigede et inntrykk av at de normalt har krav på erstatning for økonomisk tap som følge av etablering av nasjonalparker, som en klargjørende effekt.

Dersom Biomangfoldlovutvalgets forslag om at det ikke bare ved etablering av naturreservater og biotopvern, men også ved nasjonalparker og landskapsvernområder, som hovedregel skal ytes erstatning til grunneiere og rettighetshavere for økonomisk tap, vil situasjonen derimot være en annen. Som det vil bli redegjort noe nærmere for i punkt 20.5.7.4 nedenfor, er Samerettsutvalget i all hovedsak enig i intensjonene bak og innholdet i dette forslaget. Det ligger imidlertid på siden av utvalgets mandat å foreslå generelle endringer i erstatningsreglene for områdevern. En har derfor ikke selv fremmet noe forslag om dette.

#### 20.5.6.7 Innarbeiding i lovverket

De lovendringene som Samerettsutvalget har gått inn for på bakgrunn av drøftelsen i punkt 20.5.6.1 til 20.5.6.6 foreslås inntatt i naturvernloven § 4 som nytt annet (nasjonalparker på Hålogalandsallmenningens grunn) og tredje ledd (forholdet til rettighetskartleggingen). Det vises for øvrig til merkningene til de foreslåtte bestemmelsene i punkt 24.5.

Dersom naturvernloven erstattes av en ny naturmangfoldlov, anbefaler Samerettsutvalget at det i naturmangfoldlovens hjemmelsbestemmelse for nasjonalparker, jf. § 34 i Biomangfoldlovutvalgets forslag, inntas en regel som motsvarer § 4 tredje ledd.

Om det her også vil være grunn til å innta en bestemmelse som motsvarer § 4 annet ledd, vil bero på om kravet om statsgrunn som vilkår for å etablere nasjonalparker blir opphevet i en ny naturmangfoldlov. Skjer det, vil bestemmelsen i annet ledd være overflødig, jf. punkt 20.5.6.6. Dersom dette ikke skjer, bør imidlertid naturmangfoldloven inneholde inn slik bestemmelse, som da eventuelt kan inntas på et egnet sted i hjemmelsbestemmelsen.

### 20.5.7 Enkelte andre sider ved forslaget til ny naturmangfoldlov

#### 20.5.7.1 Innledning

Samerettsutvalget vil i dette underpunktet gi til kjenne visse synspunkter på visse deler av Biomangfoldlovutvalgets lovforslag som kan få betydning for samiske interesser, men hvor det synes mer nærliggende at en eventuell realisering av forslagene skjer ved vedtak av en ny naturmangfold-

137. I det opprinnelige lovforslaget i Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) var det lagt opp til at grunn i Finnmarkseiendommens eie kunne legges ut som nasjonalpark «uten at Finnmarkseiendommen har krav på erstatning», jf. ellers Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) side 108 hvor forslaget er nærmere begrunnet.

lov, enn ved endringer i naturvernloven. Dette fordi de aktuelle delene av forslaget til Biomangfoldlovutvalget ikke har noe direkte motstykke i naturvernloven, slik at en eventuell integrering av disse forslagene i naturvernloven vil forutsette at det gjøres mer generelle eller strukturelle endringer i lovens regler om områdevern.

Endringer av denne typen, for eksempel i form av generelle regler om verneforskrifter, marine verneområder, nye regler om erstatning i vernesaker, og regler som åpner for en mer lokal forvaltning av de verneområdene som etableres, jf. lovforslagets §§ 33, 38, 47 og 61, vil det ligge utenfor Samerettsutvalgets mandat å vurdere. Dersom det først gis slike regler i en ny naturmangfoldlov bør det imidlertid slik utvalget ser det, legges opp til en noe sterkere synliggjøring av de samiske interessene enn hva Biomangfoldlovutvalget har lagt opp til.

Samerettsutvalget vil derfor i det følgende komme med visse synspunkter på hvordan dette kan gjøres. Fordi det tidligst høsten 2007 vil bli kjent i hvilken grad og på hvilken måte de aktuelle forslagene fra Biomangfoldlovutvalget vil bli fulgt opp, har en ikke utformet forslag til bestemmelser. Det understrekes imidlertid at det etter Samerettsutvalgets mening er viktig at samiske hensyn også integreres og synliggjøres dersom slike bestemmelser gis.

#### 20.5.7.2 Synliggjøring av samiske aspekter i forskriftshjemmelen (§ 33)

Forslaget i NOU 2004: 28 inneholder følgende bestemmelse om forskrifter om verneområder:

«§ 33 (forskrifter om verneområder)

Kongen fastsetter det enkelte verneområde, jf §§ 34 til 37, ved forskrift. I forhold til grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av forskriften, gjelder også forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

I forskriften angis verneområdets formål, herunder hvilke natur- eller kulturverdier vernet skal ivareta og den tilstand som ønskes oppnådd med vernet, verneområdets grenser, berørte eiendommer og bestemmelser om bruk av området. Forskrift om verneområder i sjø skal angi om verneformålet gjelder sjøbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse.

Ved avgrensning av verneområdet skal det legges vekt på å ivareta økologiske funksjoner av betydning for verneformålet og økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger.

Innenfor den ramme som gjelder for de enkelte verneområder, kan Kongen i forskrif-

ten forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan være egnet til å motvirke formålet med vernet. Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet.

Verneforskriften skal ikke være til hinder for å videreføre tradisjonell bærekraftig bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område.»

Bestemmelsen i § 33 har ingen direkte motstykker i naturvernloven. Den er imidlertid delvis en kodifisering av dagens praksis,<sup>138</sup> og erstatter dagens regler om vernevedtak i naturvernloven §§ 4 (nasjonalparker), 6 (landskapsvernområder) og 10 (naturresevater og biotopvernområder). Disse bestemmelsene er imidlertid utformet langt knappere enn forslaget til § 33 i naturmangfoldloven ved at de kun fremholder at Kongen kan fatte vedtak om vern og gi nærmere bestemmelser om bruk og skjøtsel av de ulike verneområdene.

Biomangfoldlovutvalgets forslag til hjemmelsbestemmelser for å verne områder som nasjonalparker, landskapsvernområder, naturresevater og biotopvernområder, er inntatt i lovutkastets §§ 34 til 37, og vil avløse naturvernloven § 3 (nasjonalparker), § 5 (landskapsvernområder), 8 (naturresevater) og 9 (biotopvernområder).<sup>139</sup>

I utredningens underpunkt om områdevern som virkemiddel for å sikre naturgrunnet (for samisk kultur) uttaler Biomangfoldlovutvalget blant annet:<sup>140</sup>

«Verneformene nasjonalpark og landskapsvernområde er allerede i dag ansett for å kunne være et bidrag til samisk kulturutøvelse gjennom deres formål om å sikre naturverdiene, og ved at den bruken som er i samsvar med verneformålet kan fortsette. Etter utvalgets forslag vil en slik praksis kunne fortsette, jf. utk. §§ 33 siste ledd, 34 annet ledd første punktum og 35 annet ledd annet punktum.

Verneformen landskapsvernområde tar etter utvalgets forslag større høyde for samspillet mellom mennesker og natur enn dagens bestemmelse. Landskapets kulturelle verdi er et mulig vernekriterium, samt den rollen landskapet har som identitetsbærer for grupper av befolkningen (jf. utk. § 35 første ledd).

Vernekategoriene naturresevat og biotopvernområde kan umiddelbart synes å være mindre egnet til å bidra til samisk kulturutøvelse. Men man kan bl.a. tenke seg former for

138. NOU 2004: 28 side 603.

139. Se ellers NOU 2004: 28 side 26-27, jf. side 320-327 og 605-613.

140. NOU 2004: 28 side 485.



reservatvern i sjø som kan bidra til at fiskeresursene opprettholdes på sikt, noe som kan komme f.eks. samisk kystbefolkning til gode.»

Skrittet herfra til lovfesting er etter Samerettsutvalgets syn, ikke langt. Selv om det rettslig sett ikke vil ha stor selvstendig betydning, kan en *synliggjøring av samiske interesser og hensynet til samisk bruk* i slike hjemler, på samme måte som i andre bestemmelser, ha en egenverdi. Dersom § 33 siste ledd for eksempel utformes slik at det fastslås at verneforskriftene «ikke [skal] være til hinder for å videreføre tradisjonell, *herunder samisk*, bærekraftig bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område», kan dette bidra til å gi forskriftene et innhold som vil sikre bedre hensyntagen til samisk bærekraftig bruk. Det kan eventuelt også presiseres at verneforskriften ikke skal være til hinder for at samisk (tradisjonell) bærekraftig bruk kan videreutvikles i tråd med det som vil være rimelig ut fra «tida og tilhøva».

Fordi bestemmelsene i naturvernloven §§ 4, 6 og 10 har en så knapp utforming, er det slik Samerettsutvalget ser det, lite hensiktsmessig å foreslå inntatt noe særskilt om samiske forhold i disse bestemmelsene. Når det her ikke er vist til andre konkrete interesser eller brukere, vil det gi et noe skjævt inntrykk å innta henvisninger til samiske interesser. Dersom det i en ny naturmangfoldlov inntas mer utførlige bestemmelser om verneforskrifter etter mønster av Biomangfoldlovutvalgets forslag, bør det imidlertid legges opp til en nærmere synliggjøring av de samiske brukerinteressene i samsvar med det som er skissert ovenfor.

### 20.5.7.3 Synliggjøring av sjøsamiske interesser (§ 38)

Naturvernloven har ingen særlige bestemmelser om verneområder i sjø, og det er i dag bare en meget liten del av Norges sjøareal som er vernet etter naturvernloven. Ingen norske nasjonalparker omfatter skjærgårdsområder, og også fjordområdene er i svært liten grad representert.<sup>141</sup> Imidlertid har Biomangfoldlovutvalget foreslått følgende regel:<sup>142</sup>

«§ 38. (særlig om verneområder i sjø)

Når områder i sjø blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat

eller biotopvernområde, gjelder reglene i §§ 34 til 37 tilsvarende om ikke annet følger av annet og tredje ledd.

I marine verneområder er skips- og båttrafikk, fritidsfiske, dykking og annen ferdsel tillatt om ikke vernevedtaket av hensyn til verneformålet og innenfor folkerettens rammer har bestemt annet.

I marine nasjonalparker skal sjøbunnen, vannsøylen eller begge deler med planter, dyreliv og geologiske forekomster og kulturminner vernes mot tiltak, forurensning og annen virksomhet som kan være til skade for verneformålet.»

Samerettsutvalget har blant annet gjennom sine befaringssturer og informasjonsmøter, jf. punkt 3.5.2 og 3.5.3 foran, fått innsikt i den marginalisering som sjøsamiske interesser har blitt utsatt for og føler seg utsatt for. En betoning av den sjøsamiske dimensjonen i en bestemmelse om verneområder i sjø, som vil få anvendelse ved siden av de generelle reglene om saksbehandling og konsultasjoner mv. i verneprosessene og ved utformingen av bruksbestemmelser mv., vil derfor ha atskillig verdi ut fra deltakelses- og demokratihensyn.

De ofte fragmenterte og mindre synlige sjøsamiske interessene vil ved en lovfesting i mindre grad risikere å bli oversett ved marine verneprosesser. Dette kan samtidig bidra til å opplyse vernesakene bedre. For så vidt gjelder utformingen av en slik bestemmelse, bør den etter Samerettsutvalgets syn ikke begrenses til nasjonalparker, slik som er tilfellet for § 38 tredje ledd i Biomangfoldlovutvalgets forslag, men gis generell anvendelse for alle verneområder, og inntas i et eget ledd. Den bør heller ikke begrenses til bestemte typer virksomhet. Dette tilsier at bestemmelsen, om den skal innarbeides i forslaget til § 38, bør inntas i et eget ledd, og da som et *nytt tredje ledd*, før siste ledd om marine nasjonalparker.

Ved å anvende begrepet «sjøsamisk kulturutøvelse» innbefattes både de tradisjonelle og næringsmessige sidene, samt en dynamikk med hensyn til fremtidig utvikling. Sjøsamisk virksomhet er geografisk naturlig avgrenset til tradisjonelle samiske områder.

Dersom forslaget til naturmangfoldloven § 38 vedtas slik det foreligger, eller det i en ny naturmangfoldlov gis en bestemmelse om verneområder i sjø med en noe annen utforming, kan det inntas en passus om at «i marine verneområder som ligger til tradisjonelle samiske områder, er sjøsamisk og annen tradisjonell ressursutnyttelse tillatt om ikke vernevedtaket av hensyn til verneformålet

141. Se [http://www.miljostatus.no/templates/themepage\\_2258.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/themepage_2258.aspx) hvor det fremgår at per 1. januar 2007 var ca. 2700 km<sup>2</sup> av Norges sjøarealer vernet etter naturvernloven.

142. NOU 2004: 28 side 329-340 (punkt 16.11), jf. side 378-380 (punkt 17.2.6) og side 613.

og innenfor folkerettens rammer har bestemt annet.»

Siden naturvernloven i dag ikke har noen bestemmelser om verneområder i sjø, og det klarligvis ligger utenfor Samerettsutvalgets mandat å foreslå generelle endringer i regelverket for områdevern, har utvalget ikke foreslått å innarbeide noen tilsvarende bestemmelse i naturvernloven. Å her innta en særskilt bestemmelse om sjøsamiske interesser vil dessuten være lite passende når loven ellers ikke har regler om verneområder i sjø.

#### 20.5.7.4 Kompensasjon ved vernevedtak (§ 47)

Samerettsutvalget har i punkt 9.2.3.3 redegjort for spørsmålet om erstatning for rådighetsbegrensninger ved fredningsvedtak mv. Se også Biomangfoldlovutvalget utredning kapittel 18 og vedlegg 6 til denne.<sup>143</sup> Dette utvalget har foreslått *nye regler om erstatning for rådighetsbegrensninger ved områdevern* i utkastet til § 47 i naturmangfoldloven.

Hovedregelen foreslås å bli at en grunneier eller rettighetshaver i et verneområde skal ha rett til erstatning fra staten for økonomisk tap som følge av at «igangværende bruk» blir hindret eller den samlede driften av eiendommen blir vesentlig vanskeliggjort. Løsningen kombineres med en tilskuddsordning for drift av eiendom som helt eller delvis inngår i et verneområde, jf. § 47 annet ledd. I motsetning til etter naturvernloven §§ 20 og 20 b, skilles det ikke mellom de ulike vernekategoriene. Blir forslaget vedtatt, vil det dermed ikke bare bli ytet erstatning fra staten for økonomisk tap som følge av rådighetsbegrensninger ved vedtak om naturreservater og biotopvernområder, slik som etter dagens § 20, men også ved vedtak om nasjonalparker og landskapsvernområder, hvor hovedregel i dag er at det ikke ytes erstatning.

Samerettsutvalget kan i stor grad slutte seg til Biomangfoldlovutvalgets grundige og nyanserte fremstilling, og konklusjonen på dette punktet.<sup>144</sup> Som Biomangfoldlovutvalget fremhever, kan det virke lite rimelig dersom rådighetsbegrensninger i nasjonalparker og landskapsvernområder får like stor betydning for en rettighetshaver som reservatfredning, samtidig som det som hovedregel bare er i de siste tilfellene at økonomiske tap som følge av fredningen vil bli erstattet. Biomangfoldlovutvalget peker også på at det undertiden kan være tvil om vernebestemmelsene for ulike vernekategorier er så forskjellige som lovgiveren forut-

satte ved lovendringen i 1985.<sup>145</sup> Restriksjonsnivået innenfor den enkelte verneform kan variere mye, og for enkelte landskapsvernområder har Biomangfoldlovutvalget konstatert at det er vedtatt restriksjoner som ligger nær opptil det som er vanlig i naturreservater.

I tillegg kommer at vilkårene for opprettelse av verneområder til en viss grad må være skjønnsmessige og gi forvaltningen frihet til å fastsette det restriksjonsnivået som anses nødvendig for å ta vare på verneverdiene i det aktuelle området. Det synes da lite rimelig at valg av vernekategori skal ha avgjørende betydning for den erstatningsrettslige situasjonen.<sup>146</sup>

Samerettsutvalget er i hovedsak også enig i Biomangfoldlovutvalgets vurderinger av behovet for å redusere transaksjonskostnadene i forbindelse med erstatningsoppgjør i vernesaker,<sup>147</sup> og de vurderingene som ligger bak valg av erstatningsmodell i § 47 og som har ledet til at erstatningsreglenes anvendelsesområde er begrenset til «igangværende bruk».<sup>148</sup>

Det er i § 47 annet ledd også foreslått en *tilskuddsordning* for å avbøte urimelige virkninger av at det ikke gis kompensasjon for restriksjoner på fremtidig bruksomlegging,<sup>149</sup> hvorefter staten kan «yte tilskudd til drift av eiendom som inngår i en nasjonalpark, et landskapsvernområde, et naturreservat eller et biotopvernområde». Etter Samerettsutvalgets mening bør en slik tilskuddsordning ikke begrenses til «drift av eiendom», men også åpne for at staten kan yte tilskudd til «utøvere av samisk reindrift og andre rettighetshavere som lider urimelig tap som følge av at et vedtak om områdevern medfører begrensninger på deres adgang til fremtidige bruksomlegginger.» En slik regel kan for eksempel innarbeides i § 47 annet ledd eller den bestemmelsen som vedtas som mot-svarer denne.

Som fremholdt i punkt 20.3.3.3, er det trolig begrensninger i adgangen til å benytte kjøretøy på barmark som vil være den mest aktuelle tapsposten i reindriften. Etter gjeldende rett vil ikke reineierne få erstatning for merkostnader ved slike restriksjoner i nasjonalparker eller landskapsvernområder, jf. Hålogaland lagmannsretts dom inntatt

143. NOU 2004: 28, Vedlegg 6, Erstatning for rådighetsreguleringer etter naturvernloven, av adv. Frode Innjord.

144. NOU 2004: 28 kapittel 18 (side 392-431).

145. Det ble ved endringslov 15. februar 1985 nr. 2 inntatt særlige erstatningsregler for naturreservater, biotopvernområder og naturminner fordi disse vernekategoriene ble antatt å kunne medføre så strenge restriksjoner på den enkelte eiendom at det ville ligge nær opp til ekspropriasjon.

146. Se om dette NOU 2004: 28 side 429.

147. NOU 2004: 28 side 428 og 430.

148. Se nærmere NOU 2004: 28 punkt 18.8 (side 414-421).

149. Se nærmere NOU 2004: 28 punkt 18.9 (side 421-427).

i RG 1997 s. 1361 (Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark), samt Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse 11. august 1997 (HR-1997-00417k) hvor reinbeitedistriktets anke ble nektet fremmet fordi en fant det klart at anken ikke ville føre frem, jf. tvistemålsloven § 373 tredje ledd nr. 1.

Samerettsutvalget vil anta at utkastet til naturmangfoldlov § 47 vil ivareta samiske interesser bedre enn hva gjeldende rett vil gjøre, og særlig om tilskuddsordningen utvides i samsvar med det som er skissert ovenfor. Fordi det vil ligge på siden av utvalgets mandat å foreslå endringer i de generelle reglene om kompensasjon for økonomisk tap som følge av vernevedtak, har en imidlertid ikke foreslått endringer av disse reglene. Det anbefales imidlertid at det i en ny naturmangfoldlov inntas bestemmelser om erstatning for og tilskudd ved områdevern, og slik at tilskuddsordningen også omfatter utøvere av samisk reindrift og andre bruksberettigede (samer så vel som andre) i verneområdene.

Det understrekes samtidig at en slik regel ikke vil innebære noen åpning for at det ved områdevern – mot at det utbetales erstatning til de samiske interessene – kan iverksettes bruksbegrensninger som er så omfattende at de er folkerettsstridige. Erstatnings- og tilskuddsreglene vil få anvendelse ved begrensninger i bruken som vil være tillatt å gjennomføre innenfor de absolutte skrankene mot inngrep i samisk kulturutøvelse som kan utledes av SP artikkel 27 og annen folkerett, men vil ikke kunne åpne for at tiltak som kan sidestilles med en nektelse av retten til materiell kulturutøvelse kan gjennomføres.

#### 20.5.7.5 Samisk representasjon i lokale vernemyndigheter (§ 61)

Biomangfoldlovutvalget foreslår følgende bestemmelse i utkastet til naturmangfoldlov om hvilke organer som er tiltenkt myndighet etter loven:<sup>150</sup>

«§ 61. Myndigheten etter loven

Kongen er øverste myndighet etter loven her.

Kongen kan bestemme at kommunen er myndighet etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven. Departementet kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et område vernet med hjemmel i kapittel IV.»<sup>151</sup>

Annet ledd bygger på praksis og forsøksordninger som allerede foreligger i norsk rett. Det er i tråd

med økosystemprinsippet – slik dette er videreutviklet i FNs biomangfoldkonvensjon – at forvaltningsansvar delegeres til det lavest hensiktsmessige nivået.<sup>152</sup>

Eksempler på slike særskilt oppnevnte organer er fylkesovergripende nemnder for forvaltningen av nasjonalparkene Hardangervidda, Dovrefjell og Forollhogna.<sup>153</sup> Det er også lagt opp til lokal forvaltning av de nylig etablerte nasjonalparkene Blåfjella-Skjækerfjella/Låarte-Skæhkere og Lierne/Lirje i Nord-Trøndelag. I disse nasjonalparkene ble på nyåret 2006 myndighet delegert fra Direktoratet for naturforvaltning til de aktuelle kommunene, men også reindriftsforvaltningen i Nord-Trøndelag er tillagt deler av forvaltningsansvaret.<sup>154</sup>

Også i Dovrefjellrådet og i de statlig oppnevnte tilsynsutvalgene for Hardangervidda er de kommunene som er berørt av vernet sentrale aktører.<sup>155</sup> Bestemmelsen i utkastet til § 61 annen setning om at departementet kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet, må derfor ses i sammenheng med første setning om at kommunen kan gis myndighet etter loven. Biomangfoldlovutvalget peker på at delegering særlig vil være aktuelt der nærhet til naturverdiene har stor betydning for de avgjørelser som skal tas, og at nærhet og lokalkunnskap kan være viktige fortrinn i saker der økosystemtilnærmingen skal legges til grunn. Hjemmelen for delegering kan dermed indirekte bidra til bevaring og utvikling av naturmangfoldet. Positive ringvirkninger vil også kunne oppnås dersom økt ansvar genererer økt engasjement og interesse for ivaretagelse av miljøhensyn.<sup>156</sup>

Dette vil gjelde tilsvarende for de samiske interessene, jf. for så vidt at Biomangfoldlovutvalget i kapittelet om urfolk og lokalbefolkninger – under punktet om anerkjennelse av menneskers bidrag til bevaring av naturmangfoldet – fremhever:<sup>157</sup>

151. Henvisningen til områder «vernet med hjemmel i kapittel IV» antas å være en lapsus. Lovutkastets kapittel IV omfatter fremmede arter, mens vurderingene omkring § 61 annet ledd annet punktum gjelder områdevernet (kapittel V), se nærmere NOU 2004: 28 side 389, 486, 570-571 og 637.

152. Se NOU 2004: 28 side 389 og 485-486.

153. Se NOU 2004: 28 side 637.

154. [http://www.fylkesmannen.no/fmt\\_fagomrade.asp?tgid=2820&gid=2877&amid=1238893&](http://www.fylkesmannen.no/fmt_fagomrade.asp?tgid=2820&gid=2877&amid=1238893&). Se også Vistad, Odd Inge, Daugstad, Karoline og Svarstad, Hanne, Store verneområde med lokal forvaltning: Funn og refleksjonar, 2006.

155. Se NOU 2004: 28 side 570-571. Dovrefjellrådet er etablert som en forsøksordning som tildeles årlige overføringer fra staten så lenge forsøket pågår. Tilsynsutvalgene for Hardangervidda får også dekket det meste av forvaltningsutgiftene gjennom overføring av statlige midler.

156. NOU 2004: 28 side 570.

157. NOU 2004: 28 side 486.

150. NOU 2004: 28 side 385-386, jf. side 479-480 gir en oversikt over organer med myndighet etter dagens lov.

«I lovutkastet åpnes det for at forvaltningsansvar etter loven kan legges til kommunen, men også til andre lokale forvaltningsorganer slik som særskilt sammensatte råd som kan få forvaltningsoppgaver i verneområder (utk. § 61 annet ledd annet punktum). *Samisk representasjon kan være aktuelt i slike råd i samiske bruksområder.* Et slikt delegert forvaltningsansvar vil i tilfelle måtte utøves innenfor rammer som miljøvernmyndighetene setter» (Samerettsutvalgets kursivering).

Biomangfoldlovutvalget anvender videre retningslinjene i den såkalte Ramsarkonvensjonen om styrking av lokal deltagelse i forvaltningen av våtmarker,<sup>158</sup> der det er formulert visse forutsetninger for når delegering av ansvar kan være et godt tiltak. Dette gjelder der engasjement og medvirkning av berørte er essensielt for forvaltning av et verneområde, f.eks. hvis området er bebodd eller i privat eie; hvis bruk av området er sentralt for lokalt eksistensgrunnlag og kultur eller dersom lokalbefolkningen og urbefolkningen uttrykker et sterkt ønske om å delta i forvaltningen.<sup>159</sup> Oppsummerende under dette punktet viser Biomangfoldlovutvalget imidlertid bare til lovutkastets regler om skjøtsel.<sup>160</sup>

Etter Samerettsutvalgets mening bør forslaget til § 61, dersom det vedtas, suppleres med en bestemmelse om at når det delegeres myndighet til lokale organer etter denne bestemmelsen, skal samiske brukerinteresser gis plass i forvaltningen av nasjonalparker og andre vernede områder i de tradisjonelle samiske områdene. En slik bestemmelse vil ha støtte i ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner og deltakelse, jf. særlig artikkel 15 (1) som viser konkret til urfolks deltakelse i bruk, styring og bevaring av naturressursene i urfolkets tradisjonelle bruksområder. Også biomangfoldkonvensjonens artikkel 8 j gir en viss

støtte for at urfolk har krav på direkte innflytelse over forvaltningen av vernede områder.<sup>161</sup>

Det kan også nevnes at Kommunal- og regionaldepartementet i sin høringsuttalelse til Biomangfoldlovutvalgets lovforslag understreker at samene har krav på «medinnflytelse i forvaltningen av vernede områder»,<sup>162</sup> mens NRL fremholder at reindriften må gis «en sentral plass i forvaltningen av ulike verneområder på reindriftens områder.»<sup>163</sup>

Slik Samerettsutvalget ser det, vil det neppe være tilstrekkelig at det fremholdes i lovforarbeidene at det kan være naturlig med samisk representasjon i lokale verneorganer. Slike anmodninger vil neppe ha samme gjennomslagskraft som en lovbestemmelse som gjør samisk representasjon til en obligatorisk ordning. En slik bestemmelse vil kunne inntas som et tillegg til den foreslåtte § 61 annet ledd, hvor det for eksempel fremgår at de lokale organene som oppnevnes for å forvalte vernede arealer i tradisjonelle samiske områder, skal ha representasjon fra «Sametinget, reindriften og/eller andre berørte samiske brukerinteresser.»

Ettersom dagens naturvernlov ikke har regler om lokal forvaltning av nasjonalparker, og de lokale forvaltningsorganene som i dag er etablert har sitt grunnlag i forvaltningspraksis, har Samerettsutvalget imidlertid ikke foreslått endringer i gjeldende lovgivning. I likhet med det som gjelder for de øvrige foreslagene i Biomangfoldlovutvalgets lovutkast som er drøftet i punkt 20.5.7 vil en imidlertid anbefale at det i en ny naturmangfoldlov som inneholder slike regler, innarbeides særskilte regler om samisk representasjon i de lokale verneorganene.

Slik utvalget ser det, kan det også være grunn til å foreta en *samlet gjennomgang av verneforskrifter* som i dag gjelder for nasjonalparker og andre verneområder i tradisjonelle samiske områder. En slik gjennomgang vil kunne lede til at det etableres mer lokale forvaltningsregimer enn dagens, som også gir samiske rettighetshavere og interesser en deltakelse som kan oppfylle folkerettens krav om konsultasjoner og deltakelse.

158. The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, done at Ramsar, Iran 2 February 1971.

159. Se Guidelines for establishing and strengthening local communities' and indigenous people's participation in the management of wetlands, vedlegg VII.8 (1999), pkt. I nr. 4 til Resolution VIII.36 on Participatory Environmental Management (PEM), The Ramsar Convention on Wetlands.

160. NOU 2004: 28 side 486.

161. NOU 2004: 28 side 464-466.

162. Kommunal- og regionaldepartementet, NOU 2004: 28 - høring, 13. september 2005 (05-707-7 HIH).

163. Norske Reindriftssamers Landsforbund, Høringsuttalelse til NOU 2004: 28, 22. august 2005.

## Kapittel 21

# Mutbare mineraler og andre ressurser som staten «beholder eiendomsretten til»

### 21.1 Innledning

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2) har som fremholdt i punkt 17.2.4.2, visse særregler for det tilfellet at staten beholder eiendomsretten til («retains the ownership to») mineraler og andre ressurser i urfolkets bruksområder. Foruten at det i disse tilfellene skal iverksettes «rådføringsordninger» med vedkommende urfolk før det tillates undersøkelser etter og utvinning av slike ressurser, skal urfolket i den grad det er mulig ha del i utbyttet av virksomheten og få rimelig erstatning for den skaden de lider på grunn av den.

I Norge har denne forpliktelsen bidratt til økt fokus på behovet for særregler for mineralvirksomheten i tradisjonelle samiske områder. Dette har blant annet sammenheng med at områdene er relativt rike på forekomster av mineraler, samtidig som undersøkelse etter og utnyttelse av forekomstene tidvis har vært relativt omstridt. På 1990-tallet fikk for eksempel de internasjonale gruveselskapene Rio Tinto Zinc Corporation PLC, Ashton Mining Ltd, Monopos Ltd og Mamikaivos OY tillatelse til å lete etter diamanter og andre ikke-mutbare mineraler i Finnmark. Særlig vakte Rio Tintos prøveboringer i Ráitevárri i Karasjok våren 1994, som ble igangsatt uten at Sametinget var hørt, sterk motstand.<sup>1</sup>

Når det de senere årene har vært fremmet forslag til ny minerallovgivning, har en imidlertid på ulike måter søkt å ivareta forpliktelsene i ILO-konvensjonen. En del av disse forslagene har ikke blitt realisert, men ved vedtaket av finnmarksloven ble det gjort endringer i reglene i bergverksloven 30. juni 1972 nr. 72 om leting etter (skjerping) og utstedelse av tillatelser til å undersøke (muting) og drive ut (utmål) mutbare mineraler i Finnmark, jf. §§ 7 a, 22 a og 39 b. Hensikten er å styrke samiske og lokale interessers og Sametingets innflytelse på virksomheten. Det ble også gitt en regel om at det kan fastsettes høyere avgift ved gruvedrift på Finnmarkseiendommens grunn, jf. § 42 første ledd. Reglene ble foreslått nettopp for å sikre oppfyllelse

av statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2).<sup>2</sup>

Disse forpliktelsene er imidlertid like lite når det gjelder gruvedrift som når det gjelder annen virksomhet, avgrenset til Finnmark. Utvalget vil således i dette kapitlet vurdere om det er behov for å endre bergverksloven med sikte på å gjennomføre statens folkerettslige forpliktelser også i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover.

En del av de vedtakene som treffes etter bergverksloven vil klart nok kunne få direkte betydning for samiske interesser, og vil dermed være omfattet av virkeområdet for de reglene om konsultasjoner og annen saksbehandling som er foreslått i kapittel 17 og 18. Dette kan for så vidt tilsi at det ikke er nødvendig å vurdere spørsmålet om endringer i bergverksloven særskilt, og at det vil være tilstrekkelig at de generelle reglene også gis anvendelse for vedtak som treffes i medhold av denne loven. Statens forpliktelser etter artikkel 15 (2) vil imidlertid ikke bli fullt ut oppfylt av de generelle reglene om saksbehandling og konsultasjoner.

Riktignok viser ILOs praksis at regelen om rådføringsordninger i artikkel 15 (2) neppe er mer vidtrekkende eller har et kvalitativt annet innhold enn de mer generelle bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 15 (1), jf. også artikkel 6 og 7.<sup>3</sup> Bestemmelsen i artikkel 15 (2) om at urfolket om mulig skal sikres andel i utbyttet ved utnyttelse av de ressursene staten «beholder» eiendomsretten til, vil imidlertid ha selvstendig betydning.

For de mutbare mineralene er det dessuten innført særregler i bergverksloven om skjerping, muting og utmål i Finnmark for å oppfylle forpliktelsene i artikkel 15 (2). Dette tilsier at spørsmålet om endringer i lovgivningen om mutbare mineraler bør drøftes i et eget kapittel, og slik at de forslagene utvalget fremmer for bergverksvirksomhet i

1. Se nærmere NOU 1997: 4 side 132–137.

2. Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) side 89-90, se også side 141–142.

3. Se særlig redegjørelsen foran i utredningens punkt 17.2.3 og 17.2.4.

tradisjonelle samiske områder sør for Finnmark, inntas i bergverksloven. Det ville være lite oversiktlig om særlige regler om skjerpning, muting og utmål av mutbare mineraler i de tradisjonelle samiske områdene dels var inntatt i bergverksloven, og dels i en generell lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få direkte betydning for samiske interesser i slike områder.

Utvalget vil i punkt 21.2 gi en kortfattet omtale av innholdet av statens *særskilte* folkerettslige forpliktelser i forhold til mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder, med hovedvekt på ILO-konvensjonens artikkel 15 (2). I punkt 21.3 vil en drøfte ulike avgrensningsspørsmål i forhold til ikke-mutbare mineraler, petroleumsressurser og andre undersjøiske naturressurser som etter norsk lovgivning tilligger staten og som dermed i prinsippet er omfattet av ordlyden i artikkel 15 (2). De overveielserne utvalget har gjort når det gjelder disse avgrensningsspørsmålene, har ledet til at utvalgets vurderinger av behovet for endringer i sektorlovgivningen med sikte på å konkretisere kravene i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2) er begrenset til *bergverkslovens regler* om mutbare mineraler.

I punkt 21.4 er det gitt en oversikt over hvordan hensynet til samiske interesser har vært tenkt ivaretatt i tidligere fremsatte forslag om endringer i bergverksloven. Utvalgets vurderinger av behovet for særregler i denne lovgivningen er inntatt i punkt 21.5. De reglene en har foreslått på bakgrunn av disse vurderingene er inntatt i endringsparagrafen til den foreslåtte loven om saksbehandling og konsultasjoner, jf. dennes § 28 nr. 11.

## 21.2 Statens folkerettslige forpliktelser

### 21.2.1 Almennelige forpliktelser om vern og medvirkning

Statens forpliktelser om å beskytte tradisjonelle samiske områder mot tiltak som kan gripe utilbørlig inn i samisk materiell kulturutøvelse, og om å legge til rette for deltakelse i beslutningsprosessene, gjelder også ved undersøkelser etter og utnyttelse av ressurser som etter intern rettsorden tilligger staten. Således kan SP artikkel 27 være til hinder for at det gis tillatelser til undersøkelser etter og utnyttelse av slike ressurser dersom virksomheten kan sidestilles med en nektelse av retten til materiell kulturutøvelse for en større eller mindre gruppe av samer. Videre er det både etter SP artikkel 27, jf. artikkel 1 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15,<sup>4</sup> et krav at samiske interesser

som virksomheten kan få direkte betydning for, gis en aktiv deltakelse i beslutningsprosessene.

Ettersom det ellers i utredningen, blant annet i punkt 17.2 flg., er redegjort grundig for de nevnte bestemmelsene, er det ansett unødvendig å gå særskilt inn på dem i nærværende sammenheng. ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) inneholder imidlertid visse særregler for utnyttelsen av naturressurser som staten «beholder» eiendomsretten til i urfolkets tradisjonelle områder. Derfor vil det nedenfor bli gitt en nærmere omtale av denne bestemmelsen.

### 21.2.2 ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2)

#### 21.2.2.1 Anvendelsesområdet

Det skal her gis en noe nærmere omtale av visse sider av ILO-konvensjonens artikkel 15 (2), blant annet med fokus på bestemmelsens betydning for undersøkelser etter og utnyttelse av mutbare mineraler. For en mer generell omtale av bestemmelsen vises det til fremstillingen foran i punkt 17.2.4 flg., jf. også punkt 5.6.5.10. Artikkel 15 (2) lyder slik:

«2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.»

Etter ordlyden får bestemmelsen anvendelse ved undersøkelser etter og utnyttelse av ressurser i urfolkets områder som staten beholder eiendomsretten til («retains the ownership of»). I Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) er det lagt til grunn at artikkel 15 (2) får anvendelse for undersøkelser etter og utnyttelse av mutbare mineraler, og denne betraktningen ligger til grunn for de endringene i bergverks-

4. Lex specialis-prinsippet om at en spesiell regel går foran en generell, gjelder ikke for ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner og deltakelse. De spesielle reglene om konsultasjoner og deltakelse ved utnyttelse av naturressurser i artikkel 15 anvendes ved siden av, og ikke i stedet for, de generelle reglene i artikkel 6 og 7. Se for eksempel Ilolex: 161999COL169A para. 83 flg, og foran i punkt 17.2.4.3.

loven som ble vedtatt i 2005 som følge av finnmarksloven.<sup>5</sup>

I sin vurdering av forslaget til finnmarkslov problematiserer Graver og Ulfstein om mutbare mineraler er omfattet av artikkel 15 (2), øyensynlig ut fra en betraktning om at dette ikke er en ressurs som «staten beholder eiendomsretten til.»<sup>6</sup> Synspunktet later til å være basert på at bergverkslovens regler om mutbare mineraler bygger på bergfrihetens prinsipp om at enhver har rett til å lete (skjerpe) etter slike mineraler på andres grunn, og at første finner gjennom et reguleringsystem (muting) kan etablere rettigheter til å undersøke området og til å drive ut (få utmål på) eventuelle forekomster, jf. bergverksloven § 2 første ledd.

De to antar således at mutbare mineraler, i motsetning til «petroleumsressurser som staten eier», ikke faller direkte under ordlyden i artikkel 15 (2).<sup>7</sup> De antar imidlertid ut fra formålsbetraktninger at bestemmelsen ikke bare omfatter ressurser som «staten beholder eiendomsretten» til i snever forstand, men også andre ressurser som grunneieren ikke fritt kan nyttiggjøre seg, og hvor dennes utnyttelsesrett er begrenset til «fordel for andre», og uttaler:<sup>8</sup>

«Under henvisning til artikkel 34 må det være forsvarlig å hevde at det ikke kan være avgjørende for at en slik generell begrensning i eierådigheten også skal kunne gjøres gjeldende overfor urfolk at staten står som eier av ressursen.»

Utnyttelsen av mutbare mineraler i Norge er imidlertid også styrt av prinsippet om Kongens bergregale, som i norsk rett har sine røtter tilbake til 1400-tallet og som innebærer at Kongen har eiendomsrett til metaller og malmer selv om disse ligger på annen manns grunn. Den første lovreguleringen av norsk bergverksdrift, Kong Christian III's bergverksordning av 1539, var således basert på prinsippene om bergregalet og bergfriheten. Disse prinsippene har også vært styrende for senere lovgivning om mutbare mineraler, blant annet berganordningene 23. juni 1683 og 7. september 1812, og bergverksloven 14. juni 1842.<sup>9</sup>

I gjeldende bergverkslov 30. juni 1972 nr. 70 er prinsippet om bergfriheten uttrykt i lovens § 2 første ledd, mens loven ikke sier noe om at de mut-

bare mineralene er eid av Kongen eller staten. Like fullt er det gjeldende norsk rett at mutbare mineraler «tilhører staten som følge av bergregalet.»<sup>10</sup> I Nærings- og handelsdepartementets høringsnotat om ny minerallov 28. mai 2003 er det for øvrig i lovutkastets § 4 første ledd inntatt en bestemmelse om at «de mutbare mineralene tilhører staten.» Selv om det ikke var inntatt noen tilsvarende bestemmelse i utkastet til minerallov i Ot. prp. nr. 35 (1998–99) var også dette utkastet basert på en forutsetning om at «de mutbare mineralene ... i utgangspunktet tilhører staten».<sup>11</sup>

Det kan derfor etter Samerettsutvalgets mening ikke være tvilsomt at mutbare mineraler må anses som en ressurs som «staten beholder eiendomsretten til», og som dermed er direkte omfattet av ILO-konvensjonens artikkel 15 (2).

#### 21.2.2.2 Forholdet mellom artikkel 15 (2) og artikkel 15 (1)

I vurderingen av forslaget til finnmarkslov antar Graver og Ulfstein at forpliktelsen om at urfolket skal gis rett til å «delta» i bruk, styring og bevaring av ressursene i artikkel 15 (1) rekker videre enn konsultasjonregelen i artikkel 15 (2) som gjelder utnyttelse av ressurser som staten beholder eiendomsretten til i urfolkets områder, og den generelle bestemmelsen i artikkel 6. Dette er blant annet begrunnet med at mens artikkel 15 (1) taler om «participate in the use», taler artikkel 15 (2) om «consult these peoples» og artikkel 6 om «consult the peoples concerned.»<sup>12</sup> De uttaler også at dersom mutbare mineraler ikke dekkes av artikkel 15 (2), vil de gå «inn under [den etter deres mening mer vidtrekkende] artikkel 15 nr. 1 og ... utgjøre en ressurs som samene har rett til å delta i utnyttelsen og forvaltningen av.»<sup>13</sup>

Synspunktet om at deltakelsesforpliktelsen etter artikkel 15 (1) er mer vidtrekkende enn konsultasjonsforpliktelsen etter artikkel 15 (2) synes å være basert på en fortolkning av ordlyden hvor det antas at deltakelsesrett er noe annet og mer enn rett til å bli konsultert. Slutningen er ikke underbygget med uttalelser fra ILOs ekspertkomité eller fra ILOs klageorganer. Som det fremgår av redeleggelse for ILOs praksis i punkt 17.2.2 til 17.2.4, jf. også punkt 17.2.8, er det imidlertid her vanskelig å finne holdepunkter for at deltakelsesretten etter

5. Se nærmere Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) side 113-114, jf. også side 141.

6. Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, Folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov, side 30-31.

7. Graver og Ulfstein, side 30.

8. Graver og Ulfstein, side 31.

9. Se for eksempel NOU 1996: 11 punkt 3.1 (side 22 flg.). Se også NOU 1993: 34 side 187.

10. NOU 1996: 11 punkt 3.2 Gjeldende rett – mutbare mineraler (side 24). Se også vedlegg 6.

11. Ot.prp. nr. 35 (1998-99) kapittel 18 (merknader til lovforslagets § 29 tredje ledd).

12. Graver og Ulfstein side 29-30.

13. Graver og Ulfstein side 30.

artikkel 15 (1) går lenger enn den konsultasjonsretten som er regulert i artikkel 15 (2).

Disse bestemmelsene har sammen med artikkel 6 og 7, vært tolket og anvendt i gjensidig lys av hverandre, med det resultat at anvendelsesområdet for og rekkevidden av den generelle bestemmelsen i artikkel 6 har blitt noe utvidet i forhold til ordlyden. Det kan for så vidt synes naturlig å anta at konsultasjonsretten etter artikkel 15 (2) ikke i alle sammenhenger er like vidtrekkende som deltakelsesretten etter artikkel 15 (1). Dette blant annet fordi artikkel 15 (2) gjelder utnyttelse av ressurser som staten beholder eiendomsretten til, mens retten etter artikkel 15 (1) gjelder ved utnyttelse av ressurser som urfolket kan ha direkte rettigheter til.

Foreliggende ILO-praksis gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe om hvor grensen mellom de to bestemmelsene eventuelt går. Den kan heller ikke gi grunnlag for å anta at forskjellen mellom artikkel 15 (1) og 15 (2) er så stor som det Graver og Ulfstein legger til grunn når de blant annet uttaler at retten etter artikkel 15 (1) gir samene en generell rett til å være representert i organer som «treffer avgjørelsene og som utøver forvaltningen eller på annen måte deltar i forvaltningen» av ressursene i tradisjonelle samiske områder.<sup>14</sup>

### 21.2.2.3 Nærmere om artikkel 15 (2)

Etter *første setning* i artikkel 15 (2) er staten forpliktet til ikke å tillate utforskning eller utnyttning av de ressursene bestemmelsen omhandler, før det er opprettet konsultasjonsordninger med det berørte urfolket, med sikte på å avklare *om* og i tilfelle i hvilket omfang urfolkets interesser kan lide skade av virksomheten.

Som fremholdt i punkt 17.2.4.6, kan det ut fra dette synes som om det, i motsetning til det som etter ordlyden i ILO-konvensjonens artikkel 6 later til å gjelde for de generelle bestemmelsene om konsultasjoner, ikke er et krav at det på forhånd må kunne antas at det aktuelle tiltaket kan få direkte betydning for urfolket for at konsultasjonsplikten etter artikkel 15 (2) skal få anvendelse. Det har således til tider vært antatt at denne plikten strekker seg lenger enn den generelle konsultasjonsplikten etter konvensjonens artikkel 6.<sup>15</sup>

Gjennomgangen av ILOs praksis i klagesaker foran i punkt 17.2.4 flg., viser imidlertid at det er vanskelig å trekke noe distinkt skille mellom de forpliktelsene som kan utledes av artikkel 6 og de

som kan utledes av artikkel 15 (2). De to bestemmelsene har vært tolket i lys av hverandre, og må kunne anses som ulike utslag av en felles forpliktelse.

Det faktum at det er gitt en særregel om konsultasjoner i artikkel 15 (2) ved siden av den generelle regelen i artikkel 6, kan likevel være et moment som tilsier at det er særlig viktig at statene gjennomfører reelle konsultasjoner ved utnyttelse av naturressurser som statene har beholdt eiendomsretten til i urfolkets tradisjonelle områder. Artikkel 15 (2) er også mer konkret utformet enn artikkel 6 ved at den statuerer en særskilt konsultasjonsplikt ved planer om å tillate utnyttelse av naturressurser som statene beholder eiendomsretten til.

På grunn av den nære sammenhengen mellom artikkel 6 og artikkel 15 (2) vil imidlertid, slik utvalget ser det, de reglene om konsultasjoner som er foreslått i kapittel 17 også oppfylle eventuelle særskilte krav om konsultasjoner etter artikkel 15 (2). Det kan her blant annet vises til at det er foreslått regler både om forutgående konsultasjoner, som etter ordlyden later til å være det primære anvendelsesområdet for artikkel 15 (2), og konsultasjoner under gjennomføringen av tiltakene, jf. lovutkastets § 20.

Dersom de generelle reglene om konsultasjoner gis anvendelse på beslutninger om utnyttelse mv. av ressurser som etter intern lovgivning tilligger staten uavhengig av grunneierforholdene, vil det derfor neppe være nødvendig med ytterligere lovendringer for å gjennomføre konsultasjonsforpliktelsene etter artikkel 15 (2) i intern rett.

Det kan derimot stille seg annerledes når det gjelder kravet i artikkel 15 (2) *annen setning* om at urfolket om mulig skal ha del i utbyttet («participate in the benefits») av den aktuelle virksomheten og få rimelig erstatning («fair compensation») for enhver skade («any damages») de lider på grunn av denne. Det kan her også vises til at den tilføyelsen til bergverksloven § 42 som ble vedtatt samtidig med finnmarksloven og som åpner for at det kan gis bestemmelser om høyere grunneieravgift på grunn eid av Finnmarkseiendommen, er begrunnet i hensynet til å oppfylle kravene i artikkel 15 (2) *annen setning*.<sup>16</sup>

Innholdet i denne bestemmelsen har vært berørt i ILOs klagepraksis, men uten at praksis kaster særlig mye lys over bestemmelsens innhold ut over det som følger av ordlyden. I en klagesak mot Colombia fra 1999 som gjaldt oljeutvinning, er det for eksempel uttalt:<sup>17</sup>

14. Graver og Ulfstein side 30.

15. Se for eksempel Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 90.

16. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 90, jf. også side 142.



«... the Government must ... ensure that the peoples affected by the exploratory activities can receive compensation for any damages suffered as a result of them, and to determine to what extent those peoples should participate in the benefits of such exploration or exploitation activities.»

Staten har med andre ord etter artikkel 15 (2) en plikt til å sørge for at de urfolksgruppene som blir berørt av den aktuelle aktiviteten får kompensasjon før eventuelle skader som følge av denne, og til å avgjøre i hvilken utsteking urfolket skal gis del i det utbyttet den gir. Uttalelsen gir dermed et visst grunnlag for å anta at staten vil ha en viss frihet i forhold til å avgjøre på hvilken måte og i hvilken grad urfolket skal sikres utbytte av virksomheten, jf. også artikkel 34 om fleksibel gjennomføring av konvensjonen i de ulike statene.

Det kan også synes nærliggende å anta at andel i utbyttet, i alle fall dersom andelen er stor nok, vil kunne oppfylle konvensjonens krav om rimelig erstatning for de skadene virksomheten påfører urfolket. Reindriftsutøvere og andre samiske rettighetshavere har etter Grunnloven § 105 krav på erstatning ved ekspropriasjon og andre inngrep i deres rettigheter som kan likestilles med ekspropriasjonsinngrep, jf. også EMK 1. tilleggsprotokoll artikkel 1. Om erstatningsbestemmelsen i artikkel 15 (2) har et videre virkeområde enn § 105 og artikkel 1 i tilleggsprotokollen, for eksempel slik at den også krever kompensasjon for som skader posisjoner som ikke kan anses som (privatrettslige) rettigheter og for ikke-økonomiske tap, er det ut fra foreliggende ILO-praksis ikke mulig å gi noe sikkert svar på. Dette kan imidlertid neppe utelukkes, jf. at ordlyden bruker uttrykket «enhver skade» («any damages»).

## 21.3 Enkelte avgrensningsspørsmål

### 21.3.1 Forholdet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler

Som fremholdt ovenfor, gjelder statenes forpliktelse etter artikkel 15 (2) bare for mineralske og andre ressurser som vedkommende stat etter sin interne rettsorden beholder eiendomsretten til i urfolkenes tradisjonelle områder. Spørsmålet om hvilke ressurser forpliktelsen i artikkel 15 (2), og hvor det altså særlig er bestemmelsen om andel i utbytte som har selvstendig betydning ved siden av de generelle reglene om konsultasjoner og delta-

kelse i artikkel 6, 7 og 15 (1), vil gjelde for, vil dermed bero på den interne lovgivningen i vedkommende stat.

Etter norsk rett er systemet slik at *mutbare mineraler*, det vil si «tunge» mineraler med egenvekt over 5 kg per liter, samt titan og arsen og malmer av disse metallene, og magnetkis og svovelkis, jf. bergverksloven § 1 første ledd, er styrt av bergfrihetens prinsipp og Kongens bergregale. Bergfrihetens prinsipp innebærer at enhver EØS-borger, på all grunn som ikke er fredet etter bergverksloven § 3, har rett til å lete etter (skjerpe), og etablere rettigheter til å undersøke (mute) og til å drive ut (få utmål på) de forekomstene av mutbare mineraler som vedkommende måtte finne, jf. bergverksloven § 2 første og annet ledd.<sup>18</sup>

Bergregalet er ikke lovfestet. Det er imidlertid ansett som et prinsipp av lovs rang, og innebærer som fremholdt i punkt 21.2.2.1, at mutbare mineraler i utgangspunktet tilkommer staten, enten de befinner seg på statens grunn eller andres grunn. Følgelig må det legges til grunn at undersøkelser etter og drift på mutbare mineraler er omfattet av artikkel 15 (2).

Retten til *ikke-mutbare mineraler*, dvs. «lette» mineraler med egenvekt på under 5 kg per liter, som for eksempel skifer, kvarts og kalkstein, samt myr- og sjøalm og alluvialt gull, tilligger derimot grunneieren.<sup>19</sup> For disse mineralene vil den som ønsker å lete etter, undersøke og utvinne forekomster måtte få tillatelse fra grunneieren, eller eventuelt få tillatelse til å kreve avstått (ved ekspropriasjon) grunn til erverv og drift av slike forekomster.

I motsetning til de mutbare mineralene, gjelder det i dag ingen generell lovgivning for de ikke-mutbare mineralene. Reglene om undersøkelse og utnyttelse av slike mineraler er spredt i ulike lover. Se blant annet lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstenforekomster, lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster, lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke-mutbare mineralske forekomster, og forskrift 21. desember 2001 nr. 1474 til bergverksloven m.m. som i § 9 har regler om leting etter og utvinning av alluvialt gull (dvs. gull som ikke forekommer i fjell, men i løsmasser) på statsgrunn.

18. Tidligere gjaldt bergfrihetens prinsipp kun for norske statsborgere, mens utenlandske statsborgere måtte ha konsesjon etter bergverksloven § 2 annet ledd, jf. industrikonsesjonsloven § 17 for å lete etter eller erverve mutbare mineraler ved muting eller utmål. Som følge av EØS-avtalen kan imidlertid EØS-borgere fritt lete, mute og erverve utmål på samme vilkår som norske borgere, mens andre utlendinger fortsatt må ha konsesjon.

19. Se for eksempel Amund Helland, Norsk Bergret, 1892 og Ot.prr. nr. 1 (1970–71) side 6.

17. Ilolox: 161999COL169A para. 91, se også para. 94 punkt (d) (iii).

Siden ikke-mutbare mineraler etter norsk rett tilkommer den som til enhver tid er grunneier og dermed ikke er ressurser som staten «beholder eiendomsretten til», synes det klart at ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) ikke gjelder for disse mineralene. I en direkte forespørsel til Norge i 1995 uttrykker imidlertid ILOs «ekspertkomité på anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner» (CEACR) seg slik at det kan gi grunnlag for antakelser om at artikkel 15 (2) også gjelder ikke-mutbare mineraler, ved å uttale:<sup>20</sup>

«The Committee notes also that information has been provided both by the Government and by the Sami Parliament, to the effect that mineral exploration permits have been given to multinational mining companies in the municipality of Finnmark, without the prior consultations required under Article 15(2).»

De her omtalte sakene gjaldt leting etter diamanter, som har en egenvekt under 5, og som etter norsk lovgivning er ikke-mutbare og tilligger grunneieren. Siden diamanter dermed faller utenfor ordlyden i artikkel 15 (2), er det mulig at komiteens henvisning til bestemmelsen bygger på en feilaktig antakelse om at diamanter etter norsk rett er mutbare mineraler, eller at man egentlig har ment å vise til artikkel 15 (1). En annen forklaring kan være at komiteen har ansett ikke-mutbare mineraler i Finnmark som omfattet av passussen «retains the ownership» i artikkel 15 (2) fordi staten i 1995 var formell eier av det meste av grunnen i Finnmark.

Etter finnmarkslovens ikrafttredelse har imidlertid dette spørsmålet liten praktisk interesse. Ikke-mutbare mineraler på grunn som staten var hjemmelsinnehaver av i Finnmark tilligger ikke lenger staten, men Finnmarkseiendommen. Undersøkelser etter og utnyttelse av slike mineraler på denne grunnen er derfor i dag uansett ikke omfattet av ordlyden i artikkel 15 (2). Det samme gjelder undersøkelser etter og utnyttelse av ikke-mutbare mineraler på annen grunn der staten i dag er hjemmelshaver og som blir overført til andre. Dette gjelder enten det er tale om grunn i tradisjonelle samiske områder hvor samer eller andre får anerkjent eierrettigheter på grunnlag av hevd eller alders tids bruk, eller grunn som eventuelt blir overført til andre eierorganer, for eksempel Hålogalandsallmenningen.

Siden ikke-mutbare mineraler dermed i motsetning til den situasjonen som er regulert i artikkel 15 (2) og som forutsetter at staten «beholder eien-

domsretten» til ressursene, også dersom grunnen som sådan tilligger eller overføres til andre, har det etter utvalgets syn formodningen for seg at bestemmelsen ikke omfatter ikke-mutbare mineraler. Dessuten ville bestemmelsens annen setning om at vedkommende folk om mulig skal ha del i utbyttet av virksomhet som gjelder utnyttelse av ressurser som staten beholder eiendomsretten til, gi dårlig mening dersom den også skulle gjelde for ressurser som etter intern rettsorden vil følge med en overdragelse av eiendomsretten til grunnen fra staten til andre.

Selv om virksomhet knyttet til undersøkelser etter og utnyttelse av ikke-mutbare mineraler dermed neppe er omfattet av artikkel 15 (2), vil imidlertid slik virksomhet være omfattet av regelen om rett til deltakelse mv. i artikkel 15 (1), jf. også reglene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6 og 7. Det er derfor i kapittel 17 og 18 foreslått at de generelle reglene om saksbehandling og konsultasjoner skal gis anvendelse også ved undersøkelser etter og drift på ikke-mutbare mineraler. De reglene som er foreslått i punkt 21.5 flg. vil derimot ikke gjelde for ikke-mutbare, men kun for mutbare mineraler.

### 21.3.2 Petroleumsressurser i grunnen under norsk landområde

Petroleumsressurser i grunnen under norsk landområde og den privateide delen av sjøgrunnen «tilligger» staten, jf. lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde § 1. ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) vil dermed få anvendelse for leting, undersøkelse etter og utnyttelse av slike petroleumsressurser, i den grad slik virksomhet måtte bli aktuelt i tradisjonelle samiske områder. I motsetning til det som gjelder virksomhet knyttet til mutbare mineraler, har det imidlertid ikke vært vurdert å vedta særskilte regler for å gjennomføre det som følger av artikkel 15 (2) i norsk rett når det gjelder petroleumsvirksomhet i grunnen under norsk landområde og på privateid sjøgrunn.

Årsaken til dette er trolig at slik virksomhet ikke er aktuelt i dag, og heller ikke vil bli det i overskuelig fremtid. 1973-loven som regulerer denne virksomheten, er meget kortfattet. Den hjemler i § 2 at Kongen kan gi enkeltpersoner eller selskaper tillatelse til undersøkelse etter eller utvinning av petroleum, og herunder sette vilkår for tillatelsene, og i § 3 at Kongen kan gi nærmere regler for virksomheten. Slike regler er imidlertid ikke gitt.

Utvalget kan heller ikke se at det er noe behov for å foreslå nærmere regler om slik virksomhet

20. Ilolox: 091995NOR1691 para. 23.

for å gjennomføre kravene i ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) i norsk rett for så vidt gjelder landbaserte petroleumsressurser. De generelle reglene om saksbehandling og konsultasjoner som er foreslått i kapittel 17 og 18 vil imidlertid få anvendelse også på slik virksomhet. Se punkt 18.5.3 der det er foreslått en ny § 2 a i 1973-loven som slår fast dette.

Skulle det i fremtiden bli aktuelt å tillate at det gjøres undersøkelser etter, eller iverksette utvinning av petroleumsressurser i grunnen under norsk landområde, forutsetter utvalget videre at det i forbindelse med den reguleringen av virksomheten som da vil måtte foretas, også blir vurdert om det bør gis saksbehandlingsregler og regler om fordelingen av utbyttet av virksomheten med sikte på en lojal oppfyllelse av kravene i artikkel 15 (2).

### 21.3.3 Petroleumsforekomster på kontinentalsokkelen

#### 21.3.3.1 Konsultasjoner og deltakelse

Rettsstillingen for undersøkelse etter og utnyttelse av undersjøiske petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel er relativt likeartet med det som følger av bergverkslovens regler for mutbare mineraler. Etter petroleumsloven 29. november 1996 nr. 72 § 1–1 har staten «eiendomsretten» til undersjøiske petroleumsressurser utenfor den delen av sjøgrunnen som er undergitt privat eiendomsrett,<sup>21</sup> men staten har overlatt retten til undersøkelse og utnyttelse av ressursene til private interesser, jf. lovens kapittel 2 og 3 som blant annet har regler om tildeling av undersøkelsestillatelse og undersøkelsestillatelse til private selskaper.

I motsetning til områder på land, kan kontinentalsokkelen etter intern rett ikke være gjenstand for privat eiendomsrett. Dette er imidlertid neppe til hinder for at ILO-konvensjonens artikkel 15 kan få anvendelse på virksomhet som foregår der. Forutsetningen må imidlertid være at ressursene er lokalisert i områder som etter artikkel 13 (2) kan anses som en del av det «totalmiljøet» som samene «lever i eller bruker på annen måte», eller at virksomheten kan få virkninger i dette «totalmiljøet,» for eksempel for kyst- og fjordfiske eller annen tradisjonell næringsvirksomhet i sjøsamiske områder. Se ovenfor i punkt 17.2.4.5.

De kystnære farvannene som tradisjonelt har vært og fortsatt er gjenstand for samisk kyst- og

fjordfiske, vil klart måtte anses som en del av «totalmiljøet» i de områdene samene «lever i eller bruker på annen måte» etter artikkel 13 (2), og vil dermed være omfattet av virkeområdet for artikkel 15.<sup>22</sup> Derimot er det tvilsomt om dette vil gjelde for områder på kontinentalsokkelen som ligger relativt langt fra land og som ikke som sådan har vært gjenstand for samisk bruk. Petroleumsvirksomhet her kan imidlertid ha direkte betydning både for kyst- og fjordfiske og annen virksomhet i sjøsamiske områder, blant annet ved at virksomheten øker faren for forurensning av det marine miljøet og også vil medføre behov for landbaserte installasjoner som vil kunne påvirke reindrift og andre former for samisk bruk.

Per i dag foreligger det riktignok ikke ILO-praksis som direkte gjelder *offshore* petroleumsvirksomhet. Praksis viser imidlertid at bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6, 7 og 15 gjelder ved utnyttelse av petroleumsressurser, og også ved virksomhet som er lokalisert utenfor urfolkets tradisjonelle bruksområder, men som kan påvirke urfolkets tradisjonelle ressursutnyttelse.<sup>23</sup> Det synes derfor relativt klart at petroleumsvirksomhet på norsk sokkel vil være omfattet av bestemmelsene, enten virksomheten foregår i farvann som tradisjonelt har vært gjenstand for kystsamisk fiske eller ikke, forutsatt at virksomheten er av en slik art at den kan få direkte betydning for det kyst- og fjordfisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske lokalsamfunn, eller annen samisk bruk.

Fremtidig petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen utenfor Nord-Norge kan utvilsomt få slik betydning, og også om virksomheten som sådan foregår i farvann som ikke har vært gjenstand for samisk kyst- og fjordfiske. For eksempel bekreftet Oljedirektoratet i januar 2006 at ENI Norge har gjort et drivverdig oljefunn vel 64 km nord for Ingøy som ligger i Måsøy kommune i Finnmark, snaut 30 km vest for Nordkapp.<sup>24</sup> Funnet ble gjort i det såkalte Goliat-feltet som ligger nær det såkalte Tromsøflaket. Dette er et svært viktig larve- og yngelområde for blant annet torsk.<sup>25</sup> Ved en eventuell ukontrollert utblåsning, vil olje fra Goliat-feltet ifølge selskapets beregning

21. Ut til den såkalte marbakken eller to meters dyp, jf. for eksempel Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 6. utg. (2007), side 94.

22. Se den nærmere redegjørelsen for dette i punkt 23.3.4, jf. også punkt 17.2.4.5.

23. Se for eksempel Ilolox: 162000ECU169 og Ilolox: 161999COL169A, særlig para. 83 flg.

24. [http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Pressemeldinger/2006/Pressemelding\\_1\\_2006\\_bronn\\_7122-7\\_3\\_050106.htm](http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Pressemeldinger/2006/Pressemelding_1_2006_bronn_7122-7_3_050106.htm)

25. Se f.eks. Identifisering av særlig verdifulle områder i Lofoten-Barentshavet, rapport fra Norsk Polarinstittutt og Havforskningsinstituttet, mai 2003, side 26, jf. også side 13–14.

ger kunne nå kysten i løpet av 1,2 døgn (29 timer).<sup>26</sup>

Når norske myndigheter overveier å tillate undersøkelser etter og utnytting av olje- og gassressurser i de aktuelle områdene, vil de dermed måtte konsultere Sametinget og berørte fiskeriinteresser mv. Dette synes myndighetene også å ha erkjent. Ved fremleggelsen av stortingsmeldingen om petroleumsvirksomheten i 2004,<sup>27</sup> understreket for eksempel Olje- og energidepartementet viktigheten av å følge ILO-konvensjon nr. 169 «når det gjelder prosessuelle regler ved ressursutnyttelse i urfolksområder».<sup>28</sup>

Denne erkjennelsen har foreløpig ikke gitt seg utslag i at det er vedtatt regler for å gjennomføre disse forpliktelsene i intern rett. De lovforslagene som så langt har vært fremmet for å oppfylle statens forpliktelser etter artikkel 15 i forhold til ressurser staten «beholder» retten til, har vært innrettet mot bergverksloven, jf. punkt 21.4 flg. Med unntak av Samerettsutvalgets forslag i NOU 1997: 4,<sup>29</sup> har det derimot ikke vært foreslått regler for å sikre at samiske interesser blir tilbørlig hensyntatt i forbindelse med petroleumsvirksomhet.<sup>30</sup>

Petroleumsløvgivningen stiller imidlertid allerede i dag relativt omfattende krav til saksbehandlingen ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet og ved behandlingen av søknader om tillatelse til å lete etter og utvinne forekomster av petroleum. Utvalget har dessuten foreslått at det i petroleumsløven § 1–5 a inntas henvisning til de reglene om saksbehandling og konsultasjoner som er foreslått i kapittel 17 og 18 slik at disse vil supplere petroleumsløvgivningens øvrige saksbe-

handlingsregler, jf. foran i punkt 17.5.4.4 og 18.4.2.1.

Dersom det foretas en slik suppleringsregime må det antas at saksbehandlingsregimet vil oppfylle de kravene som kan utledes av ILO-konvensjonen. I alle fall vil dette gjelde dennes mer spesifikke krav i artikkel 15 (2) om konsultasjoner ved utnyttelse av ressurser som staten beholder eiendomsretten til, ettersom disse neppe rekker videre enn de generelle reglene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 6, 7 og 15 (1). Utvalget har følgelig ikke foreslått særskilte saksbehandlingsregler for petroleumssektoren, ut over at de generelle reglene om konsultasjoner og annen saksbehandling som er foreslått i kapittel 17 og 18 vil få anvendelse.

### 21.3.3.2 Erstatning og andel i utbytte

Mens de prosessuelle forpliktelsene i ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) vil være oppfylt dersom reglene om saksbehandling og konsultasjoner gis anvendelse på petroleumssektoren, vil ikke dette nødvendigvis gjelde kravet om erstatning og andel i utbytte.

Riktignok vil trolig reglene i petroleumsløvens kapittel 8 om *erstatning* til fiskere for skader de lider som følge av petroleumsvirksomheten, og som har et videre nedslagsfelt enn prinsippene i Grunnloven § 105 ved at det ikke er noen forutsetning for at reglene skal få anvendelse at petroleumsvirksomheten griper inn i privatrettslige rettigheter, i alle fall langt på vei være egnet til å oppfylle det erstatningskravet som kan utledes av artikkel 15 (2). I den grad reindriftsutøvere og andre innehavere av landrettigheter lider skade som følge av petroleumsvirksomheten, for eksempel ved etablering og virksomhet i tilknytning til drift av landanlegg mv., vil disse også kunne ha krav på erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger, jf. også EMK 1. tilleggsprotokoll artikkel 1.

Om et eventuelt krav om *andel i utbytte* med grunnlag i artikkel 15 (2) kan oppfylles gjennom dagens regelverk, er derimot mer usikkert. Dersom fjorder eller andre farvann hvor det tradisjonelt har vært drevet kystsamisk fiske blir gjenstand for petroleumsvirksomhet, er det godt mulig at spørsmålet om samene etter artikkel 15 (2) kan gjøre krav på andel i utbyttet vil måtte besvares bekreftende. Slike farvann kan være like viktige for samisk materiell kulturutøvelse som for eksempel reindriftsområder hvor det foregår drift på mutbare mineraler, og hvor bestemmelsen om andel i

26. Statens Forurensningstilsyn, Boring av letebrønner 7122/7-4 og 7122/7-5 i utvinningstillatelse 229 Goliat, 5. juli 2006 (2003/702 448.1), side 3, jf. side 17.

27. St.meld. nr. 38 (2003-2004).

28. <http://odin.dep.no/oed/norsk/aktuelt/pressem/026031-070261/dok-bn.html>. Se også foran i punkt 17.5.4.4.

29. Se NOU 1997: 4 side 432–433, der det var lagt opp til at de hørings- og vektleggingsreglene som utvalget foreslo også skulle få anvendelse for petroleumsvirksomheten offshore, som da NOU 1997: 4 gikk i trykken fortsatt var regulert av lov 22. mars 1985 nr. 11. Disse reglene var imidlertid ikke begrunnet ut fra hensynet til å oppfylle statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169, men ut fra en betraktning om at reglene – uavhengig av innholdet i gjeldende folkerett – ville være påkrevd for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.

30. Konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen 11. mai 2005 nevner ikke petroleumsvirksomhet, men i den ikke-uttømmende oppregningen over hva konsultasjonsplikten kan omfatte nevnes blant annet arealinngrep- og arealdisponeringssaker og fiske. Dette tilsier at avtalen i alle fall omfatter den landbaserte delen av petroleumsvirksomheten, jf. henvisningen til arealinngrep- og arealdisponeringssaker, og også den delen av virksomheten som kan få direkte betydning for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder.

utbytte i artikkel 15 (2) klart nok vil kunne få anvendelse.

De delene av kontinentalsokkelen utenfor Nord Norge hvor det kan bli aktuelt med petroleumsvirksomhet ligger imidlertid relativt langt fra land, og godt utenfor fiskerigrensen på 12 nautiske mil fra grunnlinjen.<sup>31</sup> Selv om også samer kan ha fisket i disse farvannene, er det vanskelig å anse kontinentalsokkelen som sådan som et tradisjonelt samisk område. Dette i motsetning til et reinbeiteområde hvor det foregår drift på mutbare mineraler. Selv om virksomheten utvilsomt kan få virkninger for fisket og annen samisk aktivitet, er det også tale om mer avledede følger enn i tilfeller hvor selve utnyttelsen foregår i samiske kjerneområder.

Om samene etter ILO-konvensjonen artikkel 15 (2) vil ha krav på utbytte av fremtidig petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen utenfor Nord Norge, er et spørsmål som per i dag ikke kan besvares. Dette ville for det første kreve at et sikrere kunnskapsgrunnlag om den samiske bruken av de farvannene som kan bli aktuelle for slik virksomhet enn det som inntil nå har vært fremskaffet. For det andre ville det kreve sikrere kunnskaper om innholdet i og omfanget av den virksomheten som eventuelt vil bli igangsatt i disse områdene, noe det i dag er umulig å si noe sikkert om etter som virksomheten er helt i startfasen. For det tredje ville en sikker konklusjon om rekkevidden av artikkel 15 (2) i denne relasjonen kreve at det foreligger ILO-praksis som gir grunnlag for å trekke slutninger. Slik praksis foreligger imidlertid ikke.

Det kan også vises til at Justisdepartementet i brev 24. april 2002 har fremholdt at en «ikke forventer» at Samerettsutvalget vurderer «samenes rettigheter på kontinentalsokkelen». Siden petroleumsvirksomhet på sokkelen kan påvirke kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, har utvalget foreslått at reglene om saksbehandling og konsultasjoner også gis anvendelse når det etter petroleumslovgivningen overveies å tillate undersøkelser etter og utvinning av olje og gass på kontinentalsokkelen. Dette er ikke et spørsmål om «samenes rettigheter på kontinentalsokkelen», men om hvilke regler som skal gjelde for en virksomhet som kan påvirke områder som har vært og fortsatt er gjenstand for samisk bruk.

Spørsmålet om utbytte av virksomheten er derimot et spørsmål som mer direkte gjelder rettighe-

ter «på kontinentalsokkelen», og siden det per i dag vanskelig kan trekkes noen sikre konklusjoner om rekkevidden av ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) i denne relasjonen, har utvalget valgt ikke å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

### 21.3.4 Andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum

På den delen av sjøgrunnen som ikke er underlagt privat eiendomsrett, tilligger etter lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster § 2 første ledd også slike forekomster staten. Blant ressurser som loven omfatter, kan nevnes tang og tare, sand og grus og kull. I den grad utnyttelse av slike ressurser finner sted i sjøområder som må anses som en del av samenes «totalmiljø» etter ILO-konvensjonens artikkel 13 (2), må det antas at artikkel 15 vil få anvendelse, og herunder også reglene om andel i utbytte i artikkel 15 (2).

Det er i medhold av 1963-loven gitt visse forskrifter som regulerer utnyttelsen av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum nærmere, jf. midlertidig forskrift om undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.v. 12. juni 1970 nr. 3 og forskrift om tang og tare 13. juli 1995 nr. 642.<sup>32</sup>

Utnyttelse av tang og tare har betydning i en del kystområder, men dette gjelder i første rekke på den privateide delen av sjøgrunnen. Utvalget kan således ikke se noe behov for å foreslå særskilte regler for å gjennomføre ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) i forhold til denne virksomheten eller annen virksomhet som er regulert av 1963-loven.

Det må antas at det, i alle fall inntil virksomheten får et større omfang og mer direkte innvirkning på for eksempel kyst- og fjordfiske i sjøsamiske farvann, vil være tilstrekkelig for å oppfylle konvensjonens krav at de generelle reglene om saksbehandling og konsultasjoner som er foreslått i kapittel 17 og 18 gis anvendelse. Se punkt 18.5.3 foran der det er foreslått at det skal inntas en ny § 2 a i 1963-loven som legger opp til dette.

31. Det i punkt 21.3.3.1 omtalte oljefunnet på Goliat-feltet ligger om lag 35 nautiske mil utenfor grunnlinjen.

32. Virkeområdet for de to forskriftene omfatter ikke den delen av sjøgrunnen som er underlagt privat eiendomsrett, jf. 1970-forskriftens § 1 første ledd og 1995-forskriftens § 1 annet ledd.

## 21.4 Tidligere forslag til særregler for det samiske området

### 21.4.1 Forslaget til ny minerallov i Ot.prp. nr. 35 (1998–99)

Bondevik I-regjeringen fremmet i Ot.prp. nr. 35 (1998–99) forslag om lov om erverv av og drift på mineralressurser for Stortinget. Proposisjonen var basert på NOU 1996: 11 Forslag til ny minerallov, og la opp til en viss innsnevring av bergfrihetens prinsipp for de mutbare mineralene ved at det var foreslått en regel om at enhver «kan søke Direktoratet [for mineralforvaltning] om letetillatelse for mutbare og [ikke-mutbare] mineraler», jf. lovfor-  
slagets § 6. Det var i § 7 også foreslått en regel som påla den som etter søknad hadde fått letetillatelse å varsle grunneieren senest en uke før igangsettelsen av letingen.

Noen stor innsnevring var dette imidlertid ikke. Letetillatelse skulle gis med mindre søkeren tidligere hadde brutt regler gitt i eller i medhold av loven. For de ikke-mutbare mineralene, som i forslaget ble betegnet som «registrerbare», jf. § 4 nr. 2, var forslaget en liberalisering ved at det ikke lenger ville være påkrevd med letetillatelse fra grunneieren.

Lovforslaget skulle i utgangspunktet gjelde for hele landet, men det inneholdt en hjemmel for Kongen til å gi forskrifter for områder med samiske interesser. Denne lød slik:

«§ 3 Områder med samiske interesser

Kongen kan gi forskrifter som avviker fra loven her for å sikre og bevare grunnlaget for samisk kultur.»

I proposisjonen var det også utarbeidet et utkast til forskrift for mineralvirksomhet i områder med samiske interesser. Selv om det ikke fremgår klart av forskriften, skulle den gjelde både for mutbare og for registrerbare (ikke-mutbare) mineraler. Utkastet hadde følgende ordlyd:<sup>33</sup>

«Forskrift for områder med samiske interesser

§ 1 Forskriften gjelder for de områder som er definert som reinbeiteområder i lov 9 juni 1978 nr 49 om reindrift § 2.

§ 2 Forskriften har til formål å sikre og bevare grunnlaget for samisk kultur i overensstemmelse med Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urbefolkninger og minoriteter og å legge til rette for mineralvirksomhet i de områder som nevnt i § 1.

§ 3 Leter skal skriftlig varsle Sametinget og styret for det aktuelle reinbeitedistrikt senest en uke før letingen igangsettes. Ved planer om inngrep i grunnen skal området for arbeidet angis.

Inngrep som kan medføre skade av betydning, kan bare foretas med samtykke fra grunneieren, brukeren, Sametinget og styret for det aktuelle reinbeitedistriktet.

§ 4 Ved behandlingen av søknad om undersøkelsestillatelse skal grunneier, bruker, Sametinget, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen og styret for det aktuelle reinbeitedistriktet gis anledning til å uttale seg til Direktoratet for mineralforvaltning.

§ 5 Undersøkelsestillatelse skal gis med mindre allmenne hensyn taler imot. I vurderingen skal det legges vekt på om samiske interesser blir vesentlig skadelidende.

§ 6 Ved tildeling av undersøkelsestillatelse kan vilkår, som bl a varslingsordninger og tidspunkt for når undersøkelse kan foretas, settes for å ivareta formålet med forskriften her.

§ 7 Reglene i §§ 4–6 gjelder tilsvarende ved behandlingen av søknad om utmål og søknad om registrering i lov xx xx 1999 nr xx om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven).

§ 8 Ved behandling av søknad om driftskonsesjon skal departementet gi de organer som nevnt i § 4 anledning til å uttale seg. Ved vurdering av om driftskonsesjon kan gis, skal hensynet til samiske interesser tillegges særskilt vekt, jf § 2.

§ 9 Dersom driftskonsesjon i Finnmark fylke kan medføre betydelige inngrep, skal innstillingen med begrunnelse om at driftskonsesjon bør gis, legges frem for Sametinget.

Når inngrep vil medføre skadelig virkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, med næring og samfunnsliv, kan Sametinget med to tredels flertall treffe vedtak om midlertidig nekting. Midlertidig nekting medfører at det i fire år ikke kan treffes vedtak om driftskonsesjon i samsvar med innstillingen. Vedtak om midlertidig nekting kan bare treffes en gang for samme tiltak.

Dersom Sametinget vil overveie midlertidig nekting, må melding om dette gis av Sametinget eller den tinget har gitt fullmakt, senest en måned etter at innstillingen med begrunnelse om at driftskonsesjon bør gis, er kommet inn til Sametingets kontor. Vedtak om midlertidig nekting må treffes senest seks måneder etter at innstillingen med begrunnelse om at driftskonsesjon bør gis, er kommet inn til Sametingets kontor.

Vedtak om midlertidig nekting kan settes til side av Kongen.»

33. Inn tatt i Ot.prp. nr. 35 (1998–1999) som vedlegg 2.

Forskriftsutkastet kan anses som en variant av de bestemmelsene om høring og vektlegging av samiske interesser som ble foreslått i NOU 1997: 4 kapittel 8.<sup>34</sup> I §§ 5 og 6 er det gitt regler om vektlegging og høring, og i § 9 en tidsbegrenset nektingsrett for Sametinget, men da geografisk begrenset Finnmark og saklig til driftskonsesjon for bergverk, og slik at nektingsperioden er fire år. Etter § 3 annet ledd skulle imidlertid «inngrep som kan medføre skade av betydning» bare kunne gjennomføres med samtykke fra Sametinget, grunneier, bruker og styret for reinbeitedistriktet. Denne regelen var ikke tenkt begrenset til Finnmark.

Etter at Stoltenberg I-regjeringen tiltrådte i mars 2000 ble Ot.prp. nr. 35 (1998–99) trukket tilbake, fordi en mente at «delene av proposisjonen bør vurderes på nytt før regjeringen kan fatte en beslutning om den vil fremme forslag om en ny minerallov.»<sup>35</sup> Noen slik beslutning ble ikke truffet før Stoltenberg-I ble avløst av Bondevik II-regjeringen høsten 2001. Senere har både Bondevik II-regjeringen og Stoltenberg II-regjeringen arbeidet med å revidere bergverksloven, men uten at det per oktober 2007 var fremmet noen ny proposisjon, jf. punkt 21.4.3 flg.

## 21.4.2 Endringer som følge av finnmarksloven

### 21.4.2.1 Mutbare mineraler

Som fremholdt i punkt 21.1, jf. punkt 21.2.2, ble det som følge av vedtaket av finnmarksloven også vedtatt visse endringer i bergverksloven. Disse endringene lyder slik:

«§ 7 a Særregler om skjerpung i Finnmark

Ved skjerpung i Finnmark fylke skal skjerpungen senest en uke før skjerpungen begynner, skriftlig varsle Sametinget, grunneieren og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften. Tar skjerpungen sikte på inngrep i grunnen, skal stedet for inngrepet angis.

§ 22 a Særregler om muting i Finnmark

Søknader om muting i Finnmark fylke kan avslås dersom allmenne hensyn taler imot at søknaden innvilges. Ved vurderingen skal det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindriften, næringsutøvelse og samfunnsnivå. Innvilges søknaden, kan det settes vilkår for å ivareta hensyn som nevnt.

Ved behandlingen av søknaden skal bergmesteren gi grunneieren, Sametinget, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften anledning til å uttale seg.

Dersom Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier går imot at søknaden innvilges, skal søknaden avgjøres av departementet.

Innvilger departementet søknaden i tilfeller som nevnt i tredje ledd, har klage til Kongen fra Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier oppsettende virkning.

§ 39 b Særregler om utmål i Finnmark

For søknader om utmål i Finnmark fylke gjelder bestemmelsene i § 22 a tilsvarende. I tilfeller som nevnt i § 22 a tredje ledd avgjør departementet om utmålsforretning skal holdes før eller etter at departementet har behandlet søknaden.

§ 42. Avgiftens størrelse, beregning og fordeling [*nytt første ledd annen setning*]

Gruveeieren plikter å betale til eieren av grunnen en årlig avgift på 1 promille av verdien av alt som gruveeieren bryter ut fra utmålet, og som han nyttiggjør seg ved omsetning. For gruver på Finnmarkseiendommens grunn kan Kongen ved forskrift fastsette en høyere avgift.»

Bestemmelsene ble som fremholdt i punkt 21.2.2, foreslått for å bringe bergverkslovens regler om mineralvirksomheten i Finnmark i samsvar med statens forpliktelser etter ILO-konvensjonens artikkel 15 (2), og slik at den samiske innflytelsen i saker om skjerpung (leting etter forekomster av mutbare mineraler), muting (nærmere undersøkelser av forekomster) og utmål (tillatelse til å drive ut forekomstene) samsvarer med de kravene som her er stilt.<sup>36</sup>

Selv om forpliktelsene i artikkel 15 (2) ikke er avgrenset til Finnmark, men gjelder for alle tradisjonelle samiske områder i Norge, er imidlertid særreglenes virkeområde begrenset til Finnmark. Dette har sammenheng med at både lovforslaget i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) og det etterfølgende lovvedtaket, var geografisk avgrenset til dette fylket.

Endringene i bergverksloven må også ses i sammenheng med finnmarksloven § 4 om at Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur av «endret bruk av utmark» skal bedømmes. Prøveboring og drift på mutbare mineraler i områder hvor det ikke har foregått slik virksomhet vil være «endret bruk av utmark» og dermed omfattet av retningslinjene. Virksomheten kan klart nok ha «visse fysiske og praktiske konsekvenser og ... være av en viss varighet.»<sup>37</sup> Derimot vil dette neppe gjelde for skjerpung, som i liten grad

34. Se omtalen av disse reglene foran i punkt 18.2.  
35. Ot.meld. nr. 1 (1999–2000).

36. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 89-90, 113-114 og 141-142.

37. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 35.

vil medføre fysiske inngrep i grunnen og heller ikke ha særlig varighet.

#### 21.4.2.2 Forholdet til forslagene i NOU 1997: 4

Endringene i bergverksloven har visse likhetstrekk med forslagene i NOU 1997: 4 ved at det er gitt hørings- og vektleggingsregler. Reglene rekker imidlertid ikke like langt som dette forslaget i forhold til å begrense bergfrihetens prinsipp, hvor det var foreslått følgende regel om grunneierorganets innflytelse over mineralvirksomheten i Finnmark:<sup>38</sup>

##### «§ 2–7 Mineraler

Finnmark grunnforvaltning kan gi:

1. Tillatelse til leting etter og nærmere undersøkelser (prøvedrift mv.) og utnytting (drift) av ikke mutbare mineraler, herunder alluvialt gull.

2. Tillatelse til leting etter mutbare mineraler, og samtykke til at bergverksmyndigheten gir mutingsbrev og utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk.»

Forslaget til § 2–7 nr. 1 slår fast at rett til og disponeringen av de ikke-mutbare mineralene i utgangspunktet tilligger grunneierorganet og er et direkte utslag av grunneierretten. Den var derfor overflødig rettslig sett. § 2–7 nr. 2 ville ha opphevet bergfrihetens prinsipp i Finnmark om bestemmelsen var blitt vedtatt, og ville dermed ha medført en betydelig rettslig endring.

Bestemmelsen i bergverksloven § 7 a om at skjerperen på forhånd må varsle blant annet Sametinget før skjerpning igangsettes, innebærer kun en beskjeden modifisering av bergfrihetens prinsipp. De nye reglene i bergverksloven er imidlertid i andre relasjoner mer vidtrekkende enn forslagene i NOU 1997: 4. Dette gjelder blant annet reglene i §§ 22 a og 39 b om at det ved vurderingen av om søknader om muting og utmål i Finnmark skal innvilges skal legges «vesentlig vekt» på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Den vektleggingsregelen som i NOU 1997: 4 var foreslått inntatt i sameloven § 4–2 la for sin del kun opp til at det ved avgjørelsen av om et inngrepsvedtak bør treffes, skulle «legges vekt på» de nevnte interessene, jf. foran i utredningens punkt 18.2.1.

Også høringsreglene i §§ 22 a og 39 b ved saker som gjelder muting og utmål i Finnmark favner videre ved at det legges opp til obligatorisk høring

av flere organer (Sametinget, Finnmarkseiendommen, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen, reindriftens områdestyrer og distriktsstyrer) enn hva forslaget i NOU 1997: 4 gjorde (Sametinget, eventuelt distriktsstyrene). Forslaget om at saken i tilfeller hvor Sametinget eller Finnmarkseiendommen går mot at en søknad skal innvilges skal avgjøres av departementet og av disse kunne klages inn for Kongen med oppsettende virkning, kan for sin del anses som en – riktignok beskjeden – utsettende vetorett. Tilføyelsen til bergverksloven § 42 om at det kan gis særregler om høyere grunneieravgift på Finnmarkseiendommens grunn enn ellers i landet, har for sin del ikke noe direkte motstykke i forslagene i NOU 1997: 4.

Når Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) gikk lenger enn Samerettsutvalget I når det gjelder reglene om vektlegging og høring, var dette trolig et utslag av at departementet ikke fremmet utvalgets mest vidtrekkende forslag (om nektingsrett), og at en da fant det nødvendig å gå noe lenger i enkelte andre sammenhenger for å oppfylle folkeretten.<sup>39</sup>

Om forholdet til folkeretten kan det for øvrig bemerkes at professorene Graver og Ulfstein i sin vurdering av forslaget til finnmarkslov, fremholder at forslagene om endringer i bergverksloven, i all hovedsak vil oppfylle kravene i ILO-konvensjonens artikkel 15 (2).<sup>40</sup> Denne vurderingen er ikke underbygget med henvisninger til ILOs praksis, men Samerettsutvalgets gjennomgang av denne praksisen, jf. punkt 17.2 flg., gir neppe grunnlag for å trekke en annen hovedkonklusjon enn Graver og Ulfstein på dette punktet.

#### 21.4.2.3 Ikke-mutbare mineraler

Finnmarksloven har ingen bestemmelser om ikke-mutbare mineraler. Finnmarkseiendommen har dermed den samme posisjonen i forhold til slike mineraler som andre private grunneiere. Den som ønsker å lete etter ikke-mutbare mineraler på Finnmarkseiendommens grunn, vil måtte søke eiendommens styre om tillatelse. Dersom tillatelse gis og det finnes forekomster som gir grunnlag for undersøkelser av om forekomstene er drivverdige, vil tiltakshaveren også på dette stadiet måtte ha styrets tillatelse. Det samme vil gjelde dersom tiltakshaveren ønsker å igangsette drift på forekomstene,

38. Finnmarkslovens konstruksjon «Finnmarkseiendommen», motsvarer «Finnmark grunnforvaltning» i forslaget i NOU 1997: 4. Se ellers NOU 1997: 4 side 468-469, samt side 496.

39. Se Ot.prp. 53 (2002–2003) side 94 hvor det er uttalt at vektleggings- og høringsreglene i NOU 1997: 4 neppe vil være tilstrekkelige til å oppfylle folkeretten, dersom den der foreslåtte nektingsretten for Sametinget faller.

40. Graver og Ulfstein, Folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov, 3. november 2003, side 31.



noe som også vil kreve at virksomheten samsvarer med gjeldende arealplaner etter plan- og bygningsloven, og at vedkommende offentlige myndighetsorganer utsteder de nødvendige konsesjonene.

I tillegg til at Sametinget vil ha innflytelse over Finnmarkseiendommens vurderinger av spørsmålet om det skal gis tillatelser til leting, nærmere undersøkelser og eventuell utvinning gjennom reglene om at det oppnevner halvparten av Finnmarkseiendommens styre, vil det også ved å gi retningslinjer for endret bruk av utmark etter finnmarksloven § 4 kunne øve innflytelse på vurderingen av om de ulike tillatelsene skal gis og med hvilket innhold. Disse retningslinjene vil for øvrig også gjelde for tilfeller hvor Finnmarkseiendommen ikke gir tillatelser til drift på forekomster av ikke-mutbare mineraler, og hvor tiltakshaveren krever ekspropriasjon av grunn og rettigheter til slik drift, jf. lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster. Ved vurderingen av om det skal gis ekspropriasjonstillatelse, vil det måtte ses hen til Sametingets retningslinjer.

Dersom grunn i Finnmark etter avgjørelser i Finnmarkskommisjonen og utmarksdomstolen blir overført fra Finnmarkseiendommens til privat eie, vil overføringen også omfatte eventuelle ikke-mutbare mineraler. I disse tilfellene vil dermed eventuelle tiltakshavere måtte henvende seg til den nye grunneieren for å få de ønskede tillatelsene.

### 21.4.3 Nærings- og handelsdepartementets høringsutkast (2003)

#### 21.4.3.1 Hovedtrekkene i høringsutkastet

Kort tid etter at Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) forelå, la Nærings- og handelsdepartementet frem et nytt forslag til minerallov i form av et høringsnotat 26. mai 2003.<sup>41</sup> Forslaget viderefører en del av prinsippene fra Ot.prp. nr. 35 (1998–99), og legger opp til å modernisere og forenkle dagens regelverk, med sikte på å bedre rammevilkårene for mineralnæringen. Selv om lovutkastet ikke endrer sonderingen mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler, jf. § 3, slik at de førstnevnte fortsatt vil tilkomme staten og de sistnevnte grunneieren, foreslås det også en betydelig parallellføring av reglene for de to mineral-typene. Dette kommer ikke minst til uttrykk ved at det foreslås en *fri leterett* både for mutbare og ikke mutbare mineraler, jf. utkastets § 6. For de ikke-mutbare er det dermed tale om en betydelig

liberalisering i forhold til gjeldende rett, der leting bare kan igangsettes dersom grunneieren samtykker.

For de *mutbare* mineralene legger høringsutkastet stort sett opp til en videreføring av dagens regler, men til en liberalisering i forhold til forslaget i Ot.prp. nr. 35 (1998–99) ved at den der foreslåtte § 6 om at det måtte søkes om letetillatelse før leting kunne igangsettes ikke er videreført. Videre er forslaget til § 7 om skriftlig varsling av grunneier før det igangsettes skjerping, erstattet av en regel om at dette normalt skal «skje muntlig», jf. utkastets § 8.

For å legge til rette for at uttaket av mineralske ressurser kan skje innenfor miljømessig forsvarlige rammer og økt samfunnsmessig kontroll av mineralvirksomheten, inneholder imidlertid høringsutkastet visse regler som stiller krav om aktørgodkjenning og bergmessig forsvarlig drift, og som pålegger virksomhetshaver en skjerpet sikrings- og oppryddingsplikt, jf. §§ 43 og 44, samt §§ 51 til 53. Dette antas å ha særlig betydning for uttak av ikke-mutbare mineraler, som etter dagens lovgivning verken er like regulert eller underlagt de samme tilsynsreglene som uttak av mutbare mineraler.

Høringsutkastet har i kapittel 6 satt av plass til særregler for utnyttelse av mutbare mineraler i Finnmark. Det er ikke utformet bestemmelser på dette punktet, men kun vist til forslaget i Ot. prp. nr. 53 (2002–2003). Det er heller ikke foreslått bestemmelser for de tradisjonelle samiske områdene utenom Finnmark. Dette siste er begrunnet med at en vil avvente resultatet av arbeidet til Samerettsutvalget II før det gis slike regler. Om dette uttales det:<sup>42</sup>

«Etter departementets oppfatning er opprettelsen av utvalget med deres mandat [sic] og det pågående arbeidet i utvalget en så sentral og vesentlig faktor for utformingen av regler for områdene sør for Finnmark at vi av den grunn ikke kan gi bestemmelser for disse områdene nå. Det vil være en forskuttering av arbeidet til Samerettsutvalget II allerede nå å innføre bestemmelser som tilkjenner samene rettigheter ved mineralaktivitet. Dette bør derfor først skje og kan også best skje i forbindelse med oppfølgingen av arbeidet til Samerettsutvalget II der man kan vurdere forslagene helhetlig. ... Etter avslutningen av dette arbeidet vil departementet komme tilbake til spørsmålet om særregler for å ivareta samiske interesser knyttet til mineralaktivitet i områder sør for Finnmark.»

41. Nærings- og handelsdepartementet, Forslag til ny minerallov høringsnotat, 26. mai 2003 (200302779-3/TRW).

42. Høringsnotatets side 25–26.

### 21.4.3.2 Sametingets høringsuttalelse

I sin høringsuttalelse har Sametinget en rekke innvendinger mot departementets lovforslag.<sup>43</sup> En er blant annet av den oppfatning at det ikke bør innføres fri leterett for mutbare mineraler i Finnmark (og formodentlig heller ikke i de øvrige tradisjonelle samiske områdene), mens den frie leteretten for mutbare mineraler bør innsnevres eller opphøre helt.<sup>44</sup> Sametinget bemerker også at høringsnotatets henvisning til Samerettsutvalget II ikke gir tilstrekkelig trygghet for at samiske interesser vil bli ivaretatt i den fremtidige minerallovgivningen.<sup>45</sup> På bakgrunn av disse, og en rekke andre innvendinger, konkluderer tinget med at «en ny minerallov ikke kan vedtas før rettighetsspørsmålene er endelig avklart.»<sup>46</sup>

I høringsuttalelsen gir Sametinget også til kjenne ulike synspunkter på forslagene til endringer i bergverksloven i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003). En er kritisk til forslaget til § 7 a om varslingsplikt, hvilket har sammenheng med at en er av den prinsipale oppfatning at den frie leteretten for mutbare mineraler bør oppheves. For det tilfellet at leteretten ikke oppheves, ser imidlertid Sametinget positivt på at det gis regler om varslingsplikt og at denne også omfatter reindriftens organer. En anså imidlertid fristen på én uke som «alt for kort». Varslingsplikten burde dessuten gjøres gjeldende ikke bare i Finnmark, men for alle områder i landet hvor det drives reindrift, samtidig som også «andre samiske brukere (f.eks. bygdelag) bør varsles.»<sup>47</sup>

Sametinget ser positivt på at samiske hensyn skal tillegges «vesentlig vekt» ved avgjørelsen av om søknader om muting og utmål skal innvilges, men mener at vurderingen bør foretas av andre enn Bergmesteren som man frykter har for lite kjennskap til samiske forhold til å kunne foreta en forsvarlig avveining.<sup>48</sup> En ser også positivt på høringsreglene, men mener at Sametinget bør tillegges direkte myndighet til å hindre undersøkelser som det finner vil være skadelige for samisk kultur med næringer og samfunnsliv fordi en «har den kompetanse som behøves for å fastslå hvilke virkninger inngrep har i samiske områder».<sup>49</sup> Bestemmelsen som åpner for at det ved forskrift kan fastsettes høyere grunneieravgift på grunn eid

av Finnmarkseiendommen enn på annen grunn, er derimot udelt positivt mottatt, men det forutsettes at Sametinget konsulteres under utformingen av forskriftene og at økt grunneieravgift ikke må gå på bekostning av eventuell erstatning til brukerinteressene.<sup>50</sup>

Under omtalen av særreglene for Finnmark, uttaler Sametinget også:<sup>51</sup>

«[det er] svært uklart hvordan [Nærings]departementet har tenkt å innlemme disse endringene i bergverksloven i mineralloven. Det fremkommer ikke av forslaget til minerallov om særreglene for mutbare mineraler i Finnmark også skal utvides til å gjelde de ikke-mutbare mineralene når de føyes til i mineralloven. Sametinget vil be departementet om en ... redegjørelse for hvordan denne sammenføyningen av lover vil virke inn på gjeldende rett mht. samiske interesser. Forholdet til finnmarksloven når det gjelder rettighetene til de ikke-mutbare mineralene må klargjøres fra departementets side».

### 21.4.3.3 Andre reaksjoner på forslaget

Også flere andre høringsinstanser som uttalte seg om departementets (manglende) forslag om mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder delte Sametingets skepsis. Blant annet fremholdt også *Finnmark fylkeskommune* at det ikke bør innføres fri leterett for ikke-mutbare mineraler i Finnmark, og at den frie leteretten for mutbare mineraler burde oppheves her.<sup>52</sup> *Troms fylkeskommune* fremholdt at «hensynet til samiske interesser både i og utenfor Finnmark bør innarbeides fullt ut i forslaget til ny minerallov», og at «Sametinget må tas aktivt med på råd med tanke på de løsninger som foreslås». Videre heter det.<sup>53</sup>

«Dersom samiske områder i og utenfor Finnmark ikke fullt ut kan innarbeides i lovforslaget, bør det, inntil prosessene rundt Samerettsutvalget I og II er endelig avklart, innarbeides midlertidige lovregler som gir Sametinget og samiske interesser en sterk rolle i forhold til mineralvirksomhet i de samiske områdene.»

Også *Norske Reindriftssamers Landsforbund* uttalte seg kritisk om forslaget og fremholdt at det i en ny minerallov må inntas et generelt prinsipp om at det ved vurdering av søknader om undersøkelsesrett og utvinningsrett etter loven må legges vesentlig

43. Sametinget: Høring. Ny minerallov, vedtak i sak 32/03, 25. september 2003.

44. Sametingets høringsuttalelse, side 8-9, jf. også side 17.

45. Sametingets høringsuttalelse, side 16-17.

46. Sametingets høringsuttalelse, side 17.

47. Sametingets høringsuttalelse, side 3.

48. Sametingets høringsuttalelse, side 3-4.

49. Sametingets høringsuttalelse, side 4-5.

50. Sametingets høringsuttalelse, side 6.

51. Sametingets høringsuttalelse, side 5.

52. Finnmark fylkeskommune, Forslag til ny minerallov høring, 25. august 2003 punkt 2.2.

53. Troms fylkeskommune, Høringsuttalelse forslag til ny minerallov, 10. september 2003 punkt 2.6.

vekt på hensynet til samisk reindrift.<sup>54</sup> *Reindrifftsforvaltningen* fremholdt at det i reindrifftsområdene sør for Finnmark, fra Troms til og med Engerdal, vil være et «særdeles stort behov» for saksbehandlingsregler i mineralloven for å sikre at «reindrifta ikke blir glemt i de aktuelle sakene.»<sup>55</sup>

*Justisdepartementet* sluttet seg til høringsnotatets synspunkt at det vil være å forskuttere arbeidet til «Samerettsutvalget II å innføre bestemmelser som tilkjenner samene rettigheter ved mineralaktivitet utenfor Finnmark nå». Departementet bemerker imidlertid at det vil «være mulig å innføre de særlige *saksbehandlingsreglene* i Finnmarksloven for hele det samiske reindrifftsområdet, med Sameetinget og reindrifftsorganene som aktører» (departementets uthevelse).<sup>56</sup> Uthevelsen har trolig sammenheng med at endringene i bergverksloven ikke tilkjenner samene positive rettigheter til mineralaktivitet, slik Næringsdepartementet kan synes å ha antatt, men at det vil gjelde en del særlige saksbehandlingsregler i forbindelse med muting og utmål av mutbare mineraler i Finnmark.

*Utenriksdepartementet* gikk for sin del ikke inn i enkelthetene i lovforslaget, men nøyde seg med å fremsette følgende merknad til høringen:<sup>57</sup>

«Det vises til punkt 12 vedrørende forholdet til områder med samiske interesser. Utenriksdepartementet vil bemerke at forslaget vil føre til en forskjellsbehandling av samer i og utenfor Finnmark, ref 12.1 og 12.2 jfr lovforslagets kapittel 6. I denne sammenheng vil Utenriksdepartementet forutsette at samer i hele Norge til enhver tid sikres de rettigheter som følger av Norges folkerettslige forpliktelser, og at norsk lovgivning og praksis må være i samsvar med disse forpliktelsene. Det pekes særlig på ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.»

#### 21.4.3.4 Oppfølgingen av høringsnotatet

Forslaget i Nærings- og handelsdepartementets høringsnotat og den påfølgende høringsrunden har foreløpig ikke materialisert seg i form av en odelstingsproposisjon med forslag til ny minerallov. Departementet hadde imidlertid høsten 2006 håp om å kunne legge frem en odelstingsproposi-

sjon med forslag til ny minerallov i løpet av 2007.<sup>58</sup> Som ledd i arbeidet med proposisjonen har det vært kontakt med Sametinget og andre samiske interesser, og herunder har det også vært gjennomført konsultasjoner.

Etter det Samerettsutvalget er kjent med per oktober 2007 vil det imidlertid ikke foreligge noen proposisjon før mot slutten av 2007 eller i 2008. Det er også mulig at det her ikke vil bli gått nærmere inn på spørsmål av mer spesifikk betydning for samiske interesser, men at man på dette punktet vil avvente Samerettsutvalgets forslag. Siden det dermed verken er klart når det vil bli fremmet en proposisjon med forslag til ny minerallov, eller hvilket innhold denne vil ha, har utvalget knyttet sine vurderinger og forslag opp til gjeldende bergverkslov.

## 21.5 Samerettsutvalgets vurderinger og forslag

### 21.5.1 Innledning

Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere mer generelt hvilke regler som i fremtiden bør gjelde for utnyttelsen av mutbare og ikke-mutbare mineraler i Norge. Imidlertid fremgår det blant annet av Ot. prp. nr. 53 (2002–2003), Næringsdepartementets forslag til ny minerallov og Justisdepartementets høringsuttalelse til dette, at det forventes at utvalget vil vurdere ulike spørsmål som gjelder mineralvirksomhet i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Det kan også vises til at hensikten med de endringene som ble gjennomført i bergverksloven i forbindelse med vedtaket av finnmarksloven, var «å sikre samisk innflytelse i mineralsaker i Finnmark» i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser.<sup>59</sup>

Som fremholdt i Utenriksdepartementets høringsuttalelse til Næringsdepartementets lovforslag, er imidlertid ikke disse forpliktelsene avgrenset til Finnmark, men gjelder i alle tradisjonelle samiske områder i Norge. Det er derfor sentralt for Samerettsutvalget å vurdere endringer i bergverksloven. En vil her blant annet måtte se hen til de reglene om saksbehandling og konsultasjoner som er foreslått i kapittel 17 og 18, og ta stilling til om og i tilfelle i hvilken grad disse også bør få anvendelse på beslutninger om å tillate muting eller utmål etter bergverksloven. Herunder vil en måtte vurdere forholdet mellom disse reglene og de reglene i bergverksloven om saksbehandlingen

54. Norske Reindriftssamers Landsforbund, Forslag til ny minerallov, høringsuttalelse, 20. august 2003 side 6.

55. Reindrifftsforvaltningen, Høring forslag til ny minerallov, 10. september 2003 punkt 2.2.

56. Justisdepartementet, Høring - forslag til ny minerallov, 20. august 2003 (200304400 U-A HAA/ew).

57. Utenriksdepartementet, Høring. Forslag til ny minerallov, 25. august 2003 (2000/09784-10 AII 522.1).

58. St.prp. nr. 1 (2006–2007) for budsjettåret 2007 (NHD) side 46, jf. også side 72.

59. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 141.

ved behandlingen av søknader om muting og utmål som ble vedtatt som følge av finnmarksloven, jf. punkt 21.5.2.

Som Justisdepartementet påpeker i høringsuttalelsen til Næringsdepartementets forslag til ny minerallov, er det ikke noe i veien for å gi tilsvarende regler for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover som for Finnmark.<sup>60</sup> Reglene kan imidlertid ikke blåkopieres. Blant annet vil det for så vidt gjelde områdene utenom Finnmark måtte vurderes om andre organer bør «tre inn» på Finnmarkseiendommens plass i regelverket. Det er også grunn til å vurdere andre enkeltheter ved de ulike bestemmelsene noe nærmere, blant annet om det bør gis særlige regler for å ivareta hensynet til samer og andre som på kollektivt eller individuelt grunnlag får anerkjent rettigheter på Finnmarkseiendommens eller Hålogalandsallmenningens grunn, eller i øvrige deler av utvalgets mandatområde.

Utvalget har imidlertid funnet det hensiktsmessig å foreslå regler av *samme type* om skjerpning, muting og utmål i landets tradisjonelle samiske område fra og med Troms og sørover, som de som er innført i Finnmark. Se punkt 21.5.3 og 21.5.4 hvor det er gjort rede for de vurderingene som er gjort i denne forbindelsen. Med grunnlag i statens forpliktelser etter ILO-konvensjonens artikkel 15 (2), har utvalget også foreslått et tillegg til bestemmelsen i bergverksloven § 42 som åpner for at det kan fastsettes høyere grunneieravgift også i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover, jf. punkt 21.5.5.

## 21.5.2 Forholdet til reglene om saksbehandling og konsultasjoner

### 21.5.2.1 Konsultasjonsreglene

Utvalgets lovforslag om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, inneholder blant annet regler om konsultasjoner mellom vedtaksmyndighetene og Sametinget og andre samiske interesser, jf. §§ 13 til 24. Videre er det i §§ 5 til 12 foreslått regler om den forberedende saksbehandlingen og om hvilke hensyn mv. som skal vektlegges når det overveies å gi tillatelse til omsøkte tiltak.

Ved vurderingen av om disse reglene bør gis anvendelse også for leting, undersøkelser og drift på mutbare mineraler, vil en måtte se hen til de nye reglene i bergverksloven. Disse reglene innebærer

at den som planlegger å lete etter mutbare mineraler i Finnmark må varsle Sametinget, grunneier og reindriftens områdestyrer og distriktsstyrer, jf. bergverksloven § 7 a. Videre er det i §§ 22 a og 39 b gitt regler om høring og vektlegging av hensynet til samisk kultur mv. ved avgjørelsen av søknader om muting og utmål, og adgang til vilkårsfastsettelse. Bestemmelsene om at Sametinget og Finnmarkseiendommens klager skal gis oppsettende virkning, jf. 22 a fjerde ledd og § 39 b, gir også reglene et element av en utsettende vetorett.

Disse reglene vil i noen grad overlappe de saksbehandlingsreglene som er foreslått i kapittel 18, slik at det oppstår visse spørsmål om forholdet mellom de to regelsettene, jf. punkt 21.5.2.2. Reglene om konsultasjoner i §§ 13 flg. vil derimot ha selvstendig betydning blant annet ved at de kan fange opp representanter for andre samiske brukerinteresser enn de som er nevnt i bergverksloven §§ 22 a og 39 b, jf. saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 14. Videre vil det gjennom bestemmelsene i §§ 15 flg. kunne etableres mer konkrete prosedyrer for konsultasjonene enn hva høringsreglene i bergverksloven vil kunne gjøre.

Utvalget har således kommet til at reglene om konsultasjoner, bør gis anvendelse også for saker om muting og utmål i de tradisjonelle samiske områdene (inkludert Finnmark).

### 21.5.2.2 De øvrige saksbehandlingsreglene

For så vidt gjelder reglene om høring og avveiningen av om omsøkte tillatelser til muting og utmål skal gis, synes bergverksloven i en del henseender å etablere en vel så sterk beskyttelse av det området de vil gjelde for, som de generelle reglene om høring og avveining mv. i §§ 5 flg. i loven om saksbehandling og konsultasjoner. En del av disse reglene vil derfor neppe ha stor selvstendig betydning ved siden av reglene i bergverksloven.

Blant annet gjelder dette reglene om høring og vilkårsfastsettelse i §§ 6 og 11 som vil bli overlappet av bergverksloven § 22 a første ledd tredje setning (vilkårsfastsettelse) og annet ledd (høring). Det samme gjelder i noen grad reglene om vektlegging av samiske hensyn. Etter bergverksloven § 22 a første ledd, jf. § 39 b, skal samiske hensyn ha «vesentlig vekt» i avveiningen, mens det etter de alminnelige reglene er lagt opp til at det skal tas «tilbørlig hensyn» til berørte samiske interesser, jf. lovforslagets § 9. Bergverksloven inneholder ellers ingen henvisning til Sametingets retningslinjer om hvordan virkningen for samisk kultur av «endret bruk av utmark» skal bedømmes, selv om det er lagt til grunn at disse retningslinjene i alle fall vil

60. Justisdepartementets høringsuttalelse, 20. august 2003, side 3. (200304400 U-A HAA/ew)

gjelde ved avgjørelsen av søknader om utmål.<sup>61</sup> Loven har heller ikke noen regler som angir et særlig sterkt vern av områder som er særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse, slik som saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 10. Dette tilsier at dennes regler om Sametingets retningslinjer i § 8, vurderingen av tiltakets virkninger i § 9 og tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk i § 10 bør få anvendelse også ved behandlingen av saker som gjelder muting og utmål i tradisjonelle samiske områder.

Regelen i bergverksloven om at samiske hensyn skal ha «vesentlig vekt» i avveiningen vil nødvendigvis slå særlig sterkt inn i områder som er omfattet av § 10 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Det kan likevel være klargjørende at det i bergverksloven inntas en direkte henvisning til Sametingets retningslinjer, og markeres at områder som er særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse er særskilt beskyttet også mot bergverksdrift.

Utvalget har således kommet til at det bør inntas en bestemmelse i bergverksloven der det fremgår at i tillegg til reglene om konsultasjoner i §§ 13 til 24, får også reglene i §§ 8 til 10 anvendelse i saker som gjelder muting og utmål etter bergverksloven.

Dette bør også gjelde de reglene som ellers ikke har noe direkte motstykke i bergverkslovens saksbehandlingsregler for enkeltstående beslutninger. Det vil si bestemmelsen om kunngjøring og offentlig ettersyn i § 5, utredningsplikt i § 7 og virkningen av feil i § 26.

De to sistnevnte bestemmelsene vil riktignok ikke ha selvstendig betydning ved siden av reglene i forvaltningsloven §§ 17 og 41. Når det først er foreslått slike bestemmelser i loven om saksbehandling og konsultasjoner, og ellers er lagt opp til at de bestemmelsene i denne loven som har selvstendig betydning ved siden av bergverkslovens saksbehandlingsregler, skal gis anvendelse i saker om muting og utmål, vil det imidlertid virke inkonsistent om dette ikke også skal gjelde for reglene i §§ 7 og 26.

Videre bør også bestemmelsen om forskrifter i saksebehandlings- og konsultasjonsloven § 12 få anvendelse, jf. for så vidt at bergverksloven inneholder flere forskriftshjemler hvis anvendelse kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, jf. blant annet §§ 1 annet ledd, 19 a annet ledd, 39 a fjerde ledd og 42.

### 21.5.2.3 Geografisk virkeområde

Utvalgets vurderinger av behovet for endringer i bergverksloven er som ellers avgrenset til «tradisjonelle samiske områder», jf. punkt 17.5.4 flg. og 18.4.2.1 foran. De reglene som foreslås vil derfor få anvendelse i områder som er gjenstand for samisk kulturminnevern etter kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50 § 4, samt eventuelle områder utenfor dette området hvor det drives samisk reindrift etter reindriften 15. juni 2007 nr. 40, eller lov 21. desember 1984 nr. 101. De generelle bestemmelsene om saksbehandling og konsultasjoner vil etter forslaget til § 3 i loven om saksbehandling og konsultasjoner også få anvendelse på tiltak som planlegges lokalisert i områder utenfor det som kan betegnes som tradisjonelle samiske områder, men som kan få «virkning på samisk materiell kulturutøvelse i slike områder».

Skjerping, muting og utmål i nærheten av det som er en del av de tradisjonelle samiske områdene, vil ofte ikke få særlig innvirkning på bruken av disse områdene. I alle fall må dette gjelde for virksomhet som iverksettes i forbindelse med skjerping, eller når det, etter at det er etablert mutingsrett til et område, undersøkes om området har drivverdige forekomster. Derimot vil drift på mutbare mineraler lettere kunne virke negativt inn på bruken av nærliggende områder. Gruvedrift kan for eksempel medføre forurensning i form av utslipp av tungmetaller, og annen aktivitet som vil kunne virke forstyrrende for reindriften.

### 21.5.2.4 Innarbeiding i lovverket

Utvalget har på bakgrunn av drøftelsen over foreslått inntatt en ny § 2 a i bergverksloven som regulerer forholdet mellom saksbehandlingsreglene i bergverksloven og i den foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Se ellers merkningene til denne bestemmelsen i punkt 24.5 nedenfor.

## 21.5.3 Skjerping

### 21.5.3.1 Varsling om igangsettelse

Etter Samerettsutvalgets syn bør modifikasjonene i den frie *leteretten* (skjerpingen) etter mutbare mineraler i form av den særskilte bestemmelsen om varsling av Sametinget, grunneieren og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften i bergverksloven § 7 a, gjøres gjeldende også i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Dette er også i samsvar med det synet Sametinget ga uttrykk for i septem-

61. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 142.

ber 2003 i uttalelsen til Nærings- og handelsdepartementets høringsnotat om ny minerallov, jf. punkt 21.4.3.2.

Siden Sametinget i denne uttalelsen fremholdt at varslingsfristen på én uke er «alt for kort», har imidlertid utvalget vurdert om det bør gjelde en lengre frist. Riktignok godtok Sametinget denne fristen under konsultasjonene i forbindelse med finnmarksloven, men dette må ses i lys av at Sametinget under denne konsultasjonsprosessen kan ha prioritert å få gjennomslag for forslag til endringer i finnmarksloven som man anså som viktige.

Et utgangspunkt for vurderingen av om fristen er tilstrekkelig kan søkes i det forholdet at skjerping ofte ikke vil medføre nevneverdige fysiske inngrep i grunnen. Tar skjerperen sikte på inngrep i grunnen, vil det etter § 7 a også gjelde en plikt til å angi hvor inngrepet skal foretas. I dette ligger det også implisitt en plikt om å varsle om inngrepet, og ikke bare om skjerpingen som sådan. Etter lovens § 5 har skjerperen også plikt til «så vidt mulig» å varsle om arbeider «som kan føre med seg skade for grunneieren eller brukeren» før slike arbeider iverksettes. For øvrig kan brudd på varslingsplikten etter § 5, i motsetning til overtredelser av varslingsplikten etter regulert i § 7 a, straffes med bøter, jf. § 64 første ledd nr. 2.

Når det i Finnmark, i tillegg til plikten etter § 5, i § 7 a er innført en plikt til å varsle Sametinget, grunneieren (Finnmarkseiendommen og andre nåværende eller fremtidige utmarkseiere) og reindriften ved vedkommende områdestyre og distriktsstyre, vil disse interessene dermed være bedre stilt enn grunneiere og bruksberettigede sør for Finnmark.

Regelen i § 7 a om at varslingen skal skje «senest en uke» før skjerpingen tar til, er dessuten ikke til hinder for at skjerperen inngir varsel tidligere enn dette. Det må antas at seriøse skjerpere vil se seg tjent med å ha et godt forhold til Sametinget, grunneiere og reindriften i de områdene hvor de skjerper, og at de dermed ofte vil inngi varsel noe tid før utløpet av varslingsfristen. Dette vil i de fleste tilfellene trolig også være fullt mulig.

Utvalget vil således anta at en varslingsfrist på «senest én uke» i mange tilfeller vil være tilstrekkelig. I alle fall må dette gjelde dersom fristen løper først fra det tidspunktet at varselet har kommet frem til adressaten. Selv om dette ikke fremgår klart av ordlyden, og spørsmålet ikke er eksplisitt kommentert i forarbeidene,<sup>62</sup> kan det etter Samerettsutvalgets mening være nærliggende å tolke bestemmelsen slik. Dens formål om at adressatene

skal gis noe tid til å innrette seg på at skjerping vil bli påbegynt i deres område, vil ikke kunne realiseres dersom det var tilstrekkelig å varsle grunneieren og reindriftens distriktsstyre ved lederen en uke før oppstart av skjerpingen og disse for eksempel er bortreist eller driver virksomhet i et annet område på det tidspunktet varselet sendes.

Selv om dette kan tale for at en tidsfrist på en uke vil være tilstrekkelig, har imidlertid utvalget kommet til at fristen bør utvides fra «senest en uke» til «senest en måned». Den ovennevnte tolkingen kan ikke anses som sikker, og samtidig kan særlig hensynet til reindriften tale for en fristutvidelse. En slik fristutvidelse kan heller ikke anses som særlig byrdefull for skjerperen. Den viktigste innsnevringen i deres frihet ligger i at andre må varsles en tid før skjerpingen påbegynnes, og ikke i hvor lang tid i forveien varsel må sendes. Se også det som ovenfor er anført om at skjerping som regel vil måtte undergis en viss planlegging før den iverksettes, og i alle fall når det er aktuelt at den vil medføre visse fysiske inngrep.

Et annet spørsmål som kan vurderes i lys av Sametingets høringsuttalelse er om varslingsplikten bør utvides slik at den også omfatter andre aktører enn de som er eksplisitt nevnt i bergverksloven § 7 a, jf. at Sametinget trekker frem «andre samiske utmarksnæringer [enn reindriften] og brukere (f. eks. bygdelag)».<sup>63</sup> Videre er reinbeitesidaen etablert som en egen enhet i den nye reindriftsloven ved siden av distriktsstyrene, jf. lovens §§ 51 til 56, samtidig som de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover også er gjenstand for grenseoverskridende reindrift fra Sverige. Dette tilsier at det også er aktuelt å gi regler om varsling av vedkommende siida og vedkommende sameby.

En mulig innvending mot et slikt forslag er at det vil være vanskelig for skjerperen å finne frem til de aktuelle utmarksnæringsutøverne og brukerne, jf. også at Sametinget i høringsuttalelsen peker på at disse «kan være utilgjengelige i lengre perioder». Innvendingen vil derimot neppe ha samme tyngde i forhold til en regel om varsling av reinbeitesidaen og samebyene. Disse enhetene har en relativt fast organisering slik at det, eventuelt med bistand fra reindriftsforvaltningen, vil være mulig å skaffe seg oversikt over dem, selv om de aktuelle reindriftsutøvere særlig ved utøvelse av reindrift ute i marka ikke alltid vil være tilgjengelige.

Slik Samerettsutvalget ser det, er det imidlertid grunn til å gi regler om varsling både av reindrifts-siidaer, samebyer og andre bruksrettshavere i de

62. Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) side 141, jf. side 113–114.

63. Sametingets høringsuttalelse, side 3.

aktuelle områdene, herunder personer som får anerkjent at de har ervervet bruksrettigheter på særlig grunnlag.

Det er i Finnmarksloven gitt regler om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og ressurser i Finnmark, og Samerettsutvalget har i kapittel 12 og 13 foreslått at det skal etableres tilsvarende mekanismer for de øvrige tradisjonelle samiske områdene. I den grad kartleggingen vil lede frem til at det blir anerkjent eierrettigheter, vil de fremtidige hjemmelshaverne ha krav på varsel etter § 7 a, jf. at det her vises konkret til «grunneieren». Derimot vil ikke eventuelle bruksrettshavere som får anerkjent at de har rettigheter til de tradisjonelle samiske områdene ha krav varsel etter § 7 a.

Etter Samerettsutvalgets syn er dette en skjevhet som det neppe er grunnlag for å opprettholde. Eiendomsrettigheter og bruksrettigheter er etter norsk rett i prinsippet likestilt og har krav på den samme rettslige beskyttelsen etter prinsippene i Grunnloven § 105. Videre kan det være grunn til å tro at den kartleggingsprosessen som skal igangsettes i Finnmark, og som eventuelt vil bli igangsatt i de øvrige tradisjonelle samiske områdene, i alle fall i en del tilfeller vil lede til at rettighetspretendentene vil få anerkjent bruksrettigheter til bestemte former for utmarksbruk, men ikke nødvendigvis eiendomsrett til grunnen.

Utvalget har således kommet til at bestemmelsen i bergverksloven § 7 a om varsling bør endres slik at den ikke bare gjelder ved skjerpning i Finnmark, men ved skjerpning i alle tradisjonelle samiske områder. Videre bør varslingsfristen endres fra «senest en uke» før skjerpningen begynner til «senest en måned» før dette. Det bør dessuten fremgå at plikten til varsling også gjelder i forhold til reindriftssiidaer, samebyer og andre bruksrettshavere.

### 21.5.3.2 Fredning av områder mot skjerpning

Bestemmelsen om varsling vil gi de som har krav på varsel rett til å bli orientert om planlagt skjerpning noe tid før virksomheten igangsettes. Dette kan legge til rette for dialog mellom skjerpningen og de som har fått varsel, og kunne bidra til at skjerpningen utøves skånsomt. Ingen av de varslede vil imidlertid kunne motsette seg at skjerpningen utføres.

Selv om skjerpningen som sådan ofte ikke vil medføre inngrep i naturen av særlig stort omfang, kan virksomheten lede til funn av forekomster som antas å være drivverdige, og som kan innebære at finneren etter bergverkslovens system kan eta-

blere rettigheter til muting og utmål. Dette kan i sin tur gi grunnlag for til dels omfattende inngrep, som kan være til hinder for annen bruk av det aktuelle området. Det kan derfor spørres om det bør gis regler som åpner for at skjerpning i alle fall i områder som er særlig viktige for samisk bruk, bare bør kunne skje etter samtykke fra vedkommende grunneier eller bruker.

Mer konkret kan dette reguleres ved et tillegg i bergverksloven § 3 som i dag unntar følgende områder fra skjerpning med mindre skjerpningen får samtykke fra grunneier og bruker:

- «1. tettbygd område, åker, eng, inngjerdet setervoll eller utslått, hage, park, idrettsplass, kirkegård eller lignende område,
2. område for kraftverk, industri og lignende anlegg,
3. område for offentlig veg, jernbane, flyplass, kanal, vann- eller kloakkledning, kraftledning, kraftledningsmast og steder som ligger mindre enn 20 meter fra slike anlegg og innretninger,
4. område som ligger mindre enn 100 meter fra bygning av enhver art, unntatt utløer og skur,
5. område som hører til militært anlegg eller øvingsområde,
6. brudd eller gruve på ikke mutbart mineral som er i drift eller har vært i drift i løpet av de siste 10 år.»

Siden det i første rekke vil være på mutings- og særlig på utmålsstadiet at det vil bli gjort fysiske inngrep, kan det hevdes at det primært vil være i forhold til saker om muting og utmål at de aktuelle områdene vil ha behov for et særskilt vern. For Finnmarks del vil de endringene som er gjennomført i bergverksloven, og kanskje særlig regelen om vesentlig vektlegging av samiske hensyn i § 22 a første ledd, jf. § 39 b, utvilsomt kunne være en sperre mot at det tillates muting og utmål i områder som er særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse, dersom Sametinget eller de som har rettigheter i disse områdene går mot dette.

En slik sperre kan også etableres i landets øvrige tradisjonelle samiske områder. For det første kan de særlige reglene om saksbehandling ved muting og utmål som er innført i Finnmark også gis anvendelse i disse områdene, jf. punkt 21.5.4 flg. For det andre kan de saksbehandlings- og konsultasjonsreglene som utvalget ellers har foreslått, gis anvendelse også ved behandlingen av søknader om muting og utmål i den grad disse reglene går lenger enn det som følger av bergverkslovens regler, jf. punkt 21.5.2 flg.

Dersom det først finnes drivverdige forekomster i de aktuelle områdene, vil imidlertid disse saksbehandlingsreglene ikke gi noe absolutt vern mot at det igangsettes drift på mutbare mineraler. Samerettsutvalget har derfor vurdert om det i deler av de tradisjonelle samiske områdene bør etableres beskyttelse mot skjerpning på linje med det som gjelder for de områdene som i dag er omfattet av bergverksloven § 3. Det har ikke vært aktuelt å vurdere innføring av en slik beskyttelse i alle tradisjonelle samiske områder i Norge, men bare i de delene av disse områdene som er *særlig viktige* for samisk materiell kulturutøvelse.

Blant områder som synes å peke seg ut, er grunn hvor den samiske bruken har vært så sterk at den har gitt grunnlag for anerkjennelse av *kollektive eierrettigheter*. Det er her tale om særlig beskyttelsesverdige rettigheter. Slik Samerettsutvalget ser det, er det derfor ikke urimelig at de lokale rettighetshaverne får avgjøre om skjerpning skal tillates på den grunnen hvor disse rettighetene gjelder. Dette vil åpne for at rettighetshaverne kan gjøre sin innflytelse gjeldende på et tidligst mulig stadium i prosessen, og ikke bare ved å bli konsultert etter at skjerpningen er gjennomført med et resultat som har gitt grunnlag for søknader om muting og utmål.

En regel om at skjerpning i områder som er gjenstand for anerkjennelse av samiske kollektive eierrettigheter, vil være betinget av grunneierens samtykke, vil neppe utgjøre en omfattende innsnevring av bergfrihetens prinsipp. De områdene som vil være gjenstand for slike anerkjennelser vil ikke nødvendigvis ha en stor geografisk utstrekning. Etter dagens regelverk gjelder dessuten den frie leteretten bare for mutbare mineraler, mens leting etter ikke-mutbare mineraler som i dag har langt større betydning enn mutbare mineraler, er betinget av grunneierens samtykke. Det kan derfor ikke ses at en regel om at skjerpning i områder hvor det er grunnlag for anerkjennelse av samiske eierrettigheter bare skal kunne skje dersom grunneieren gir samtykke, vil være et uforholdsmessig inngrep i mineralnæringens interesser.

Dersom en slik regel gis anvendelse også i forhold til områder hvor det gjør seg gjeldende eller hvor det er grunnlag for anerkjennelse av samiske *bruksrettigheter* vil saken derimot kunne forholde seg annerledes. En slik regel vil ha et betydelig større geografisk anvendelsesområde, og i prinsippet kunne omfatte mesteparten av de tradisjonelle samiske områdene i Norge. Områder hvor det gjør seg gjeldende bruksrettigheter vil heller ikke alltid være like enkle å avgrense som områder hvor den utøvde bruken har vært så sterk at den har gitt

grunnlag for anerkjennelse av eiendomsrettigheter, slik at det vil kunne oppstå en del praktiske vanskeligheter i forbindelse med praktiseringen av regelen.

Slik Samerettsutvalget ser det, vil det derfor være mer hensiktsmessig at en innskrenkning av retten til fri skjerpning utenom de områdene hvor det er grunnlag for å anerkjenne (samiske) kollektive eierrettigheter, begrenses til andre områder som kan ha vesentlig betydning for samisk materiell kulturutøvelse, for eksempel særlig viktige reindriftsområder. For å begrunne et forslag om begrensninger i bergfriheten i slike områder, kan det vises til det som er anført i punkt 18.4.8 flg. som begrunnelse for at det er inntatt en bestemmelse i forslaget til lov om saksbehandling og konsultasjoner som vil etablere et særlig sterkt vern i områder som er «særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse», jf. lovforslagets § 10. Denne bestemmelsen er imidlertid knyttet opp til at det hos offentlige myndigheter må søkes om tillatelse til eller konsesjon for å iverksette det planlagte tiltaket, jf. punkt 18.4.2.2 flg. Skjerpning er, i motsetning til muting og utmål, ikke underlagt noen konsesjonsordning, og vil derfor ikke være omfattet av forslaget. En regel om at skjerpning i områder som er særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse bare skal kunne gjennomføres etter samtykke fra de som har rettigheter til disse områdene, vil derfor utfylle utvalgets øvrige forslag.

En slik bestemmelse vil ikke få anvendelse i alle tradisjonelle samiske områder, men bare i områder som må anses som særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse, jf. redegjørelsen for hva slags områder dette kan være foran i punkt 18.4.8 flg. Det må derfor antas at den ikke vil gi en for omfattende geografisk begrensning i bergfrihetens prinsipp. Samtidig er det også i denne relasjonen et poeng at utnyttelse av ikke mutbare mineraler, hvor bergfriheten ikke gjelder, i dag har større praktisk betydning enn utnyttelse av mutbare mineraler. Samerettsutvalget har derfor foreslått en bestemmelse om at skjerpning i områder som har «vesentlig betydning for reindrift eller annen samisk materiell kulturutøvelse» bare skal kunne finne sted dersom de som gjennom lang tids bruk har ervervet eierrettigheter eller bruksrettigheter, for eksempel reindriftsutøvere, til disse områdene gir samtykke.

Derimot er det ikke ansett naturlig at Sametinget gis en slik rolle i forhold til skjerpning. Forslaget om å gi rettighetshaverne en slik rolle, er begrunnet i at disse har utøvd en bruk som er en viktig del av materiell samisk kulturutøvelse og som derved har en særlig folkerettslig beskyttelse. Et tilsva-



rende argument kan ikke anføres til fordel for Sametinget, hvis innflytelse på mineralvirksomheten i tradisjonelle samiske områder, mest hensiktsmessig kan gjøres gjeldende når det er aktuelt å avgjøre fremsatte søknader om muting og utmål.

Ytterligere et poeng i denne sammenhengen er at det etter bergverksloven § 3 ellers er grunneier eller bruker som kan tillate skjerpning i områder som i utgangspunktet er fredet for dette. Det vil således gi best sammenheng i bestemmelsen om dette også gjøres gjeldende ved skjerpning i områder som er fredet på grunn av hensynet til samiske landrettigheter.

### 21.5.3.3 Innarbeiding i lovverket

De endringene som Samerettsutvalget på bakgrunn av vurderingene i punkt 21.5.3.1 og 21.5.3.2 har foreslått i bergverkslovens regler om skjerpning, foreslås inntatt i form av et nytt § 3 første ledd nr. 7 (steder som er fredet for skjerpning) og endringer i § 7 a (om varsling ved skjerpning i tradisjonelle samiske områder). Se ellers merknadene til bestemmelsene i punkt 24.5.

## 21.5.4 Muting og utmål

### 21.5.4.1 Høringsregler

Etter bergverksloven § 22 a annet ledd, jf. § 39 b er grunneieren, Sametinget, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen og vedkommende områdestyre og distriktsstyre for reindriften obligatoriske høringsinstanser i saker om muting og utmål i Finnmark. Med *grunneier* menes foruten Finnmarkseiendommen, også andre private og offentlige grunneiere i fylket, herunder grunneiere som på individuelt eller kollektivt grunnlag får anerkjent eierrettigheter til grunn som Finnmarkseiendommen i dag har grunnbokshjemmel til.

Slik Samerettsutvalgets ser det, bør det gis tilsvarende regler for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Her vil verken Finnmarkseiendommen eller andre grunneiere i Finnmark være høringsinstanser, men dette krever ingen endringer av § 22 a og § 39 b, for så vidt som grunneierens rolle som høringsinstans vil være begrenset til søknader om muting og utmål på den grunnen vedkommende er eier av. Heller ikke forslaget i utredningens kapittel 14 om å opprette Hålogalandsallmenningen som ny eier av den grunnen i Nordland og Troms som Statskog SF i dag har grunnbokshjemmel til, vil kreve endringer i §§ 22 a og 39 b for at det nye eierorganet skal bli høringsinstans ved avgjørelsen av søknader om muting og utmål. Hålogalandsallmenningen vil for

grunn i dennes eie være omfattet av formuleringen «grunneieren» i § 22 annet ledd som gjelder ved søknader om muting, og som etter § 39 b får tilsvarende anvendelse ved søknader om utmål. Det samme vil Statskog SF være, for det tilfellet at forslaget om å opprette Hålogalandsallmenningen ikke blir realisert.

For de tradisjonelle samiske områdene utenom Finnmark kan det også vurderes om *andre organer*, som for eksempel fjellstyrene og de regionale utmarksstyrene, som etter forslaget i kapittel 14 vil forestå disponeringen av fornybare utmarksressurser på det som i dag er ansett som statsgrunn i Nordland og Troms, skal gis en rolle som obligatoriske høringsinstanser. Utvalget kan imidlertid ikke se at det er noe stort behov for dette.

De som får anerkjent eierrettigheter etter forslagene i kapittel 12 og 13, vil bli fanget opp av reglene om høring av grunneieren, mens de reindriftsberettigede vil bli dekket av reglene om høring av områdestyret og distriktsstyret. Også de mer allmenne brukerinteressene vil komme styrket ut. De kan gjøre sitt syn gjeldende gjennom den obligatoriske høringen av kommunen. Dessuten vil de nye reglene innebære at når det søkes om muting eller utmål i tradisjonelle samiske områder, vil det måtte avholdes en høringsrunde før søknadene avgjøres. Under denne høringsrunden vil også andre enn de obligatoriske høringsinstansene, herunder utmarksbrukerne i det området søknaden gjelder, kunne uttale seg.<sup>64</sup>

Det gjelder før øvrig ingen særlige regler om høring av søknader om muting og utmål etter bergverksloven, slik at de tradisjonelle samiske områdene i denne relasjonen vil stå i en særstilling. Utvalget kan derfor ikke se noe behov for å supplere høringsreglene i bergverksloven ut over at de bør gjelde tilsvarende i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover, jf. også at Sametinget i høringsuttalelsen til forslaget til ny minerallov ikke hadde noen innvendinger mot høringsreglene i § 22 a annet ledd, jf. § 39 b.<sup>65</sup>

Dette må likevel modifieres for bruksrettshavere i områder hvor det er aktuelt å tillate muting eller utmål. Som fremholdt i punkt 21.5.3.1, foreligger det neppe noen reelle grunner for å skille mellom grunneiere og reindriftsberettigede og andre bruksrettshavere. Dessuten må det antas at den kartleggingen av rettigheter som skal igangsettes i Finnmark i henhold til finnmarksloven kapittel 5, og som vil kunne bli igangsatt i landets øvrige tradisjonelle samiske områder dersom forslagene i

64. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 141.

65. Sametingets høringsuttalelse, side 3–5.

utredningens kapittel 12 og 13 blir realisert, i en del tilfeller vil kunne lede til at rettighetspretendentene får anerkjent bruksrettigheter til ulike former for utmarksbruk selv om de ikke får anerkjent eierrettigheter til grunnen.

Utvalget har således kommet til at høringsreglene i bergverksloven § 22 a annet ledd, jf. § 39 b, bør suppleres med en bestemmelse om at også bruksrettshavere skal høres ved avgjørelsen av søknader om muting og utmål. Denne endringen vil få virkning både i Finnmark og i landets øvrige tradisjonelle samiske bruksområder. Videre bør også reindriftsidaer og samebyer nevnes som høringsinstanser, jf. det som er sagt om disse gruppene foran i punkt 21.5.3.1.

#### 21.5.4.2 Klage og oppsettende virkning

Det er i bergverksloven § 22 a tredje og fjerde ledd, jf. § 39 b inntatt bestemmelser om at dersom Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier i høringsuttalelser avgitt etter annet ledd går mot at en søknad om muting eller utmål innvilges, skal saken ikke avgjøres av bergmesteren, men av (Nærings- og handels)departementet. Dersom departementet gir tillatelse, vil en eventuell klage til Kongen (Regjeringen) fra Sametinget automatisk få oppsettende virkning. Det vil si at mutingen eller utmålet ikke får rettsvirkninger før klagesaken er avgjort. Dersom andre med rettslig klageinteresse, for eksempel et reinbeitedistrikt, benytter sin klagerett, vil derimot spørsmålet om klagen skal gis oppsettende virkning bli avgjort i samsvar med hovedregelen i forvaltningsloven § 42.<sup>66</sup>

Når *Sametinget* er tillagt en slik rolle ved undersøkelser etter og drift på mutbare mineraler i Finnmark, og dette både gjelder på Finnmarkseiendommens grunn og på annen grunn i fylket,<sup>67</sup> er det etter Samerettsutvalgets syn grunn til å utvide dette til de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene gjelder ikke bare i Finnmark. Samtidig vil reglene i §§ 22 a tredje og fjerde ledd utvilsomt styrke Sametingets mulighet til å øve innflytelse på beslutningene.

Dersom Sametingets går mot at det gis tillatelse til muting eller utmål, vil saken måtte avgjøres av departementet. At avgjørelsen dermed flyttes opp et nivå, kan trolig skape større oppmerksomhet rundt saken, og bidra til at de samiske hensynene får en mer sentral plass i avveiningen. Generelt vil departementsbehandling ofte inne-

bære at det vil bli gjort bredere og mer allmennpolitiske vurderinger enn i faginstansene hvor avveiningene i større grad vil være basert på de hensynene som vedkommende instans har et særlig ansvar for å ivareta.

Dersom departementet gir tillatelse og Sametinget klager saken inn for Regjeringen, vil regelen om at klagen har automatisk oppsettende virkning ha karakter av en form for utsettende vetorett. Selv om denne retten vil være relativt begrenset tidsmessig, og det i sin alminnelighet sjelden forekommer at Regjeringen som klageinstans går mot en avgjørelse et fagdepartement har fattet som førsteinstans,<sup>68</sup> er det neppe opplagt at dette også vil gjelde i saker om muting eller utmål i tradisjonelle samiske områder, dersom Sametinget har gått mot at tillatelsene gis. Behandlingen i Regjeringen kan bidra til ytterligere oppmerksomhet rundt saken. Dersom Sametingets motstand er godt underbygget, kan det være en politisk belastning, nasjonalt og kanskje også internasjonalt, for Regjeringen å fastholde departementets vedtak.

Den utsettelsen av iverksettelsen av departementets vedtak som vil følge av at klagen har oppsettende virkning, kan også gi Sametinget mer tid til å underbygge sine innvendinger. Det kan på dette stadiet også være nærliggende å gjennomføre nye konsultasjoner, jf. konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen 11. mai 2005 og utvalgets forslag i punkt 21.5.2.1 om å gi reglene om konsultasjoner tilsvarende anvendelse i saker som gjelder tillatelser til muting og utmål av mutbare mineraler i tradisjonelle samiske områder.

Skulle Regjeringen fastholde tillatelsen, kan saken bringes inn for domstolene som blant annet vil kunne prøve forvaltningens saksbehandling, lovtolkning, den rettslige delen av skjønnsutøvelsen,<sup>69</sup> og om vedtaket er i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser.

Bergverksloven §§ 22 a tredje og fjerde ledd, jf. § 39 b innebærer at også i tilfeller hvor *Finnmarkseiendommen* går mot en søknad om muting eller utmål, vil saken måtte avgjøres av departementet, og eventuelt av Regjeringen med oppsettende virkning, dersom Finnmarkseiendommen påklager de aktuelle beslutningene. Det er bare i de tilfellene hvor Finnmarkseiendommen har uttalt seg som grunneier at dens uttalelser og klager vil ha slik virkning, og ikke dersom det dreier seg om muting eller utmål på andres grunn.<sup>70</sup>

66. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 142.

67. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 141.

68. Dette har sammenheng med at det fagdepartementet som har vært førsteinstans, som regel også vil være det organet som forbereder klagesaken for Regjeringen.

69. Se for eksempel Rt. 1995 side 1427 (Naturfredningsdommen), og Rt. 2000 side 591 (Utvisning III).

Når det er gitt særlige regler om Finnmarkseiendommens rolle i denne relasjonen, har det flertallet som i kapittel 14 foreslår å etablere *Hålogalandsallmenningen* som nytt eierorgan i Nordland og Troms, med subsidiær tilslutning fra utvalgets øvrige medlemmer,<sup>71</sup> kommet til at Hålogalandsallmenningen bør gis samme posisjon som Finnmarkseiendommen. Går Hålogalandsallmenningen i egenskap av grunneier mot en søknad om muting eller utmål, vil dermed saken måtte avgjøres av departementet, og klager til Regjeringen vil ha oppsettende virkning. Siden forslaget om å etablere Hålogalandsallmenningen, på samme måte som etableringen av Finnmarkseiendommen,<sup>72</sup> er motivert ut fra hensynet til å oppfylle statens folkerettslige forpliktelser, fremtrer dette som den mest konsistente løsningen.

Innvendinger fra *andre grunneiere* mot at det gis tillatelse til muting og utmål vil etter reglene i bergverksloven ikke medføre at avgjørelsen flyttes fra Bergmesteren til departementet. Deres klager vil heller ikke ha automatisk oppsettende virkning. Dette er neppe problematisk når det gjelder grunneiere i sin alminnelighet. Den folkerettslige begrunnelsen bak Finnmarkseiendommen, og forslaget om Hålogalandsallmenningen, kan tilsi at disse institusjonene bør ha en bedre posisjon enn alminnelige grunneiere.

Derimot er det vanskeligere å se at de skal ha en bedre posisjon enn eiere som får anerkjent at de gjennom lang tids bruk har ervervet eierrettigheter på grunn som i dag ligger til Finnmarkseiendommen eller som i dag er ansett som statsgrunn i Nordland og Troms, og som eventuelt kan bli overført til Hålogalandsallmenningen. Dersom for eksempel eiendomsretten til grunn hvor Finnmarkseiendommen i dag er hjemmelshaver blir overført til et bygdelag, vil dette slik bergverksloven § 22 a tredje og fjerde ledd, jf. § 39 b, er formulert i dag, innebære at den særlige beskyttelsen grunnen hadde så lenge Finnmarkseiendommen var hjemmelshaver, ikke vil gjelde fra det tidspunktet den nye hjemmelshaveren blir registrert.<sup>73</sup>

Når både reglene om kartlegging av rettigheter og særreglene i bergverksloven er begrunnet i statens folkerettslige forpliktelser, virker det noe inkonsistent at sakene bringes opp på departe-

mentsnivå og eventuelt på regjeringsnivå med oppsettende virkning dersom Finnmarkseiendommen går mot at det gis tillatelser til muting eller utmål, mens dette ikke vil skje dersom for eksempel et samisk bygdelag som har fått anerkjent eierrettigheter gjør dette.

I praksis vil hensynet til de aktuelle rettighetshaverne kunne ivaretas gjennom reglene om hvilke virkninger det har at Sametinget går mot at tillatelser gis eller påklager at tillatelser er gitt. Gjennom bruk av regelen om oppsettende virkning i forvaltningsloven § 42 vil de besluttede myndighetene også kunne etablere en praksis hvor klager fra «nye eiere» til grunn som tidligere lå til Finnmarkseiendommen, gis oppsettende virkning slik at eiendomsovergangen ikke vil medføre noen faktisk realitetsforskjell i denne relasjonen.

Dette vil også kunne gjøres i forhold til klager fra grupper eller individer som har fått,<sup>74</sup> eller som får anerkjent eierrettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Etter forslaget i kapittel 17, jf. punkt 21.5.2.1, vil det ved søknader om utmål, og ofte ved søknader om muting, også måtte konsulteres med slike rettighetshavere.

Samerettsutvalget har likevel foreslått en bestemmelse om at innvendinger mot muting og utmål fra den ovennevnte gruppen av *grunneiere* i de tradisjonelle samiske områdene, skal ha tilsvarende virkninger som det som etter bergverksloven § 22 a og § 39 b gjelder for innvendinger fra Sametinget eller Finnmarkseiendommen. Det vil si at saksbehandlingen i første instans flyttes opp et nivå fra Bergmesteren til departementet, og at eventuelle klager fra disse eierne skal gis automatisk oppsettende virkning og behandles av Regjeringen.

Bestemmelsen foreslås gitt anvendelse i alle tradisjonelle samiske områder i Norge.

Utvalget har også vurdert om reglene bør gis anvendelse for grupper eller individer som har fått eller får anerkjent at de har bruksrettigheter. En har imidlertid funnet det mest hensiktsmessig at innvendinger og klager fra disse behandles etter de alminnelige reglene i §§ 22 a og 39 b. En vil imidlertid understreke at dersom slike rettighetshavere har vektige innvendinger mot at det gis tillatelser til muting eller utmål, bør det tas hensyn til disse innvendingene, og eventuelle klager bør gis oppsettende virkning.

70. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 141.

71. Disse medlemmene har ikke foreslått en motsvarende bestemmelse for Statskog SF som grunneier.

72. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 90.

73. Spørsmålsstillingen er ikke kommentert i Innst. O. nr. 53 (2002–2003), se side 113–114 og 140–141, og heller ikke i Innst. O. nr. 80 (2004–2005).

74. Se blant annet Rt. 2001 side 1229 (Svartskogen).

#### 21.5.4.3 Avveiningsregler. Adgang til vilkårsfastsettelse

Etter bergverksloven § 22 a første ledd «kan» søknader om muting i Finnmark avslås dersom «allmenne hensyn» taler mot at søknaden innvilges. I denne vurderingen skal det etter første ledd annen setning legges «vesentlig vekt» på hensynet til samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Disse hensynene vil dermed ha vesentlig vekt i avveiningen av de hensynene som taler for og mot innvilging av søknaden, men de vil ikke ha avgjørende vekt dersom de hensynene som trekker i motsatt retning er «vesentlig mer tungtveiende enn hensynet til de samiske interessene.»<sup>75</sup> Etter første ledd tredje setning kan det dersom søknaden innvilges, settes vilkår for å ivareta hensyn som nevnt i første og annen setning, det vil si allmenne hensyn generelt, og samiske hensyn spesielt.<sup>76</sup> Bestemmelsene i § 22 første ledd får etter § 39 b tilsvarende anvendelse for søknader om utmål i fylket.

Etter Samerettsutvalgets syn, bør disse bestemmelsene få anvendelse også ved søknader om muting og utmål i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms og sørover. En har derfor foreslått at formuleringen av virkeområdet for § 22 a og § 39 b endres slik at de foruten Finnmark også får anvendelse i de øvrige tradisjonelle samiske områdene.

Videre bør ordet «kan» i § 22 a første ledd, jf. § 39 b, erstattes av «skal», slik at det fremgår at søknader om muting og utmål i tradisjonelle samiske områder skal avslås dersom allmenne hensyn taler mot at søknaden innvilges. Dette vil klargjøre at myndighetene vil ha en plikt, og ikke bare en skjønnsmessig adgang, til å avslå søknaden dersom de hensynene som taler mot at søknaden innvilges veier tyngre enn de hensynene som taler for.

For så vidt gjelder *avveiningsnormen*, som stiller krav om kvalifisert interesseovervekt til fordel for å innvilge søknader om muting eller utmål, så Sametinget i høringsuttalelsen til Næringsdepartementets forslag til ny minerallov i utgangspunktet positivt på at de samiske hensynene skulle tillegges vesentlig vekt i avveiningen, selv om det ble bemerket at det kunne vært konkretisert nærmere i proposisjonen hva dette vil innebære i praksis.<sup>77</sup>

Samerettsutvalget kan for sin del ikke se at dette er en svakhet. Det viktigste i denne relasjon

nen må være at lovens ordlyd stiller et klart krav om kvalifisert interesseovervekt for at de hensynene som tilsier at det bør gis tillatelse til utmål eller muting skal gå foran hensynet til samiske brukerinteresser eller andre samiske hensyn som taler mot at slike tillatelser gis. Den nærmere avveiningen av de ulike relevante og motstridende hensynene vil være utpreget konkret og knyttet til de lokale forholdene i det området som søknadene om utmål eller muting gjelder. Eventuelle forsøk på å konkretisere dette nærmere i lovens ordlyd eller lovforarbeidene ville ikke nødvendigvis ha vært særlig instruktivt.

#### 21.5.4.4 Avgjørelsesmyndigheten

Sametinget gikk i sin uttalelse til høringsutkastet til ny minerallov mot at søknader om muting og utmål skulle avgjøres av Bergmesteren. Om dette uttales det:<sup>78</sup>

«Sametinget er imot at Bergmesteren skal få slik myndighet til å vurdere samiske interesser når staten har etablert et Sameting som har til oppgave å gjøre nettopp det, vurdere de samiske interessene. ... Sametinget er redd for at mangel på kunnskap om samiske samfunnsforhold og samisk utmarksbruk vil medføre at de samiske interessene vil bli «veiet og funnet for lett» i en slik vurdering.»

I uttalelsen peker Sametinget også på at Bergmesterembedets formål om «å støtte og fremme bergverksvirksomhet» ofte vil kollidere med hensynet til å ivareta samisk kultur, og at dette vil kunne virke inn på Bergmesterens konkrete avveining. En frykter derfor at reglene om vesentlig vektlegging av samiske interesser ikke vil få den tilsiktede effekten, og uttaler:<sup>79</sup>

«...Sametinget mener imidlertid at tinget selv skal ha myndighet til å hindre undersøkelser som vil være skadelig for samisk kultur med næringer og samfunnsliv.»

Sametingets frykt for at samiske hensyn ikke vil bli tilbørlig vektlagt i konkrete saker, er neppe uten realitet. Det er imidlertid ikke et utslag av de nye reglene at Bergmesteren «skal få» myndighet til å vurdere samiske interesser. Slik myndighet hadde Bergmesteren også før §§ 22 a og 39 b ble tatt inn i bergverksloven. Da gjaldt det imidlertid ingen regler om vektlegging av samiske hensyn ved avgjørelsen av søknader om muting og utmål. Dette ble i stedet avgjort av Bergmesteren etter en

75. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 141.

76. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 141.

77. Sametingets høringsuttalelse, side 3-4.

78. Sametingets høringsuttalelse, side 3-4.

79. Sametingets høringsuttalelse, side 5, se også side 4.

relativt fri vurdering av hensyn for og mot innvilgelse, og hvor samiske hensyn nok ville ha relevans, men kun som ett av mange relevante hensyn.

Etter de nye reglene er Bergmesterens avveining ikke fri, men begrenset av at det ved vurderingen av søknader om muting og utmål «skal legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv». Dette må antas å minske faren for at samiske interesser vil bli «veiet og funnet for lett», og særlig vil dette gjelde i områder hvor de samiske interessene knyttet til utnyttelse av grunn og ressurser er sterke.

Dersom Sametinget skulle gis avgjørende innflytelse på avveiningen mellom de hensynene som taler mot at det gis tillatelser og de hensynene som taler for dette, ville tinget få en betydelig sterkere posisjon i bergverkssaker enn hva for eksempel private grunneiere har. Det ville også få en sterkere posisjon enn hva folkeretten krever. Riktignok krever ILO-konvensjonen at samene skal kunne utøve *reell innflytelse* på disponeringen av tradisjonelle samiske områder, og herunder også på utnyttelsen av mutbare mineraler. Som påpekt i punkt 17.2.8, er det imidlertid ikke noe krav at de må få fullt gehør for sine synspunkter.

Å gi Sametinget avgjørende innflytelse på denne avveiningen ville gi det en vetorett mot fremtidig utnyttelse av mutbare mineraler i tradisjonelle samiske områder. Ettersom dette området utgjør vel 40 % av arealet i fastlands-Norge, kan en slik ordning gripe sterkt inn i legitime interesser som ønsker bergverksvirksomheten velkommen. For å innføre et slikt system vil det derfor måtte anføres en sterk begrunnelse. Når ordningen ikke kan begrunnes i statens folkerettslige forpliktelser, kan ikke utvalget se at det foreligger tilstrekkelig sterke grunner. Dette må i alle fall gjelde for alle de tradisjonelle samiske områdene sett under ett.

Utgangspunktet for vurderingen er derimot et annet dersom spørsmålsstillingen begrenses til *områder som er særlig viktige* for samisk materiell kulturutøvelse. Utvalgets forslag i punkt 21.5.3.2 om å endre bergverksloven § 3 slik at skjerpning i slike områder bare skal kunne iverksettes etter samtykke fra de aktuelle grunneierne og bruksberettigede (herunder de reindrifftsberettigede), vil imidlertid gi en beskyttelse av disse områdene.

Denne beskyttelsen vil bli forsterket ved at den foreslår § 10 i loven om saksbehandling og konsultasjoner også skal gis anvendelse ved saker som gjelder drift på mutbare mineraler, jf. punkt 21.5.2. Etter dette forslaget skal tiltak i slike områder som kan få «betydelig negativ innvirkning på den fremtidige bruken av områdene», bare kunne tillates dersom «tungtveiende samfunnshensyn tilsier

det», og «som hovedregel ikke» dersom det under konsultasjonene med Sametinget og eventuelle samiske interesser som tiltaket kan få direkte betydning for, ikke oppnås enighet om gjennomføringen av tiltaket.

Både i disse områdene og i andre tradisjonelle samiske områder vil dessuten bergverksloven §§ 22 a og 39 b, som utvalget foreslår skal gjelde også i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover, øke Sametingets innflytelse.

Ettersom i alle fall søknader om utmål, og i mange tilfeller også søknader om muting, vil måtte anses som «endret bruk av utmark», vil Sametinget også kunne øve innflytelse på Bergmesterens vurdering og bidra til at de samiske hensynene blir gitt en mer fremtredende plass i avveiningen ved å gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur av endret bruk av utmark skal bedømmes. Tinget har i dag slik myndighet ved saker i Finnmark, jf. finnmarksloven § 4. Blir forslaget til § 10 i loven om saksbehandling og konsultasjoner vedtatt, vil det også få det i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover.

Selv om Sametinget vil ha stor kompetanse ved vurderingen av hvilke virkninger bergverksvirksomhet vil ha for samisk kultur mv., vil disse virkningene dessuten bare være en (viktig) del av avveiningsgrunnlaget, når det er spørsmål om søknader om muting eller utmål skal innvilges. Som ledd i avveiningen vil også andre hensyn måtte trekkes inn, så som bergverksfaglige hensyn, hensyn til næringsutvikling og hensyn til natur og miljø. Denne helhetsvurderingen bør etter utvalgets syn ligge til Bergmesteren, eller til departementet eller Regjeringen dersom Sametinget går imot at tillatelse gis og eventuelt påklager tillatelsene.

Det er for øvrig vanskelig å se at folkerettens krav om samisk innflytelse på utnyttelsen av mutbare mineraler ikke vil være oppfylt, dersom de reglene som ved vedtaket av finnmarksloven ble inntatt i bergverksloven, suppleres med de reglene som Samerettsutvalget har foreslått og som det ovenfor er gitt en oversikt over. Samlet vil disse reglene etter utvalgets mening gi Sametinget en reell mulighet til å kunne bidra til at fremtidig bergverksvirksomhet i tradisjonelle samiske områder kan skje på samiske premisser.

#### 21.5.4.5 Innarbeiding i lovverket

Utvalget har på bakgrunn av drøftelsen i punkt 21.5.4.1 til 21.5.4.4 foreslått visse endringer i og tillegg til bergverksloven §§ 22 a og 39 b om muting

og utmål (kursivert). Se nærmere merknadene til disse bestemmelsene nedenfor i punkt 24.5.

### 21.5.5 Grunneieravgift

#### 21.5.5.1 Særlig om statsgrunnen i Nordland og Troms

Etter bergverksloven § 42 første ledd plikter gruveeieren å betale til grunneieren en årlig avgift på 1 promille av verdien av de mineralene som brytes ut, og som blir nyttiggjort ved omsetning. Er verdien 10 millioner kroner vil dermed grunneieravgiften utgjøre kr. 10.000. Ved vedtaket av finnmarksloven fikk bestemmelsen en ny annen setning som åpner for at Kongen kan fastsette høyere grunneieravgift for gruver på Finnmarkseiendommens grunn. Etter ordlyden gjelder dette både for eksisterende gruvedrift og for ny gruvedrift.

Bestemmelsen er motivert av et ønske om å oppfylle ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) om at samene «når det er mulig» skal ha del i utbyttet av utnyttelse av mutbare mineraler i deres bruksområder. I motsetning til de øvrige endringene i bergverksloven, gjelder særregelen om grunneieravgift bare for Finnmarkseiendommen og ikke for andre grunneiere i Finnmark. Dette har sammenheng med bestemmelsens folkerettslige begrunnelse.<sup>80</sup>

Slik det flertallet som står bak forslaget om *Hålogalandsallmenningen* ser det,<sup>81</sup> er det neppe opplagt at staten er forpliktet etter ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) til å gi regler om forhøyet grunneieravgift ved gruvedrift på dennes grunn for å sikre samene utbytte av virksomheten. Denne konstruksjonen tar vel så meget sikte på å styrke den lokale som den samiske innflytelsen over grunneierdisponeringen. Imidlertid tilsier likhetshensyn at det også for gruvedrift på dennes grunn bør åpnes for høyere grunneieravgift. En har således foreslått inntatt en henvisning til *Hålogalandsallmenningen* i bergverksloven § 42 første ledd.

Det mindretallet som har gått inn for at Statskog SF fortsatt bør være hjemmelshaver til opprinnelig og innkjøpt statsgrunn i Nordland og Troms,<sup>82</sup> har ikke foreslått regler om at det kan gis forskrift om høyere grunneieravgift til Statskog som grunneier i disse fylkene. Selv om en har foreslått regler som styrker den samiske innflytelsen på Statskogs disposisjoner i det aktuelle området,

er det åpenbart at Statskog ikke vil kunne anses som en representant for samene, som i henhold til bestemmelsen i ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) eventuelt vil kunne ha krav på andel av utbyttet av gruvedrift i form av forhøyet grunneieravgift.

#### 21.5.5.2 Andre grunneiere i tradisjonelle samiske områder

Andre grunneiere i tradisjonelle samiske områder enn Finnmarkseiendommen og eventuelt Hålogalandsallmenningen, vil få «ordinær» grunneieravgift i samsvar med hovedregelen i bergverksloven § 42 første setning. Blir det for eksempel anerkjent eierrettigheter til bestemte områder på Finnmarkseiendommens grunn eller i andre deler av tradisjonelle samiske områder, vil imidlertid grunnbokshjemmelen bli overført til rettighetshaverne til de aktuelle områdene. Med mindre det gjøres endringer i § 42 første ledd annen setning vil det etter denne ikke kunne gis regler om forhøyet grunneieravgift for de nye grunneierne.

Hovedbegrunnelsen både for reglene i finnmarkslovens kapittel 5 om kartlegging og anerkjennelse av rettigheter og de reglene utvalget i kapittel 12 og 13 har foreslått om kartlegging og anerkjennelse av rettigheter i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms og sørover, er imidlertid å legge til rette for oppfyllelse av statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14. Det vil derfor også i denne relasjonen virke inkonsistent at gruveeieren eventuelt vil måtte betale forhøyet grunneieravgift når grunnen er i Finnmarkseiendommens eller eventuelt i Hålogalandsallmenningens eie, men ikke dersom grunnen blir overført for eksempel til et bygdelag med overveiende samisk befolkning.

Etter utvalgets mening tilsier dette at det bør åpnes for at det kan fastsettes høyere grunneieravgift også i de sistnevnte tilfellene. Den folkerettslige begrunnelsen for å fastsette høyere grunneieravgift ved gruvedrift i et område som er eid for eksempel av et bygdelag med overveiende samisk befolkning, er langt sterkere enn ved gruvedrift på grunn eid av Finnmarkseiendommen eller Hålogalandsallmenningen, jf. at et slikt bygdelag vil ligge langt nærmere ordlyden i artikkel 15 (2) i ILO-konvensjonen («the peoples concerned»).

#### 21.5.5.3 Særlig om bruksrettshavere

Det kan også spørres om det bør gis regler om at individer eller grupper som har eller får anerkjent bruksrettigheter til bestemte former for utmarksutnyttelse, skal ha del i utbyttet av bergverksdrift i

80. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 142.

81. Medlemmene Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eira, Eriksen, Kappfjell, Larsen, Lund, Pedersen, Røssvoll, Westerfjell, med subsidiær tilslutning fra Parmann.

82. Medlemmene Parmann og Reiersen.

de områdene hvor de har rettigheter. Dette blant annet fordi artikkel 15 (2) annen setning om andel i utbytte later til å ha det samme geografiske virkeområdet som de øvrige delene av artikkel 15, som gjelder både der urfolkets eierrettigheter skal anerkjennes og der dets bruksrettigheter skal sikres. Se også følgende uttalelse fra ILOs ekspertkomité:<sup>83</sup>

«The Committee notes also that information has been provided both by the Government and by the Sami Parliament, to the effect that mineral exploration permits have been given to multinational mining companies in the municipality of Finnmark, without the prior consultations required under Article 15 (2). The Committee notes that no licence has yet been issued for mineral extraction and hopes that steps will be taken to bring procedures for granting permits for both exploration and exploitation into conformity with this provision. ... The Committee emphasizes that respect for Articles 15 and 1[6], regarding resource rights and non-encroachment, do not depend on the form of rights recognized under Article 14.»

Den siterte uttalelsen er riktignok knyttet til konsultasjonsbestemmelsen i artikkel 15 (2) første setning, og ikke bestemmelsen om andel i utbytte i annen setning. Bemerkningen hvor komiteen understreker («emphasizes») at rettighetene etter artikkel 15 ikke beror på om det er tale om områder hvor urfolket har krav på anerkjennelse av eierrettigheter etter artikkel 14 (1) første alternativ eller anerkjennelse av bruksrettigheter etter artikkel 14 (1) annet alternativ, er imidlertid formulert helt generelt. Det må således antas at bestemmelsen om andel av utbytte har det samme virkeområdet som de øvrige delene av artikkel 15, og at den dermed som utgangspunkt også vil gjelde for bruksberettigede, for eksempel reindriftsutøvere og bygdelag eller andre som har fått eller får anerkjent bruksrettigheter til utmarksutnyttelse i et område.

Norsk bergverkslovgivning har imidlertid ingen regler om avgift til bruksberettigede i områder hvor det foregår gruvedrift, men bare om grunneieravgift, jf. bergverksloven § 42. Det er derfor mulig at det ovennevnte utgangspunktet må modifiseres som følge av ILO-konvensjonens artikkel 34 om fleksibel gjennomføring av konvensjonen. En vil fra norsk side kunne vise til at ingen bruksberettigede etter intern rett har krav på avgift ved gruvedrift. Følgelig vil ikke en ordning hvor heller ikke reindriftsutøvere eller andre

bruksrettshavere i tradisjonelle samiske områder har krav på slik avgift, være noe brudd på konvensjonens prinsipp om at urfolket skal være rettslig og faktisk likestilt med majoritetsbefolkningen.

Om en slik argumentasjon vil føre frem, er imidlertid usikkert. ILO-organene synes ikke å ha berørt forholdet mellom artikkel 34 og bestemmelsen om utbytte i artikkel 15 (2) i konkrete saker. Det må dessuten antas at selv om artikkel 34 kan ha atskillig betydning for den konkrete *utformingen* av det regelverket som statene innfører for å gjennomføre konvensjonen i intern rett, vil den neppe ha like stor betydning for anvendelsen av de bestemmelsene i konvensjonen som regulerer materielle rettigheter for vedkommende urfolk.

Mer konkret vil dette innebære at artikkel 34 kan gi statene atskillig spillerom ved utformingen av interne regler som gis for å gjennomføre konvensjonens forpliktelser i intern rett, for eksempel når det gjelder den nærmere utformingen av konsultasjonsordninger etter artikkel 6,<sup>84</sup> og ordninger for kartlegging og anerkjennelse av rettigheter etter artikkel 14. Derimot vil de med henvisning til artikkel 34 neppe kunne «tolke seg bort fra» de bestemmelsene i konvensjonen som etablerer grunnleggende rettigheter, enten det er tale om konsultasjoner, kartlegging av rettigheter eller andel i utbyttet av mineralvirksomhet.

Hva angår artikkel 15 (2) om utbytte, vil dette innebære at prinsippene i artikkel 34 kan få anvendelse ved den konkrete utformingen av de forskriftene som gis med hjemmel i bergverksloven § 42 om forhøyet avgift ved gruvedrift i tradisjonelle samiske områder. Derimot vil artikkel 34 ha mer beskjeden rekkevidde ved den underliggende anvendelsen av prinsippet i artikkel 15 (2) om at urfolket om mulig skal sikres andel i utbyttet.

Det kan også vises til at ILOs styre har avvist anførsler fra Ecuador om at det ikke var «appropriate to enter into consultations» i en sak som gjaldt oljeleting i et urfolksområde fordi oljeressursene etter nasjonal rett tillå staten og ikke grunneieren. Styret viste her til at artikkel 15 (2) foreskriver at det skal konsulteres når det er aktuelt å utnytte ressurser som tilligger staten i urfolkets bruksområder.<sup>85</sup> Det var dermed ikke rom for «fleksibel» anvendelse av konsultasjonsforpliktelsen etter artikkel 15 (2), og det er neppe grunn til å tro at det vil forholde seg annerledes for den delen av artikkel 15 (2) som gjelder andel i utbytte.

83. Ilolox: 091995NOR1691 para. 23.

84. Se Ilolox: 162004MEX169, Ilolox: 162004MEX169A og Ilolox: 162004MEX169B para. 67 og 100.

85. Ilolox: 162000 ECU169 para. 34 til 36.

Utvalget har på bakgrunn av dette, og med vekt på hensynet til en lojal oppfølging av ILO-konvensjonen, foreslått at bergverksloven § 42 første ledd bør suppleres med en bestemmelse om at det ved forskrift kan gis bestemmelser om at gruveeieren skal svare en særskilt avgift til reindriftsutøvere og andre bruksberettigede i tradisjonelle samiske områder. I tillegg til den ovenfor anførte folkerettslige begrunnelsen, kan det også bemerkes at mens gruvedrift der det er aktuelt å anerkjenne eierrettigheter, ofte ikke vil være særlig praktisk, vil det kunne forholde seg annerledes i områder hvor det er eller vil bli anerkjent bruksrettigheter.

En bestemmelse om at det kan fastsettes regler om særskilt avgift til blant annet reindriftsutøvere

for gruvedrift som er eller vil bli etablert innenfor deres beiteområde, vil således i praksis kunne være viktigere enn en regel som åpner for at det kan fastsettes høyere grunneieravgift i områder som for eksempel er kollektivt eid av et samisk bygdelag.

#### *21.5.5.4 Innarbeiding i lovverket*

Utvalget har på grunnlag av drøftelsen ovenfor foreslått visse endringer i bergverksloven § 42 første ledd om avgift til rettighetshavere. Se nærmere merknadene til endringsforslagene i punkt 24.5.



## Kapittel 22

# Kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder

### 22.1 Innledning

#### 22.1.1 Noen historiske utviklingstrekk

Fisket i fjordene og i kystnære farvann i Nord-Norge har vært en viktig samisk næring i uminnelige tider. Utnyttelsen av fiskeriressursene er historisk sett hovedårsaken til at folk bosatte seg i disse kystområdene og skaffet seg et utkomme der.<sup>1</sup> Havet har dessuten både gjennom selve fisket og gjennom fiskeindustri og annen fiskerirelatert virksomhet vært viktig for å opprettholde den sjøsamiske og norske bosetningen i nordnorske kyst- og fjordstrøk.

Selv om det har vært en betydelig nedgang i deltakelsen i fiskeriene de siste tiårene, er saltvannsfiske fortsatt en meget viktig næringsvei i våre tre nordligste fylker. Det var i 2004 registrert til sammen 7652 personer med fiske som heltids- eller deltidsyrke, og 4676 fiskefartøy i de tre fylkene. Dette utgjør snaut halvparten av landets 15 586 registrerte fiskere dette året, og godt over halvparten av de 8148 registrerte fiskefartøylene i landet. Av de 7652 registrerte fiskerne i Nordland, Troms og Finnmark, hadde 6103, eller vel 80 %, fiske som hovedyrke, mens de øvrige var deltidsfiskere.<sup>2</sup> Både i Troms og Finnmark var andelen deltidsfiskere vel 25 %. I Møre og Romsdal var den til sammenlikning snaut 12 %, i Sogn og Fjordane noe over 16 %, i Hordaland litt over 12 % og i Nord-Trøndelag snaut 20 %.

Et særtrekk ved fisket i de tre nordligste fylkene er videre at det i større utstrekning enn i mange andre deler av landet har vært drevet som hjemmefiske med relativt små fartøy. Dette preger også i dag sammensetningen av fiskeflåten, ved at andelen av fiskefartøy under ti meter er større her enn i mange andre deler av landet. Av 1393 registrerte fiskebåter i Troms i 2004, var for eksempel 953, eller nesten 70 %, åpne fartøy eller dekte fartøy under 10 meter. De tilsvarende tallene for Møre

og Romsdal var 538 av 946 (57 %), for Sogn og Fjordane 224 av 402 (55 %), for Hordaland 344 av 541 (63 %) og for Nord-Trøndelag 146 av 216 (67 %).<sup>3</sup>

Foruten å drive hjemmefiske i fjordene og i kystnære områder,<sup>4</sup> har samiske og andre lokale fiskere også i atskillig utstrekning deltatt i de ordinære nordnorske sesongfiskeriene. Dette gjelder både i Finnmark og i Nordland og Troms. I en oppsummering av de samiske fiskeriene i Vesterålen frem til og med 1800-tallet uttaler for eksempel historikeren Johan I. Borgos dette i Samisk Fiskeriuvalg innstilling:<sup>5</sup>

- «– samene deltok aktivt i både havfiske og nærfiske,  
– fisket var en viktig del av den samiske økonomien,  
– samer og nordmenn nytta stort sett den samme teknologien (båt og bruk).»

Borgos antar videre at samene her var mer involvert i nærfiske i fjorder og kystnære farvann enn i havfisket og at de brukte landnot og laksegarn mer enn norske fiskere, men at de fiskeriteknologisk sett var på høyde med nordmennene. Ut fra det faktum at kildematerialet ikke nevner særrettigheter til sjøfiske, verken for norske eller samiske fiskere, antar Borgos at det var full rettslig likestilling mellom nordmenn og samer når det gjaldt fisket.

Historikeren Henry Minde legger til grunn mye av det samme i sitt bidrag til Samisk fiskeriuvalg. Han fremholder dessuten at ikke bare sjøsamere, men også samer som bodde et stykke fra havet i grenseområdene mellom Nordland og Troms, drev fiske som tilskudd til husholdningen, og også deltok i sesongfiskeriene i Lofoten og utenfor Finnmark.<sup>6</sup>

1. Se for eksempel Innstilling fra Samisk fiskeriuvalg, avgitt til Fiskeridepartementet, 10. april 1997, side 21.  
2. Statistisk Sentralbyrå, Fiskeristatistikk 2004, publisert november 2005, side 17, jf. side 19.

3. Statistisk Sentralbyrå, Fiskeristatistikk 2004, publisert november 2005, side 19.  
4. NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv, særlig side 83–110, 179–182 og side 230–236. Se også NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger, særlig side 507–515, 526–527 og 587–652.  
5. Johan I. Borgos, Samiske fiskerierinteresser i Vesterålen, [i] Innstilling fra Samisk fiskeriuvalg, 1997, side 19.  
6. Henry Minde, Perspektiver på samisk deltakelse i fiskeriene i nordre Nordland/Sør-Troms, [i] Innstilling fra Samisk Fiskeriuvalg, 2007, side 44 flg. på side 62.

«Da den markasamiske befolkningen hadde konsolidert seg på slutten av 1800-tallet, deltok samene herfra i like stor grad i fiskeriene som befolkninga for øvrig. Samene fra hele regionen hadde tydeligvis kunnskap om og deltok i sesongfiskeriene langs hele kysten. Det var viktig for samene i de omtalte «innlandsbygdene» (som stort sett lå innafor en rekkevidde til havet på én mil) å bruke havet som et alternativ for livberginga»

Minde antar videre, i likhet med Borgos, at samer og nordmenn var relativt likestilte frem til slutten av 1800-tallet, men fremholder at samene etter århundreskiftet «kom stadig dårligere ut i fiskeriene enn nordmenn». Han antyder at denne utviklingen kan ha hatt sammenheng med at moderniseringen av fiskeriene bidro til et større kulturelt fornorskingspress.<sup>7</sup>

I historisk tid har det også vært gjeldende en del særskilte regler som har forbeholdt deler av fiskeriene for lokale fiskere. I Finnmark gjaldt det for eksempel ennå et stykke ut på 1800-tallet ulike bestemmelser som sikret lokale fiskere førsteretten til fisket i deres nærområder. Også i andre nordnorske farvann gjaldt det slike regler. Situasjonen endret seg imidlertid blant annet som følge av at det i 1830 ble gitt en ny fiskerlov som etablerte en lik rett til fiske for alle norske undersåtter. Videre førte den såkalte Lofotloven av 1857 til at de lokale særrettighetene til fisket i disse farvannene ble opphevet. Disse endringene ble riktignok ikke gjennomført uten lokal motstand og anførsler om lokale særrettigheter, men de lokale rettighetskravene måtte etter hvert vike for storsamfunnets reguleringer.<sup>8</sup>

Gjennom 1900-tallet har det lokalt baserte kyst- og fjordfisket i Nord Norge, som har foregått og fortsatt foregår med såkalte passive redskaper (line, garn, juksa), vært utsatt for stadig økende brukskonkurranse fra fartøy som bruker såkalte aktive redskaper (trål, snurpenot og liknende effektive redskaper), og som beskatter ressursene hardere enn kyst- og fjordflåten. Det er hevdet fra samisk og lokalt hold at denne brukskonkurransen har ført til en betydelig nedgang i kyst- og

fjordfisket i sjøsamiske områder. Samtidig har ressursene tidvis vært så hardt beskattet at uttrykk som «ressurskrise», «økologisk ubalanse i havet» og «trussel mot den sjøsamiske kulturen» har vært benyttet for å beskrive situasjonen.<sup>9</sup>

### 22.1.2 Ressurskrise og reguleringstiltak

1980-tallet var preget av ressurskrise i fiskeriene, og dette gjorde seg særlig merkbare utslag i Troms og Finnmark. For å bøte på virkningene av krisen, grep fiskerimyndighetene inn i fisket med reguleringer i form av forskrifter og andre generelle bestemmelser både når det gjelder fiskeslag, redskaps- og fartøytyper og geografiske områder. Med hjemmel i § 4 er det også fastsatt en rekke lokale forskrifter som regulerer fisket i avgrensede områder, med regler om blant annet fredninger og forbud mot visse redskapstyper, særlig i en del fjordstrekninger. Se for eksempel forskrift 3. november 1988 nr. 875 om forbud mot bruk av snurpenot, snurrevad og andre notredskaper i ulike deler av Troms fylke. Fiskeridepartementet ga videre 7. juni 1988 nye retningslinjer for saksbehandlingen av lokale reguleringskrav for fisket i sjøen, blant annet med sikte på å gi lokale interesser større gjennomslag. Det er imidlertid ikke gitt regler som direkte forbeholder fisket for lokale fiskere, eller som på andre måter direkte prioriterer det kyst- og fjordbaserte fisket i sjøsamiske områder.

I 1990 ble det som et tiltak for å avbøte virkningene av ressurskrisen, også innført en ordning med såkalte «fartøykvoter» for torskefiskeriene. Ordningen innebar at man for å få tildelt en såkalt «fartøykvote» måtte ha levert minst 10 000 kg torsk i ett av de tre foregående årene. Dette kravet var imidlertid, dels på grunn av ressurskrisen og dels på grunn av en rekke selinvasjoner på 1980-tallet, umulig å oppfylle for mange lokalbaserte kyst- og fjordfiskere i sjøsamiske områder. Disse fiskerne falt følgelig utenfor fartøykvoteordningen, og opplevde en betydelig svekkelse av sitt inntektsgrunnlag fra fisket. Dette fikk i sin tur en rekke uheldige ringvirkninger for mange sjøsamiske lokalsamfunn, særlig i Finnmark.<sup>10</sup>

Etter at Carsten Smith i 1990 på oppdrag av Fiskeridepartementet utredet statens folkerettslige forpliktelser overfor den samiske befolkningen

7. Minde, [i] Innstilling fra Samisk Fiskerirutvalg, side 60–61.

8. Denne utviklingen er beskrevet blant annet i NOU 1993: 34 side 120–122. Se også Steinar Pedersen, Samisk bruk av sjøressursene i Finnmark, [i] Innstilling fra Samisk Fiskerirutvalg, 1997, side 22–23, Kirsti Strøm Bull, Fisket i saltvann betraktninger rundt rettighetsspørsmål, [i] Kart og Plan nr. 1: 2005, side 9 flg., Otto Jebens, Sjøsamenes og etniske norske fiskeres rett til sjøfiske i Finnmark, [i] Lov og Rett 2007, side 259 flg. og Jørn Øyrehagen Sunde, Fiskeretten i saltvatn og lex non scriptum i norsk rett og retts-historie, [i] Tidsskrift for rettsvitenskap 2006, side 341 flg.

9. Se for eksempel tale av daværende statsminister Gro Harlem Brundtland i Nordreisa 19. september 1996 og Kommunalkomiteens merknader i Innst. S. nr. 110 (2002–2003) om samepolitikken, punkt 7.2.

10. NOU 1997: 4 side 304. Se også NOU 1993: 34 side 540–541.

ved fiskerireguleringer,<sup>11</sup> har departementet erkjent å ha visse forpliktelser i forhold til å tilgodese sjøsamiske lokalmiljøer. En tok således ved forskriftene 16. november 1990 om adgangen til deltakelse i, og om reguleringen av fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62. breddegrad for 1991 sikte på en viss prioritering av det lokale fisket i sjøsamiske områder. Dette har vært fulgt opp ved de senere årlige forskriftene om adgang til deltakelse i og reguleringer av fisket.<sup>12</sup> Det har blant annet vært gitt regler om at en viss mengde fisk skal ilandføres i Nord-Norge. Videre har en noe større andel av totalkvoten enn tidligere vært forbeholdt fartøy under 8 meter som det er forholdsvis mange av i sjøsamiske områder. Det har også vært gitt fredningsbestemmelser for å bedre situasjonen for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder.

Fra samisk og lokalt hold har det imidlertid vært hevdet at disse og andre tiltak ikke har hatt den tilsktede effekten. I Sametingets melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområdene fra oktober 2004 heter det for eksempel:<sup>13</sup>

«... Selv om det etter hvert kom enkelte avgrensede fredningsbestemmelser, har vanlige fjordfolks innsats for å få en viss beskyttelse for sin næringsvirksomhet, stort sett vært sett på med liten velvilje av dem som har hatt makt og myndighet på dette området.

De siste 10–15 årene har myndighetene vedtatt en rekke bestemmelser som både i prinsippet og i praksis har tatt levebrødet fra en rekke mennesker som har drevet fiske med mindre båter på lokale, tradisjonelle fiskefelter. Dette er helt nytt i Nord-Norges titusenårige bosetningshistorie. Svært mange av de som er blitt rammet av dette er sjøsamere. Det vil si at for første gang i historien er det også laget offisielle reguleringer som fornekte folks sedvane- og urfolksbaserte rett til å skaffe seg et livsutkomme av de ressursene som bosetningen og kulturen alltid har vært basert på.»

Det har fra samisk hold også vært hevdet at reguleringstiltakene har medført at en stadig større andel av den totale fangstmengden per år tas av større havgående fartøy og andre fartøy som bru-

ker effektive redskaper, mens en relativt sett stadig synkende andel av fangsten tas av mindre båter hjemmehørende i sjøsamiske kyst- og fjordstrøk.

Det har også fra annet hold fremkommet kritiske synspunkter på norsk fiskeriforvaltning. Riksrevisjonen, som har undersøkt om fiskeriforvaltningen i årene etter 1998 har vært i tråd med Stortingets forutsetninger, tegner et relativt dystert bilde av situasjonen i en rapport som forelå i endelig form i september 2004. Her fremkommer det at fiskekvotene for norsk arktisk torsk og hyse har ligget systematisk over de vitenskapelige anbefalingene om maksimalt uttak, og at de mest fiske-riavhengige regionene nordpå tappes for fiskerettigheter, samtidig som fiskeriforvaltningen ikke har lyktes med å redusere overkapasiteten i fiskeflåten. Ifølge den pressemeldingen Riksrevisjonens sendte ut 13. september 2004, i forbindelse med at rapporten ble fremlagt, har det tvert imot:<sup>14</sup>

«... gjennom hele 1990-tallet vært en betydelig overkapasitet i den norske fiskeflåten i forhold til kvotegrunnlaget. Det har derfor lenge vært et mål å få ned kapasiteten, hovedsakelig ved å redusere antall fartøy. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det har vært en betydelig og vedvarende vekst i fangstkapasiteten til tross for at antall fartøy er redusert. Dette skyldes større og kraftigere fartøy og mer effektive fangstredskap. I perioden 1990–2002 gikk antall fartøy ned med 24 % i kystfiskeflåten som deltar i det adgangsregulerte fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62° N. Kapasiteten økte likevel med 30 %. Tilsvarende gikk antall fartøy over 28 meter i perioden 1988–2003 ned med 29 %, mens den tekniske kapasiteten økte med 72 %. Dette viser at virkemidlene for å redusere kapasiteten ikke har fungert etter hensikten.»

Noe av årsaken kan ifølge Riksrevisjonen være «at Fiskeridepartementet har lagt for stor vekt på antall fartøy for å redusere kapasiteten, fremfor andre kapasitetsfaktorer.»<sup>15</sup> Mens eiere av mindre kystfiskefartøy har fått penger fra staten for å hogge opp båtene, er det ikke iverksatt effektive tiltak for å redusere kapasiteten i andre deler av fiskeflåten.

Også Makt- og demokratiutredningen har pekt på at fiskeriressursene blir forbeholdt en stadig mindre gruppe, og at dette går på bekostning av kystfisket, som er det fisket som belaster ressur-

11. Carsten Smith, Om samenes rett til naturressurser særlig ved fiskerireguleringer. Utredningen er senere publisert i Lov og Rett 1990 side 507 flg., og i Carsten Smith, Retts-tenkning i samtiden, 1992, side 188 flg.

12. Se for eksempel forskrift 27. november 2006 nr. 1311 om deltakelse i kystfartøygruppens fiske for 2007 (deltakelsesforskriften), og forskrift 21. desember 2006 nr. 1611 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2007.

13. Sametingets melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområdene, oktober 2004, side 20.

14. [http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/2004/Pressemelding\\_Dok\\_3\\_13\\_2003\\_2004.htm](http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/2004/Pressemelding_Dok_3_13_2003_2004.htm)

15. Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeriressursene, dokument 3:13 (2003-2004), side 100.

sene minst. I utredningens sluttrapport fra 2003 heter det:<sup>16</sup>

«Fisk er også en naturressurs som tidligere var allemannseie, men hvor adgangen til å hente ut ressursen nå blir forbeholdt noen få. Fisket langs kysten og til havs har vært en form for åpen allmenningsrett, men er etter hvert regulert med konsesjoner på grunn av ressursbelastningen. Store fartøyer har fått store kvoter, og kvotene har i praksis fulgt fartøyene ved salg. Dermed har nye eiere, ofte med en større trålerflåte, fått en privilegert adgang til ressursene. Det har vært offentlig politikk å akseptere utviklingen av kapitalkrevende stordrift, med sterke organisasjoner som støtte. Motargumentene har vært at et mangfold av kystfiskere med nedskrevne båter og lave kostnader stenges ute fra konkurransen om ressursene, mens lønnsomheten i storfisket hviler på eksklusiv tildeling av ressurser som i utgangspunktet var åpent tilgjengelige.»

### 22.1.3 Urfolksperspektiv, historiske rettigheter og nærhetsprinsippet

Samerettsutvalget vil hva angår utnyttelsen av fiskeressursene understreke at nordområdene er det historiske hjemlandet ikke bare til samene, men også til andre urfolk som har tilhold på tvers av statsgrensene. Sametinget har ved ulike anledninger fremhevet viktigheten av at den virksomheten som utøves i nordområdene, må ses i et grenseoverskridende urfolksperspektiv. Også den norske regjeringen har viet nordområdepolitikken stor oppmerksomhet og trukket frem både fiskeriene og urfolksperspektivet som sentrale temaer i denne politikken.<sup>17</sup>

I Norge er samene et opprinnelig folk hvilket i seg selv gir grunnlag for rettigheter, og samtidig har høsting av havets ressurser i uminnelige tider ikke bare vært en sentral materiell kulturbærer, men også en av hovednæringene for den samiske befolkningen. Det må ut fra dette antas at samene gjennom sin bruk av sjøen har opparbeidet visse historiske rettigheter til fisk og andre viltlevende marine ressurser, og til bruk og utnyttelse av saltvannsområdene.

Selv om disse rettighetene i første rekke vil være nytt til fjorder og kystnære farvann, har imidlertid samene også deltatt i annet fiske, og inntektene fra fisket har vært en viktig del av det øko-

nomiske grunnlaget for den sjøsamiske kulturen. Samene har dessuten tradisjonelt høstet av torskebestanden og andre vandrende bestander som jevnlig befinner seg i samiske områder. Det er derfor mulig at samenes historiske rettigheter ikke bare kan knyttes til områder de i hovedsak har utnyttet, men at de også kan ha historiske rettigheter til en andel av selve fiskebestandene enten disse befinner seg i Barentshavet, nær kysten eller i fjordene.

Sammen med de folkerettslige føringene som det er redegjort nærmere for i punkt 22.3, tilsier dette at samiske rettigheter til fisket må anerkjennes og styrkes i form av lovreguleringer og forvaltningsmekanismer som styrker situasjonen for det fisket som drives med utgangspunkt i sjøsamiske områder, enten dette drives av samer eller andre. Slike reguleringer og mekanismer vil dels måtte gis et innhold som styrker det materielle kulturgrunnlaget gjennom en form for tilbakeføring av rettigheter, og dels et innhold som sikrer reell samisk og lokal deltakelse og medvirkning i ressursforvaltningen.

Det er videre på det rene at de tidligere forvaltningsregimene for fiskeriene i liten grad har tatt hensyn til samiske historiske og folkerettslige rettigheter til fisket. Selv om det etter ressurskrisen på slutten av 1980-tallet har vært iverksatt visse tiltak for å styrke det lokale fisket, har disse tiltakene hatt begrenset effekt. Skal den negative trenden kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder har vært inne i de sist 15–20 årene snus, vil det derfor måtte iverksettes endringer i forvaltningsregimet som medfører en reell prioritering av dette fisket.

Lokale kyst- og fjordfiskere i sjøsamiske områder vil imidlertid som alle andre måtte følge med i samfunnsutviklingen, og herunder kunne ta i bruk mer moderne redskaper enn de tidligere har benyttet. De tiltakene som innføres bør derfor ikke nødvendigvis begrenses strikt til bestemte redskaper og fartøystørrelser. En annen sak er imidlertid at det kan være særlig grunn til å prioritere det lokale kyst- og fjordfisket med konvensjonelle redskaper ettersom dette fisket i større grad enn annet fiske vil falle utenfor dagens kvoteordninger, og også var den delen av fisket som ble hardest rammet av innskrenkningene tidlig på 1990-tallet.

For så vidt gjelder ressursforvaltningen vil man også måtte se hen til at dette også er et fordelingsproblem i forhold til de ulike fiskebestandene som ikke bare involverer norske fiskerimyndigheter, men også Norges forhold til andre stater. Dette byr på en del utfordringer, og understreker samtidig viktigheten av å se helhetlig på fiskeriforvaltningen.

16. NOU 2003: 19 Makt og demokrati, Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen, side 33.

17. Se for eksempel St. meld. nr. 30 (2004–2005) Muligheter og utfordringer i nord, side 13–14 og 19–20.

Også det såkalte nærhetsprinsippet, eller subsidiaritetsprinsippet, som har en sentral plass i EU-systemet og som innebærer at beslutningene bør tas så nært de berørte partene som mulig, vil understøtte etablering av mer lokale forvaltningsmodeller for fiskerierne. Statens forpliktelser om å legge til rette for et fortsatt bærekraftig fiske og annen høsting av marine ressurser med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder følger dermed ikke alene av internasjonale menneskerettigheter. Nærhetsprinsippet anvendes for øvrig tidvis også i en utforming som innebærer at den befolkningen som bor i et område og som er avhengig av de lokale ressursene, bør ha visse fortrinnsrettigheter ved høstingen av ressursene. Reguleringer og forvaltningsordninger som gir lokale fiskere visse fortrinnsrettigheter, vil samsvare med dette.

Det kan her også nevnes at forslaget fra utvalgets flertall i utredningens kapittel 14 om lokalt forankrede regionale utmarksstyrer er fremmet nettopp for å ivareta nærhetsprinsippet, jf. foran i punkt 14.8.2.2, på samme måte som også fjellovas lokale forankring kan ses under denne synsvinkelen.

#### 22.1.4 Oversikt over den videre fremstillingen

Det har etter 1990 vært fremmet ulike forslag med sikte på å styrke kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, men uten at forslagene i nevneverdig grad har blitt realisert. Utvalget vil i punkt 22.2 redegjøre for noen av disse forslagene. En vil her også omtale Stortingets vedtak 6. juni 2005 om behovet for å utrede spørsmålet om fiskerirettigheter i Finnmark fylke særskilt, og redegjøre for visse sider av Havressurslovutvalgets vurderinger og forslag i NOU 2005: 10. Punkt 22.3 vil behandle folkeretten i relasjon til kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. Sentrale spørsmål i denne forbindelsen er blant annet om dette fisket er folkerettslig beskyttet, og hvilke føringer som kan utledes av folkeretten når det gjelder statenes ansvar i forhold til å bidra til at dette fisket fortsatt kan utøves på en regningssvarende måte og å sikre det en adekvat rettslig beskyttelse. Kapitlet går også inn på hvilke bestemmelser i forslaget til nordisk samekonvensjon som vil kunne få betydning for fisket i sjøsamiske områder.

Punkt 22.4 gir en oversikt over hvilke av Same rettsutvalgets øvrige forslag som kan få betydning for utøvelsen av kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. Sentralt her står blant annet forslaget i punkt 13.2 om at kommisjonen og særdomstolen også skal kunne kartlegge rettigheter og avklare rettighetskrav som gjelder saltvannsfiske dersom

det fremmes konkrete krav om dette. Også de foreslåtte reglene om konsultasjoner og saksbehandling i kapittel 17 og 18 vil kunne få atskillig betydning i denne relasjonen, ettersom disse reglene er foreslått gitt anvendelse ved vedtak av fiskerireguleringer og annen offentligrettslig fiskeriforvaltning.

I punkt 22.5 vurderer utvalget om det i tillegg til disse grepene, som er en følge av at forslag som en har fremmet på generelt grunnlag også foreslås gitt anvendelse for kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, er grunn til å foreslå ytterligere lovreguleringer med sikte på å styrke den rettslige posisjonen for fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder. Her vil utvalget blant gå nærmere inn på spørsmålet om det bør gis regler om fritt fiske for fartøy under en viss størrelse. En vil også knytte noen kommentarer til spørsmålet om det bør etableres særskilte forvaltningsregimer for fisket i disse områdene, og om dette fisket kan styrkes gjennom andre fiskeriforvaltningsmessige grep.

For øvrig er det i utredningens kapittel 11 gitt en generell fremstilling av ulike rettslige forhold når det gjelder dagens regulering av saltvannsfisket, blant annet når det gjelder rettsutviklingen, ulike gjeldende reguleringstiltak og det rettslige vernet av retten til å fiske i saltvann og ulike folkerettslige spørsmål. Dette materialet har, sammen med Bjørn Arntsens utredning «Lokale rettsoppfatninger og praksis knyttet til bruken av fiskeresursene i noen utvalgte områder i Nord-Troms» som tar for seg en del spørsmål knyttet til fisket i tre store fjordsystemer i Nord-Troms, Ullsfjord, Lyngen og Kvænangen, tjent som bakgrunnsmateriale for utvalgets rettspolitiske vurderinger.

## 22.2 Tidligere forslag om sjøsamisk kyst- og fjordfiske

### 22.2.1 NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur

#### 22.2.1.1 Grunnleggende premisser

Samerettsutvalget I vurderte i NOU 1997: 4 punkt 5.6 ulike endringer i reglene om kyst- og fjordfiske. Disse vurderingene var, i likhet med brorparten av de øvrige vurderingene i NOU 1997: 4, avgrenset til Finnmark fylke. Med unntak av at utvalgets medlem Stein Owe, som på grunn av sin stilling som ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet ikke ønsket å ta stilling til de fremlagte forslagene,<sup>18</sup> sto

18. Se nærmere NOU 1997: 4 side 305.

et samlet utvalg bak forslagene i utredningens punkt 5.6.

Etter å ha gitt en kortfattet historisk oversikt over utviklingen av fiskeriene i Finnmarks kyst- og fjordområder,<sup>19</sup> og over statens rettslige og politiske forpliktelser i forhold til å legge forholdene til rette for at dette fisket kan fortsette på en bærekraftig måte,<sup>20</sup> redegjør Samerettsutvalget I for sine forslag i punkt 5.6.5.<sup>21</sup> En antok at den mest hensiktsmessige måten å tilrettelegge forholdene for kyst- og fjordfisket i Finnmark, ville være ved å tilgodese utøverne av slikt fiske gjennom ulike forvaltningsmessige prioriteringer.

En antok således at det ville være mulig for staten langt på vei å oppfylle sine forpliktelser overfor det sjøsamiske fisket ved bruk av det da gjeldende regelverket. En foreslo således ingen regler om områdebaserte rettigheter, for eksempel at fisket i avgrensede kyst- og fjordområder skulle være forbeholdt for bestemte grupper av fiskere. I tråd med utvalgets grunnsyn,<sup>22</sup> ønsket en videre ikke å trekke noe skille på etnisk grunnlag mellom samiske og andre fiskere. I stedet ble det lagt opp til å styrke rettsstillingen for det fisket som er typisk for sjøsamiske områder, det vil i første rekke si det fisket som foregår med mindre fartøy og såkalte passive redskaper (line, garn, juksa). Denne styrkingen i rettsstillingen ville etter utvalgets forslag tilgodese både samiske og andre fiskere som utøver slikt fiske.

### 22.2.1.2 Særlig vektlegging av samiske hensyn

For så vidt gjelder den forvaltningsmessige prioriteringen av kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, pekte Samerettsutvalget I på at den generelle bestemmelsen en hadde foreslått om at det ved utferdigelsen av forskrifter om utnytting av naturressursene i samiske bruksområder skulle «legges vekt på» å sikre naturgrunnet for samisk kultur, ville kunne spille en viktig rolle.<sup>23</sup> Bestemmelsen var foreslått inntatt som ny § 4–7 i sameloven og lød slik:

«Når det gis forskrifter om bruk eller utnytting av eller om tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturgoder i samiske bruksområder,

skal det legges vekt på å sikre næringsgrunnet for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.»

Denne bestemmelsen ville for saltvannsfiskets del ha forpliktet fiskerimyndighetene til å vektlegge hensynet til å ivareta ressursgrunnet for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder med sikte på at det fortsatt skulle være mulig å utøve slikt fiske på en økonomisk bærekraftig måte når det gis forskrifter om fiskerireguleringer mv. Mer konkret ville de ulike vedtaksorganene ved utferdigelsen av forskriftene måtte vurdere om, og i tilfelle i hvilken grad, samiske interesser ville bli berørt av de forskriftene som er under forberedelse, og ta stilling til hvilke virkninger dette burde få for deres innhold.

Som eksempler på fiskerirelaterte forskrifter som ville ha vært omfattet av den foreslåtte bestemmelsen, nevner utvalget foruten de sentrale reguleringsforskriftene, der fiskekvotene fastsettes, blant annet forskrifter om ervervstillatelse (til fiskefartøy mv.), fiskermanntallet (innsatsregulering) og om fredninger, fangstkvantum og redskapsbruk (uttaksregulering). Utvalget antok at vektleggingsregelen blant annet ville kunne få som konsekvens at det ved utferdigelsen av forskrifter om adgangen til å delta i torskefiskeriene, som tradisjonelt har vært og er viktige i sjøsamiske områder, ville bli tatt større hensyn til det lokale fisket gjennom prioriteringer av brukerne av de minste båtene.<sup>24</sup>

### 22.2.1.3 Fritt fiske for fartøy under 7 meter

Mens vektleggingsregelen var tenkt å skulle få anvendelse både i Finnmark og i landets øvrige samiske bruks- og bosetningsområder og dermed også for kyst- og fjordfisket fra Troms og sørover, foreslo utvalget også ulike endringer og tiltak med sikte på å særskilt styrke kyst- og fjordfisket i Finnmark. Særlig sentralt i så måte sto forslaget om en særregel om fritt fiske for mindre fartøy.<sup>25</sup> Bestemmelsen ville tilgodese alle personer bosatt i Finnmark som drev fiske med fartøy under 7 meter med redskapene line, garn og juksa, samt stang- og håndsnøre. Den skulle gjelde for heltidsfiskere registrert på blad B i fiskermanntallet, og for deltidfiskere registrert på blad A, men ikke for fritidsfiskere. Bestemmelsen, som var tenkt gjort gjeldende for alle fiskearter, var foreslått inntatt som ny § 4 b i lov om saltvannsfiske mv. 3. juni 1983 nr. 40, med følgende ordlyd:

19. NOU 1997: 4 side 305–308. Se også den rettslige utredningen i NOU 1993: 34 side 120–126, og de historiske utredningene av Steinar Pedersen, Hans Prestbakmo og Einar Richter Hanssen i NOU 1994: 21 (hhv. side 83–110, side 179–181 og side 230–236).

20. NOU 1997: 4 side 309–310.

21. NOU 1997: 4 side 311 flg.

22. NOU 1997: 4 side 53 flg., se særlig side 61–63.

23. Se nærmere NOU 1997: 4 side 311–312.

24. NOU 1997: 4 side 312.

25. Se nærmere NOU 1997: 4 side 312–314 (punkt 5.6.5.2).

«Uten hinder av reguleringer etter denne loven har personer bosatt i Finnmark som benytter fartøy under sju meter og som er registrert i fiskermanntallet, rett til å drive ervervsmessig fiske etter alle arter med følgende redskaper:

1. stang- og håndsnøre,
2. juksamaskin,
3. garn og
4. line.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av ordningen. Hvis hensynet til fiskebestanden tilsier det, kan departementet gjøre nødvendige innskrenkninger i retten etter første ledd.»

Mer konkret ville forslaget om fritt fiske («uten hinder av reguleringer etter denne loven») for fiskere som oppfyller de nærmere vilkårene som er skissert i bestemmelsen (bosatt i Finnmark, benytter fartøy under sju meter, registrert i fiskermanntallet, fisker med de angitte redskapene), innebære at det i utgangspunktet ikke ville være anledning for fiskerimyndighetene å innføre kvoteordninger eller andre begrensninger for dette fisket.

Etter forslagetets annet ledd skulle ordningen med fritt fiske for fartøy under sju meter administreres av Fiskeridepartementet, som ville kunne begrense fisket, men bare dersom hensynet til fiskebestanden tilsier det. Som eksempel på et forhold som kunne gi grunnlag for begrensninger, nevner utvalget at en stedbunden torskestamme er truet, men en antar at slike reguleringer bare skal kunne gjøres «i helt spesielle tilfelle.»<sup>26</sup> Utvalget la også opp til at departementet skulle kunne gi «forskrift om gjennomføringen av ordningen», for eksempel dersom det ville være behov for kontroll med at fiskerne oppfyller vilkårene for å fiske fritt.

For at regelen om fritt fiske skulle gi en reell forbedring av fjordfiskernes situasjon, forutsatte Samerettsutvalget I også at ordningen måtte suppleres med forskrifter som begrenser adgangen til fiske i fjordene for større båter med effektive redskaper. En utformet imidlertid ingen konkrete forslag til eller skisser til innholdet i slike forskrifter.

Forslaget om fritt fiske for mindre fartøy ble ikke videreført av Justisdepartementet under arbeidet med finnmarksloven. Dette lovforslaget en fremmet var begrenset til en ny lov om rettigheter til og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark, og forslagene om kyst- og fjordfiske falt etter departementets mening utenfor hva som var «naturlig å regulere» i en slik lov.<sup>27</sup> Departementet viser også til at temaet primært er av offentligretts-

lig karakter og at det på «departementsplan hører ... under Finansdepartementet [sic.]».<sup>28</sup>

#### 22.2.1.4 Sterkere lokal innflytelse på fiskeriforvaltningen

Foruten å foreslå en generell regel om vektlegging av samiske hensyn ved fastsettelse av forskrifter om bruk og utnyttelse av naturressurser, herunder forskrifter om reguleringer av og adgangen til deltakelse i saltvannsfisket og en regel om fritt fiske for fiskere hjemmehørende i Finnmark som benytter fartøy under sju meter, skisserte Samerettsutvalget I også enkelte endringer med sikte på å styrke den lokale innflytelsen på fiskeriforvaltningen,<sup>29</sup> men uten at dette materialiserte seg i konkrete forslag til endringer i lover eller forskrifter.

En fremholdt at et organ på fylkesnivå burde gis myndighet til å fastsette lokale redskapsreguleringer for Finnmark, og antydnet i denne forbindelsen enkelte endringer i reglene om det *Rådgivende utvalget for lokale reguleringer*. Etter utvalgets mening burde det opprettes et organ med beslutende myndighet på de områdene hvor det lokale reguleringsutvalget i dag bare gir rådgivende uttalelser. Samerettsutvalget I anså i stor grad spørsmål om fiskerireguleringer som politiske spørsmål. En mente derfor at organet burde ha en sterkere politisk sammensetning enn i dag, og slik at et flertall av medlemmene burde være politisk valgt av kommunestyre, Sametinget og fylkestinget. De ulike redskapsgruppene skulle fortsatt være representert, men slik at en person kunne representere flere redskapstyper.

Det nye organet burde etter Samerettsutvalgets mening kunne treffe bindende vedtak om redskapsreguleringer i Finnmark med alminnelig flertall, men slik at dets vedtak skulle kunne påklages til et særskilt klageorgan med lokal og fiskerifaglig kompetanse, bestående av tre personer, én oppnevnt av Sametinget, én av Finnmark fylkesting og én av departementet.

Samerettsutvalget I tok også opp behovet for endringer i fiskeriforvaltningen sentralt. En ga uttrykk for at *Reguleringsrådet*, som frem til 2006 fungerte som et rådgivende organ for fiskeriforvaltningen for fastsettelsen av de årlige regule-

26. Se spesialmerknadene til den foreslåtte bestemmelsen i NOU 1997: 4 side 529–530.

27. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 100. Dette ble for øvrig også lagt til grunn av Samerettsutvalget I. Utvalgets lovforslag om kyst- og fjordfiske er ikke inntatt i det forslaget en fremla til ny lov om rett til og forvaltning av utmarksressurser i Finnmark, men som forslag til ny § 4 b i saltvannsfiskeloven.

28. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 100.

29. NOU 1997: 4 side 315–317.

ringsforskriftene for fisket etter saltvannsfiskeloven §§ 4, 5 og 8, i større grad burde være politisk sammensatt, slik at fordelingen av representanter med næringsmessig tilknytning og politisk tilknytning ble jevnere. Mer konkret antydde utvalget at Reguleringsrådet burde nedlegges, og erstattes av et organ som i hovedsak burde bestå av representanter for politiske/fagpolitiske instanser, og hvor de aktuelle fylkeskommunene og Sametinget burde være representert.<sup>30</sup>

Reguleringsrådet hadde da Samerettsutvalget I fremmet sitt forslag 14 medlemmer, hvorav ett av medlemmene ble oppnevnt etter forslag fra Sametinget. De øvrige 14 medlemmene var da fordelt mellom Fiskeridirektoratet (2 medlemmer, inkludert lederen), Direktoratet for naturforvaltning/Norsk institutt for naturforskning (1), Fiskeriræringens Landsforening (2), Havforskningsinstituttet (1), Norges Fiskarlag (5), Norsk Sjømannsforbund (1), Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (1) og Sametinget (1). Senere ble antall medlemmer i rådet utvidet til 16, ved at fylkeskommunene ble tildelt to medlemmer, samtidig som medlemmene fra Havforskningsinstituttet og Direktoratet for naturforvaltning/Norsk institutt for naturforskning ble erstattet av medlemmer fra Norges Kystfiskarlag og Norske sjømatbedrifters landsforbund. Reguleringsrådet ble midlertidig nedlagt i 2006 og erstattet av mer eller mindre åpne reguleringsmøter,<sup>31</sup> hvor blant annet Sametinget har kunnet delta.

#### 22.2.1.5 Andre tiltak

I tillegg til de endringene som det er redegjort for ovenfor, trakk Samerettsutvalget I også frem enkelte andre tiltak som en antok ville være hensiktsmessige for å styrke kyst- og fjordfisket i Finnmark, men uten at det ble foreslått konkrete regler om dette. Utvalget pekte blant annet på at det er et behov for ulike tiltak for å styrke rekrutteringen til fisket, herunder burde det innføres en ordning med «ungdomskvoter».<sup>32</sup> En understreket også at arbeidet med å etablere nødvendige mottaksanlegg for fisk måtte prioriteres.<sup>33</sup>

30. Se nærmere NOU 1997: 4 side 317.

31. [http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets\\_gang/forvaltning\\_i\\_endring/2006/0606/reguleringsmoete\\_erstatter\\_reguleringsraadet](http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets_gang/forvaltning_i_endring/2006/0606/reguleringsmoete_erstatter_reguleringsraadet)

32. NOU 1997: 4 side 314–315.

33. NOU 1997: 4 side 317.

### 22.2.2 Samisk fiskeriutvalg

#### 22.2.2.1 Bakgrunn og mandat for utredningen

Samisk fiskeriutvalg ble oppnevnt i juli 1993, etter krav fra Sametinget.<sup>34</sup> Bakgrunnen for oppnevningen var at daværende professor Carsten Smith i 1990 på oppdrag av Fiskeridepartementet hadde gitt «en sakkyndig vurdering av hvilke rettslige forpliktelser myndighetene er bundet av overfor den samiske befolkningen ved reguleringer i fisket.» Smith fremla sin vurdering i juli 1990, og konkluderte med at staten med grunnlag i artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter var folkerettslig forpliktet til å iverksette særtiltak for det sjøsamiske fisket, i den grad slike tiltak vil være nødvendige for å sikre og utvikle den sjøsamiske kulturen.<sup>35</sup> Smiths utredning gir imidlertid ingen klare anvisninger i forhold til hvilke tiltak staten ville være forpliktet til å gjennomføre. Den går heller ikke inn på hva som mer konkret skal til for at statens forpliktelse trer i funksjon, ut over å angi at det må foreligge en trussel mot kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, som innebærer at de som utøver slikt fiske, står i fare for å bli frarøvet sin rett etter artikkel 27 til å dyrke sin kultur.

I etterkant av Smiths utredning gjennomførte Fiskeridepartementet enkelte tiltak med sikte på å styrke situasjonen for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder. Blant annet ble Sametinget gjort til høringsinstans i fiskeripolitiske saker og gitt myndighet til å oppnevne én av fjorten representanter i det rådgivende Reguleringsutvalget, hvis funksjon er nærmere omtalt ovenfor. Det ble også fra og med høsten 1990 lempet noe på kravene i forhold til tildeling av fiskekvoter. Dette medførte imidlertid ingen merkbar bedring i situasjonen for kyst- og fjordfiskerne,<sup>36</sup> og det ble således fremmet et krav fra samisk hold om at det måtte nedsettes et utvalg for å gjennomgå samiske interesser i fiskerisammenheng, med utgangspunkt i «internasjonale og internrettslige nasjonale forpliktelser overfor samene som urbefolkning».<sup>37</sup> Ifølge sitt mandat skulle Samisk fiskeriutvalg:

- «1. angi de sentrale samiske interesser i fiskerisammenheng
2. gi en kort oversikt over hvordan disse interessene har vært behandlet fram til i dag

34. Se blant annet Sametingets vedtak i sak 33/92 om St. meld. nr. 58 (1991–92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen).

35. Utredningen er trykket i Lov og Rett 1990 side 507 flg., og i Rettstenkning i samtiden, 1992 side 188 flg.

36. NOU 1997: 4 side 305. Se også ovenfor i punkt 22.1.2.

37. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg, avgitt 10. april (upublisert).



3. redegjøre for samiske krav når det gjelder den samiske fiskeripolitikken
4. gi en oversikt over rettsregler, både i norsk rett og i folkeretten, av betydning for same-nes rettsstilling på dette området
5. utrede og komme med forslag til hvordan myndighetene i framtida best kan ivareta interessene til befolkningen i samiske kyst- og fjordstrøk i fiskerireguleringssammenheng, herunder drøfte opprettelsen av en eventuell samisk fiskerisone
6. for øvrig komme med de forslag som måtte være relevante for å sikre det samiske sjøfiske.»

Utvalget, som i startfasen ble ledet av daværende politisk rådgiver og senere fiskeriminister Otto Gregussen,<sup>38</sup> og som hadde medlemmer fra Kommunaldepartementet (1), Fiskeridepartementet (2), Sametinget (4) og de tre nordligste fylkeskommunene (1) og Norges Fiskarlag (1), avga sin innstilling 10. april 1997. Utvalget gikk inn på rettsgrunnlaget for fisket i sjøsamiske kyst- og fjordområder, og fremmet en rekke forslag for å trygge retten til å drive fiske i slike områder. Kun et fåtall av forslagene har imidlertid blitt fulgt opp. Utvalgets utredning er heller ikke blitt publisert, verken i NOU-serien, eller på annen måte. Nedenfor skal det imidlertid gis en oversikt over utvalgets viktigste forslag.

#### 22.2.2.2 Samisk tiltaksområde, samisk fiskerisone

Samisk fiskeriuvalg gikk inn for å definere et særskilt *samisk tiltaksområde* bestående av Finnmark, Nord-Troms (Kvæningen, Kåfjord, Storfjord, Nordreisa, Lyngen, Skjervøy og Karlsøy) og andre kommuner i Troms og Nordland som *helt eller delvis* ville bli omfattet av virkeområdet for Samisk utviklingsfond. De tiltakene som i dette området ble foreslått iverksatt for å bedre vilkårene for det sjøsamiske fisket, og som det er redegjort for i punkt 22.2.2.3 og 22.2.2.4, skulle ikke være personrettet på etnisk grunnlag, men være områdedefinert og dermed tilgodese alle fiskere bosatt i dette området, forutsatt at de ellers ville oppfylle de mer konkrete og fartøybaserte vilkårene for å være omfattet av forslagene.<sup>39</sup>

Samisk fiskeriuvalg skulle ifølge sitt mandat særskilt drøfte opprettelsen av en *samisk fiskerisone*. Bakgrunnen for dette var at Sametinget i vedtak 33/92 «Uttalelse til Strukturmeldingen» frem-

holdt at en ønsket opprettet en samisk fiskerisone i nordre Nordland, Troms og Finnmark. Om det mer konkrete innholdet i en slik ordning uttaler Sametinget:<sup>40</sup>

«- At det opprettes en ordning der det kun er tillatt å fiske med konvensjonelle redskaper. Alle trålredskaper, not og snurrevad forbyes, – At hver fisker, uansett båtstørrelse, sikres en personlig kvote som er så stor at det går an å leve av den. Dette kombineres med en fartøykvoteordning. Næringskombinasjonsutøvere må også sikres en grunnkvote som gir en reell inntekt fra fiske.»

Etter å ha påpekt at det som ut fra Sametingets vedtak i sak 33/92 later til å ligge i begrepet «Samisk fiskerisone» er en kombinert verne- og kvoteordning for nordre Nordland, Troms og Finnmark, lister Samisk fiskeriuvalg opp ulike fordeler og ulemper med en slik sone.<sup>41</sup>

På fordelssiden nevnes for det første at sonen, dersom den får et klart definert innhold når det gjelder rett til å fiske og forvaltningskompetanse, vil «føre til en sterkere binding til disse tiltakene enn om det dreier seg om en serie enkeltstående tiltak». For det andre pekes det på at sonen vil ha internasjonal symbolverdi og at det vil være til støtte for andre urfolk om det kan vises til at det er opprettet en samisk fiskerisone i Norge. For det tredje fremholdes det at sonen vil markere et kulturelt referanseområde for den samiske befolkningen i Norge. Dette anses som viktig for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og vil etter fiskeriuvalgets syn være «en markant anerkjennelse av urbefolkningsrettighetene.»

Av motargumenter pekes det for det første på at betegnelsen «samisk fiskerisone» vil være misvisende i forhold til sonens reelle innhold. Synspunktet er begrunnet med at Samisk fiskeriuvalg ikke vil foreslå tiltak som innebærer etniske skillelinjer, men kun geografisk avgrensede tiltak. For det andre vises det til at de som ikke setter seg inn i innholdet i og bakgrunnen for en samisk fiskerisone, vil kunne oppfatte dette som en «fordeling av noen på bekostning av andre» (sic.), og at sonen dermed vil kunne være uheldig for sikringen av urfolksrettighetene og samisk kultur. For det tredje fremholdes det, med henvisning til at fisk er en vandrende ressurs, at både fisket utenfor en samisk fiskerisone og miljøpåvirkninger kan påvirke fiskemulighetene i sonen. Denne vil dermed ikke nødvendigvis sikre at ressursene blir til-

38. Otto Gregussen var fiskeriminister i Jens Stoltenbergs første regjering, fra mars 2000 til oktober 2001.

39. Innstilling fra Samisk fiskeriuvalg, kapittel 8 (side 141 til 148).

40. Gjengitt i Innstilling fra Samisk fiskeriuvalg, side 164.

41. Innstilling fra Samisk fiskeriuvalg side 164–166.

gjengelige for befolkningen i de sjøsamiske kyst- og fjordområdene.

Utvalgets flertall fant således ikke å kunne anbefale opprettelse av en «samisk fiskerisone». En viste også at Sametingets forslag ikke definerte hvilke havområder som skulle omfattes av sonen. Videre ble det uttrykt skepsis til generelt å forby bruk av not og snurrevad innenfor sonen ettersom dette etter flertallets syn ville ramme det økonomiske fundamentet for mange fjord- og kystsamfunn, og også mange samiske fiskere. Det ble også vist til at formålet med å opprette en samisk fiskerisone om å bedre kontrollen med bruken av visse redskapstyper og å sikre kvotetildelinger for kyst- og fjordfiskerne, ville kunne realiseres gjennom ordninger som gis anvendelse for personer i et nærmere angitt geografisk område, også om ordningene ikke knyttes til uttrykket «samisk fiskerisone».<sup>42</sup>

Mindretallet i Samisk fiskeriutvalg, bestående av medlemmene Alf Nystad, Ragnhild Sandøy og Reidar Solberg, som alle var oppnevnt av Sametinget, anbefalte at det ble opprettet en samisk fiskerisone. De la til grunn at det tiltaksområdet som utvalget enstemmig gikk inn for, kunne betegnes som en «samisk fiskerisone», og at det mer konkrete innholdet i den samiske fiskerisonen ville kunne bygges opp over tid.<sup>43</sup>

#### 22.2.2.3 Reguleringsmessige tiltak

I likhet med Samerettsutvalget I, ønsket Samisk fiskeriutvalg å åpne for fritt fiske med line, garn og juksa for fartøy under sju meter lengste lengde.<sup>44</sup> En utformet ingen konkrete forslag til lovbestemmelser, men fremholdt at det frie fisket for denne fartøygruppen skulle gjelde for fiskere (uavhengig av etnisitet) fra Finnmark, Nord-Troms (Kvænangen, Kåfjord, Storfjord, Nordreisa, Lyngen, Skjervøy og Karlsøy kommuner), og andre kommuner i Nordland og Troms som helt eller delvis var eller ville bli underlagt Samisk utviklingsfonds virkeområde.

Samisk fiskeriutvalg fremholdt at det frie fisket skulle kunne underlegges bestandsmessige vurderinger, men slik at hensynet til kombinasjonsdrift skulle vektlegges sterkt ved eventuelle innskrenkninger.<sup>45</sup> Utvalget la videre til grunn at lengdekravet i forhold til fritt fiske på 7 meters lengste lengde

burde samordnes slik at det innenfor det foreslåtte tiltaksområdet, ikke skulle gjelde noe krav om ervervskonsesjon ved anskaffelse av fartøy under 7 meter. En fremholdt også at det frie fisket skulle gjelde for fiskere både på fiskermanntallets blad B (heltidsfiskere) og blad A (deltidsfiskere), og at det ikke skulle settes noen grense utover i sjøen for hvor det frie fisket skulle kunne drives.

Utvalget fremholdt ellers at fordelingsprofilen i kvotefordelingen måtte endres til fordel for de mindre fartøyene, slik at disse fikk tildelt en større andel av totalkvoten innenfor fartøykvotegruppen enn i dag. En gikk også inn for at det burde være adgang til å overføre fartøykvote ved salg av fartøy innenfor Nordland, Troms og Finnmark, og for at samme prinsipielle regelverk skulle gjelde for reguleringen av torsk og andre fiskeslag, med unntak av arter som er underlagt særskilte fredningsbestemmelser.<sup>46</sup>

#### 22.2.2.4 Forvaltningsmessige tiltak

Et samlet utvalg ga uttrykk for at samiske interesser, som primært ble ansett lokalisert i nordre Nordland, Troms og Finnmark, i sterkere grad burde involveres i forvaltningsavgjørelser av lokal, regional og nasjonal betydning. Med henvisning til at Sametinget var høringsinstans i forhold til nasjonale fiskerireguleringer på linje med organisasjonene i fiskerinæringen, pekte utvalget på at den samiske deltakelsen på det regionale og lokale plan var lite utviklet.

Da Samisk fiskeriutvalg avsluttet sitt arbeid i 1997, pågikk det imidlertid et arbeid med å reformere den statlige fiskeriforvaltningsstrukturen på regional- og lokalnivå. Det var foreslått å slå sammen Fiskeridirektoratets to ytre etater, Rettledningstjenesten for fiskerinæringen og Fiskeridirektoratets kontrollverk, til en felles ytre fiskerietat. Som følge av dette forslaget,<sup>47</sup> som ble vedtatt ved lov 27. mars 1998 nr. 19, ville fiskerinemndene på kommunalt nivå og fiskeristyrene på fylkesnivå, som hadde sitt lovgrunnlag i lov 11. juni 1982 nr. 42 om rettledningstjenesten i fiskerinæringen, jf. lovens §§ 3 og 5, bli nedlagt. Samisk fiskeriutvalg fant derfor ikke grunnlag for å komme med konkrete tilrådninger i forhold til samisk representasjon i fiskeristyrene og fiskerinemndene.

En understreket imidlertid at uansett hvordan fiskeriforvaltningen ville bli organisert i fremtiden

42. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg, side 166–167.

43. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg, side 167.

44. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg, punkt 9.2 (side 149 til 155). To av medlemmene i utvalget foreslo at reglene om fritt fiske skulle få anvendelse for fartøy under 15 meters lengste lengde.

45. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg side 152, se også side 155.

46. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg side 155, jf. side 153–154.

47. Ot.prp. nr. 33 (1996–97), jf. Ot.prp. nr. 2 (1997–98).

og uansett om organene ville ha rådgivende eller besluttsende myndighet, måtte samisk representasjon og medvirkning bli sikret og ivaretatt.<sup>48</sup> Det ble videre fremholdt at det i forbindelse med kystsonoplanleggingen ville være viktig å ivareta samiske interesser, og at Sametinget og samiske organisasjoner må tas med på råd under planprosessene.

Utvalget vurderte også hvordan de rådgivende utvalg for lokale reguleringer fungerer, og foreslo at sammensetningen i utvalgene måtte endres slik at lokale samiske interesser ble bedre representert. En fremholdt også at beslutningskjeden fra aktør via lokalt reguleringsutvalg til Fiskeridirektoratet før endelig avgjørelse i Fiskeridepartementet måtte endres slik at beslutningene i større grad måtte fattes på lokalt nivå. Utvalget foreslo også at Sametinget fikk oppnevne en representant til Fiskerinæringens Felles Kompetansestyre.<sup>49</sup>

#### 22.2.2.5 Andre tiltak

I tillegg til de foran nevnte reguleringsmessige og forvaltningsmessige tiltakene, foreslo Samisk fiskeriutvalg også en rekke andre tiltak, blant annet for å styrke rekrutteringen til fisket: en økning av grensen for inntekter fra annen virksomhet fra 3 til 4 ganger folketrygdens grunnbeløp for å kunne være registrert som deltidsfisker (på fiskermantallets blad A); en utredning av den juridiske holdbarheten av at fiskere på blad A er pålagt å betale inn til sosiale ordninger de ikke har tilgang til; iverksettelse av ulike infrastrukturelle virkemidler (utbygging av mottaksanlegg mv.); prioritering av markedsfremmende tiltak; og styrking og samordning av ulike finansieringskilder (SND, Landbrukets Utviklingsfond mv.) for å styrke det økonomiske fundamentet for å drive fiskerinæring og næringskombinasjoner.<sup>50</sup>

### 22.2.3 Stortingets vedtak om utredning av fiskerirettigheter

#### 22.2.3.1 Utredning av fiskerirettigheter utenfor Finnmark

Under konsultasjonsprosessen mellom Stortingets Justiskomiteé og Sametinget og Finnmark fylkesting i forkant av vedtaket av finnmarksloven, gikk Sametinget inn for at finnmarksloven måtte supple-

res med en regel om fritt fiske for finnmarkinger som benytter mindre fartøy, men slik at grensen for å delta i det frie fisket måtte utvides fra sju til ti meter. Dette fikk ikke tilslutning i komiteen, men med henvisning til Sametingets forslag, uttaler flertallet.<sup>51</sup>

«Flertallet vil bemerke at spørsmål om retten til og forvaltningen av saltvannsfisket i samiske bosettingsområder har vært gjenstand for atskillig utredning, særlig i perioden 1990–2001. Historiske forhold har vært undersøkt, og hva som må antas å være gjeldende rett er drøftet både i lys av folkeretten og norsk rett, inkludert mulig sedvanerett.

Felles for alle utredninger og forslag har vært at eventuelle rettigheter, og eventuelle korresponderende forpliktelser for myndighetene, må knyttes til geografisk definerte lokalsamfunn og ikke til personer eller grupper på etnisk grunnlag.

I utredningen «En sakkyndig vurdering av hvilke rettslige forpliktelser myndighetene er bundet av overfor den samiske befolkningen ved regulering av fiske» konkluderte Carsten Smith i 1990 med at statens forpliktelse til å verne om det materielle grunnlaget for samisk kultur også må omfatte det sjøsamiske kyst- og fjordfisket. Samerettsutvalget utredet dette nærmere og fremmet i NOU 1997: 4 forslag om fritt fiske for båter under en viss størrelse og lokal forvaltning. Senere har Samisk fiskeriutvalg levert en utredning, og en mulig sedvanerett til fritt fjordfiske i Finnmark og andre fiskerirelaterte temaer ble behandlet i NOU 2001: 34 «Samiske sedvaner og rettsoppfatninger».

Samerettsutvalgets forslag til fiskeriforvaltning er ikke iverksatt, og har tematisk falt utenfor virkeområdet for forslaget til finnmarkslov.

Det kan etter flertallets mening ikke utelukkes at det foreligger føringer både i folkeretten og i norsk rett for å ta særlig hensyn til fisket i sjøsamiske områder i utformingen og praktiseringen av fiskeriforvaltningen. I forhold til dagens aktuelle situasjon er det imidlertid ikke utredet konkret hvordan disse hensyn mest effektivt og hensiktsmessig kan ivaretas i den løpende fiskeriforvaltningen.

Flertallet er kjent med at sjøfiske [er] en viktig del av det næringsmessige grunnlaget for samisk kultur. De sjøsamiske tradisjonene med kystfiske har i dagens regelverk et usikkert vern. Det er derfor viktig at muligheten for fortsatt sjøsamisk kystfiske sikres. Flertallet mener at en utredning av

48. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg side 167–168.

49. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg, side 167–171, jf. side 12.

50. Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg punkt 9.3 til 9.7 (side 156 til 164).

51. Alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet. Se Innst.O. nr. 80 (2004–2005) side 30.

disse spørsmålene bør foretas av Regjeringen, i samråd med Sametinget og Finnmark fylkesting.»

Komitéfertallet fremmet derfor følgende forslag, som Stortinget vedtok som et tilleggsvedtak i forbindelse med vedtaket av finnmarksloven:<sup>52</sup>

«Stortinget ber Regjeringen snarest mulig foreta en utredning av samer [sic.] og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget.»

Sametinget anbefalte at Justiskomiteens flertallsinnstilling ble vedtatt, og konstaterte at samene og den øvrige befolkningen i Finnmarks kystområder har rettigheter til fiske og andre fornybare marine ressurser i de kystnære områdene. Videre uttalte Sametinget:<sup>53</sup>

«Det tradisjonelle kyst- og fjordfiske må sikres. Det framheves derfor som særlig viktig at utredningen om retten til å fiske i havet utenfor Finnmark må gjennomføres raskt, og følges opp med lovfestede rettigheter og en utvidelse av Finnmarkskommisjonens mandat til også å identifisere rettigheter til utnyttelse av de marine ressurser. Utredningen om rettighetene til de marine ressursene må fullføres før utløpet av neste stortings- og sametingsvalgperiode.

Det slås fast at sikring av samiske rettigheter, etter intern rett og folkerett, i østsamiske områder og for sjøområdene, er neste skritt i rettighetsarbeidet i Finnmark. Sametinget vil videre understreke at arbeidet med disse spørsmål må igangsettes snarlig og prioriteres.

Sametinget ser det for øvrig som naturlig at arbeidet med å sikre kyst[-]og fjordbefolkningens rett til marine ressurser også følges opp i områdene sør for Finnmark.»

Finnmark fylkesting beklager i sitt vedtak om finnmarksloven at Justiskomiteen ikke har lovfestet en minimumskvote for båter under 10 meter. En var imidlertid «svært tilfreds med at komiteen går inn for å be regjeringen om å foreta en utredning av samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark og fremme en oppfølgende sak om dette i Stortinget.»<sup>54</sup>

Fiskeri- og kystdepartementet ble av Regjeringen tillagt ansvaret for den videre oppfølgingen av Stortingets vedtak om utredning av fiskerettighe-

ter utenfor Finnmark. Høsten 2005 og vinteren 2006 ble det gjennomført konsultasjoner mellom departementet og Sametinget og fylkestinget med sikte på å utforme et opplegg og mandat for utredningen.

En kom i løpet av våren 2006 til enighet, slik at Kystfiskeutvalget for Finnmark kunne oppnevnes 30. juni 2006. Utvalget er bedt om å avlevere sin utredning innen 31. desember 2007. Det ledes av tidligere Høyesterettsjustitiarius Carsten Smith og besitter betydelig juridisk, historisk og fiskerifaglig kompetanse.

Ifølge sitt mandat er utvalgets hovedoppgave på «prinsipielt grunnlag å utrede samers og andres rett til ... saltvannsfiske i kystnære farvann og fjorder langs Finnmarks kyst». En skal herunder «foreta og presisere en historisk gjennomgang og kartlegging av samers og andres utøvelse av fiske i Finnmark og likeledes om fiskerinæringens ... økonomiske og kulturelle betydning for befolkningen i Finnmark.» En er også bedt om å fremstille:<sup>55</sup>

«aktuelle spørsmål i overensstemmelse med ILO-konvensjon 169 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (særlig artikkel 27), samt av de forpliktelser som norsk rett, inklusive sedvanerettsdannelsen, måtte pålegge staten, og fremme forslag til eventuelle lovendringer og andre tiltak utvalget mener er nødvendig eller hensiktsmessig.»

Forholdet mellom Samerettsutvalgets utredning og utredningen til Kystfiskeutvalget for Finnmark, er for øvrig omtalt noe nærmere nedenfor i punkt 22.5.1.1.

### 22.2.3.2 Mulig utvidelse av Finnmarkskommisjonens mandat

Foruten å be Regjeringen om snarest mulig å utrede fiskerirettigheter utenfor Finnmark, bemerket Justiskomiteens flertall i Innst.O. nr. 80 (2004–2005) også at det senere kunne bli aktuelt å utvide virkeområdet for Finnmarkskommisjonen, som etter finnmarksloven § 29 er opprettet for å «utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar», slik at denne også vil kunne utrede rettigheter til kyst- og fjordfiske.<sup>56</sup>

«Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil peke på at Finnmarkskommisjonens mandat

52. Anmodningsvedtak nr. 420 (2004–2005), jf. Innst.O. nr. 80 (2004–2005) side 30–31, jf. side 61.

53. Sametingets vedtak 13. mai 2005. Inntatt i Innst.O. nr. 80 (2004–2005) side 67 som vedlegg 3.

54. Fylkestingets vedtak, mai 2005. Inntatt i Innst.O. nr. 80 (2004–2005) side 68 som vedlegg 4.

55. Fiskeri- og kystdepartementet, Mandat [for] Utredning om samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, 30. juni 2006, side 2.

56. Innst.O. nr. 80 (2004–2005) side 30.

på et senere tidspunkt kan utvides til å omfatte rettigheter til saltvannsfiske dersom man finner at det er tilstrekkelig rettslig grunnlag for slike rettigheter, uten at dette flertallet nå tar stilling til det.»

Komiteflertallet kan med dette synes å ha forutsatt at spørsmålet om hvorvidt det vil bli aktuelt å utvide kommisjonens mandatområde, vil bero på utfallet av det utredningsarbeidet som skal settes i gang, jf. det forbeholdet som ligger i formuleringen «dersom man finner at det er tilstrekkelig rettslig grunnlag for slike rettigheter.» Også den kontekstuelle plasseringen av uttalelsen kan gi et slikt inntrykk. I komitéinnstillingen er uttalelsen inntatt umiddelbart etter at flertallet har fremholdt at en utredning av spørsmålet om sjøsamisk kystfiske må foretas, og umiddelbart foran det forslaget til vedtak som er gjengitt i punkt 22.2.3.1.

Samerettsutvalget kan for sin del ikke se at det vil være noen nødvendig forutsetning for å utvide kommisjonens mandatområde til også å omfatte sjøområder og spørsmålet om eventuelle rettigheter til fiske for samer eller andre, at det finnes et «tilstrekkelig rettslig grunnlag for slike rettigheter», slik komitéflertallet synes å antyde. Det kommisjonen primært vil måtte ta stilling til, vil nettopp være om det gjennom den bruken som har vært utøvd, vil være et tilstrekkelig grunnlag for å anerkjenne rettigheter til ulike områder. Spørsmålet om det vil være tilstrekkelig grunnlag for rettigheter vil måtte avgjøres av kommisjonen på grunnlag av det materialet den har til behandling for det enkelte området, og vil som sådan ikke være en forutsetning for at den skal tre i funksjon. Dette må i prinsippet gjelde like mye i forhold til rettigheter til fast eiendom med vassdrag som i forhold til rettigheter i sjøen.

Samerettsutvalget har således foran i punkt 13.2 foreslått at den kommisjonen og særdomstolen som en har foreslått for å kartlegge omfanget av og innholdet i rettigheter til tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover, også skal kunne ta stilling til spørsmålet om rettigheter til saltvannsfiske dersom det fremmes konkrete krav om dette.

## 22.2.4 Havressurslovutvalgets forslag i NOU 2005: 10

### 22.2.4.1 Innledning

Havressurslovutvalget ble oppnevnt i mars 2003 og fremla i NOU 2005: 10 forslag til lov om forvaltning av villevende marine ressurser (havressursloven). Forslaget tar sikte på å erstatte lov 3. juni 1983 nr.

40 om saltvannsfiske mv. Det legger opp til en helhetlig revisjon av saltvannsfiskeloven, og en utvidelse av dennes virkeområde ved at havressursloven ikke bare skal omfatte saltvannsfisk, men være en felles forvaltnings- og næringslov for høsting av alle villevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale.

Havressurslovutvalget skulle utføre en rekke utredningsoppgaver, og herunder vurdere «[f]olkerettslige og politiske forpliktelser Norge har påtatt seg i forhold til urbefolknings- og lokale rettigheter.»<sup>57</sup> Dette temaet er behandlet i utredningens kapittel 3, der det vises til at det i nordnorske kyst- og fjordområder har «vært samisk bosetting i minst de siste to-tre tusen år», og til at Samisk fiskeriutvalg «dokumenterte at samene deltar i hav-, kyst- og fjordfiske, og at inntektene fra fiske utgjorde en viktig del av deres økonomiske grunnlag.» Videre fremholder Havressurslovutvalget at Samisk fiskeriutvalg la til grunn at «fiskeriaktivitet utvilsomt var en del av den tradisjonelle samiske kultur og levemåte», og at dette blant annet gjaldt for den tradisjonelle kombinasjonsdriften, hvor fiske har vært drevet i kombinasjon med gårdsdrift eller andre yrker. Videre uttaler utvalget:<sup>58</sup>

«Samiske fiskere driver i dag høsting med moderne båter og redskaper. Driftsformen er gjerne knyttet opp til lokale tilliggende næringer og/eller lokalsamfunnet. Fisket er som regel lokalt tilpasset m.h.t. ressurs- og driftsforhold og gjennomføres gjerne med mindre båter og redskaper som kan betjenes med en eller få personer.»

I sin nærmere redegjørelse for statens folkerettslige forpliktelser ovenfor den samiske folkegruppen uttaler Havressurslovutvalget seg slik om forpliktelsenes generelle innhold:<sup>59</sup>

«Norske myndigheter er både gjennom folkeretten og nasjonal rett, forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Internasjonale regler gjenspeiles i norsk lov. Enkelte lover slik som sameloven går i flere henseender lenger enn forpliktelsen Norge har påtatt seg gjennom ILO-konvensjon nr. 169.

Art. 27 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter forutsetter et effektivt vern av minoriteters bestående rettigheter. Artikkelen omhandler en rett til å dyrke sin egen kultur, og at denne rettigheten kan omfatte leveveier som

57. NOU 2005: 10 side 24.

58. NOU 2005: 10 side 43.

59. NOU 2005: 10 side 43–44.

er nært knyttet til territoriet og bruk av dets naturressurser. Praksis har gjort det klart at urfolks næringsutøvelse til en viss grad er beskyttet etter artikkel 27, og at dette legger føringer på statenes handlinger i området. Statene er på denne bakgrunn forpliktet til å sikre at urfolkene kan gjøre bruk av naturgrunnlaget.

Forslaget til ny lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven) som har som formål å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsniv, innbyggerne i fylket og allmennheten forøvrig, begrenser sitt virkeområde ut i sjøen til «så langt den private eiendomsretten strekker seg». Den generelle hovedregelen er at eiendomsretten[s] går ved marbakken, eventuelt ved to meters dyp ved middels lav vannstand. Utvalget er for øvrig oppmerksom på at Stortinget har bedt Regjeringen om å legge frem en egen utredning av samenes og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark.»

#### 22.2.4.2 Flertallets vurdering av folkeretten

Havressurslovutvalget har delt seg i vurderingen av hvilken mer konkret betydning de folkerettslige forpliktelsene vil kunne få for innholdet i norsk fiskerilovgivning og anvendelsen av denne. Flertallets synspunkter gjengis nedenfor i sin helhet:<sup>60</sup>

«Både når det gjelder høsting utenfor erverv (herunder fiske til matauke) og høsting i erverv, er vilkårene like for hele befolkningen etter gjeldende saltvannsfiskelov. Samene i Norge opprettholder heller ikke i motsetning til urbefolkninger andre steder, et såkalt tradisjonelt fiske, men deltar i fisket med moderne fiskefartøy og moderne effektive redskap. *Utvalgets flertall* er enig i at økonomisk aktivitet kan falle inn under art. 27 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, såfremt aktiviteten utgjør et essensielt og vesentlig element i urfolkenes kultur. Tiltak som har en begrenset innvirkning på personene som tilhører minoritetsgruppen vil imidlertid ikke nødvendigvis innebære en krenkelse av rettighetene etter art. 27. På denne bakgrunn finner utvalgets flertall at det heller ikke i den nye havressurslov er grunnlag for å innføre en regel om anerkjennelse av særlige historiske rettigheter til fiske for samene eller at loven etablerer særskilte vilkår for slike rettigheter.»

#### 22.2.4.3 Mindretallets vurdering av folkeretten

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen, som var oppnevnt etter forslag fra Sametinget, kunne ikke slutte seg til flertallets forståelse av «Norges nasjonale og folkerettslige forpliktelser i den marine ressursforvaltningen overfor urfolk.» Hun utformet derfor en relativt omfattende særuttalelse der hun går bredt inn på urfolks rettigheter etter folkeretten når det gjelder utnyttelsen av viltlevende marine ressurser.<sup>61</sup>

Nilssen definerer begrepet «samisk fiske» ut fra bosetningsmessige kriterier, det vil mer konkret si fiske som – uavhengig av den enkelte fiskers etniske bakgrunn – har sitt grunnlag i sjøsamiske bosetningsområder fra Helgeland og nordover. Hun viser til at kyst- og fjordfiske er en tradisjonell form for samisk næringsutøvelse, som har blitt til dels sterkt innskrenket blant annet av de reguleringstiltakene som ble iverksatt på slutten av 1980-tallet for å håndtere krisen i torskefiskeriene i Finnmark. Med henvisning til Carsten Smiths utredning for Fiskeridepartementet viser hun til at det både av Grunnloven § 110 a og artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) kan utledes at staten har rettslige forpliktelser overfor den samiske befolkningen ved fastsettelsen av fiskerireguleringer.<sup>62</sup>

Nilssen viser også til at praksis i FN's menneskerettskomité viser at SP artikkel 27 ikke bare beskytter urfolks tradisjonelle leveveier i snever forstand, slik utvalgets flertall later til å legge til grunn, men også mer moderne måter å utnytte tradisjonelle leveveier på.<sup>63</sup> Hun fremholder også at andre folkerettslige kilder vil kunne få betydning for den fremtidige reguleringen av fiskeriene i sjøsamiske områder, herunder de prosessuelle forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15, jf. artikkel 7, og FN-konvensjonen om biodiversitet av 1992, jf. særlig dennes artikkel 8 bokstav j og artikkel 10 bokstav c.

#### 22.2.4.4 Kort om visse sider av lovforslaget

Det vil i nærværende sammenheng føre for langt å redegjøre generelt for hovedtrekkene i Havressurslovutvalgets lovforslag. Det nevnes imidlertid at forslaget ikke inneholder noen materielle bestemmelser som legger opp til en konkret styrking av rettsgrunnlaget for det fisket som utøves

60. NOU 2005: 10 side 44.

61. NOU 2005: 10 punkt 3.3 (side 44–51).

62. Carsten Smith, Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskerireguleringer, i Lov og Rett, 1990 side 507 flg.

63. Se særlig Apirana Mahuika mot New Zealand (Communication No. 547/1993, avsnitt 9.4).

med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder. Lovforslaget inneholder heller ingen bestemmelser som tar sikte på å styrke den samiske og lokale deltakelsen i forvaltningen av de marine ressursene. En har imidlertid i lovutkastets § 1–6 som angir en del grunnleggende hensyn som skal være styrende for forvaltningen av viltlevende marine ressurser med tilhørende genetisk materiale, inn tatt en bestemmelse i bokstav k) der fremgår at forvaltningen (blant annet) «skal bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.» Det vil si et næringsgrunnlag som sikrer opprettholdelse av samisk kultur.<sup>64</sup>

For øvrig legger lovforslaget opp til å videreføre hovedtrekkene i dagens saltvannsfiskelov, men slik at lovens virkeområde som fremholdt i punkt 22.2.4.1, utvides til også å omfatte andre marine ressurser enn fisk. Utvalget har også tatt sikte på å synliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser for så vidt gjelder marin ressursforvaltning. Det legges også opp til at det i forvaltningen av viltlevende marine ressurser og genetisk materiale skal tas utgangspunkt i en økosystembasert tilnærning, biologisk mangfold og viktige områder for livssyklusen til viltlevende marine ressurser.<sup>65</sup> Som ledd i dette går utvalget inn for at forvaltningsmyndighetene i større grad enn i dag skal kunne fastsette langsiktige forvaltningsmål for ressursene, og ikke bare målsetninger for forvaltningen av enkeltbestander. Utvalget foreslår også en ny bestemmelse om adgang til å etablere marine beskyttede områder som ledd i ressursforvaltningen, jf. lovutkastets § 2–1. Bestemmelsen vil ifølge utvalget gi en klarere hjemmel for å frede bestemte områder mot høsting og andre former for utnyttelse av viltlevende marine ressurser enn dagens lovgivning.<sup>66</sup>

Utvalget foreslår videre lovfestet et generelt prinsipp i utkastets § 1–5 om at staten skal bli eier av alle viltlevende marine ressurser og marint genetisk materiale innenfor norsk jurisdiksjon. Eiendomsretten vil bare gjelde mens ressursene befinner seg i «vill tilstand», det vil si inntil de blir høstet, og ikke for viltlevende marine ressurser som vokser på privat grunn.

#### 22.2.4.5 Reaksjoner på utredningen

Havressurslovutvalgets utredning er i skrivende stund til behandling i Fiskeri- og kystdepartementet. Departementet uttaler i statsbudsjettet for 2007

at en tar sikte på å fremme forslag om ny havressurslov i løpet av 2007.<sup>67</sup> Det var imidlertid per september 2007 ikke kjent om en ville nå dette målet, og også usikkert i hvilken grad departementets lovforslag vil avvike fra utvalgets forslag. Flere av høringsinstansene var imidlertid kritiske til ulike sider av utredningen. Ikke minst gjelder dette flere av de instansene som uttalte seg om forslaget om statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser og flertallets fremstilling av urfolksretten.

Ifølge *Sametinget* kan forslaget om statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser «medføre vesentlige inngrep i eller endog bortfall av sedvanebaserte lokale samiske fiskerettigheter som danner det materielle grunnlag for viktige deler av samisk kultur.»<sup>68</sup> Om flertallets redegjørelse for innholdet i gjeldende urfolksrett uttaler *Sametinget*:<sup>69</sup>

«Havressurslovutvalgets flertall har etter Sameetingets mening ikke foretatt noen reell vurdering av mandatets punkt 1 der utvalget skulle vurdere folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har overfor samene som urfolk. *Sametinget* har merket seg at det er trukket flere åpenbart feilaktige og flere rettslig høyst tvilsomme konklusjoner i de tre spaltene der problemstillingen behandles, likevel uten at det finnes noen drøftelse av problemstillingen eller noen substans for øvrig. Havressurslovutvalgets flertall har heller ikke begrunnet hvorfor mindretallets vurdering ikke legges til grunn. På denne bakgrunn synes det klart at Havressurslovutvalgets flertall ikke har oppfylt mandatets punkt 1.»

*Sametinget* fremholder videre at når flertallet ikke har oppfylt denne delen av mandatet, har det ført til at «lovteksten inneholder vesentlige mangler i forhold til samiske rettigheter». En anser det som «et markant brudd på de folkerettslige regler Norge er bundet av overfor samene som urfolk» dersom lovutkastet vedtas slik det nå foreligger. Riktignok omtales utkastets § 1–6 bokstav k) om at ressursene skal forvaltes med sikte på å bidra til å sikre det materielle grunnlaget for Samisk kultur som «et skritt i riktig retning [som kan] bidra til å sikre og anerkjenne samiske rettigheter til de marine ressurser», men dette anses ikke alene tilstrekkelig «til å få en helhetlig løsning som ligger innenfor folkeretten.»<sup>70</sup>

64. NOU 2005: 10 side 218.

65. NOU 2005: 10 side 25–26.

66. NOU 2005: 10 side 218.

67. St. prp. nr. 1 (2006–2007) for budsjettåret 2007 – Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), side 88.

68. *Sametingets* høringsuttalelse punkt 3 (side 2).

69. *Sametingets* vedtak i sak 090/05: Høringsuttalelsen til NOU 2005: 10 Lov om viltlevende marine ressurser, punkt 2 (side 2–3).

Sametinget anser det også som en vesentlig mangel at lovutkastet ikke inneholder materielle regler som sikrer og anerkjenner samenes tilgang til de marine ressursene. For å bøte på dette må det i loven gis bestemmelser som «anerkjenner og sikre de rettigheter til fiske både samene og den øvrige lokalbefolkningen har». For å få en havressurslov innenfor udiskutable folkerettslige rammer er det etter Sametingets mening også påkrevd at «samene som urfolk gis adgang til deltakelse i forvaltningen av [ressursene]», slik de har krav på blant annet etter ILO-konvensjonens artikkel 15, jf. artikkel 13.<sup>71</sup>

*Finnmark Fylkeskommune* fremholder for sin del at urfolksrettighetene «er for dårlig belyst av utvalget» og at temaet «krever en langt bedre vurdering enn det som er gjort».<sup>72</sup> Fylkeskommunen er også kritisk til forslaget om å etablere en generell statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser, og bemerker at dette i alle fall ikke kan vedtas før hensynet til urbefolkningen og problematikken rundt EU er utredet nærmere. En fremholder også at saken «i forhold til finnmarksloven bør utredes betydelig bedre enn det som er gjort fra utvalget.»

*Utenriksdepartementet* gikk mot forslaget om statlig eiendomsrett og uttaler:<sup>73</sup>

«Det registreres at utvalget er av den oppfatning at statlig eiendomsrett vil fremme lovens formål. Departementet kan imidlertid ikke se noen avgjørende rettslig begrunnelse for innlemmelse av en generell bestemmelse om statlig eiendomsrett i den nye havressursloven. Departementet kan heller ikke se at en slik bestemmelse vil medføre noen spesiell endring av dagens rettsituasjon hva gjelder statens forvaltningsmuligheter i forhold til viltlevende marine ressurser. Forslaget synes i det vesentlige å være begrunnet i en symboleffekt.

På denne bakgrunn, og gitt Havrettskonvensjonens system hvor en kyststat i sin økonomiske sone ikke tilstår full suverenitet, men suverene rettigheter for det formål å undersøke og utnytte, bevare og forvalte såvel levende som ikke-levende naturforekomster, vil Departementet i utgangspunktet stille seg negativ til

forslaget om statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser.»

Departementet peker i denne forbindelsen blant annet på at Havrettskonvensjonens artikkel 63 om samarbeidsplikt hva angår bestander som finnes innenfor flere kyststaters økonomiske soner, samt artikkel 62 nr. 2 som forplikter kyststaten til å gi andre stater adgang til overskuddet når kyststaten selv ikke har kapasitet til å ta opp all tillatt fangst, innebærer forpliktelser for kyststaten som «vanskelig lar seg forene med eiendomsrettsbegrepet». Departementet uttaler også at dette begrepet «harmonerer dårlig med det regime for økonomiske soner som Havrettskonvensjonen nedfeller» og konkluderer:<sup>74</sup>

«Departementet anser derfor at et forslag om statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser ikke bør fremmes med mindre det kan anføres tungtveiende grunner som tilsier det motsatte.»

Om urfolksretten bemerker departementet at når fiskeriaktivitet er en del av den tradisjonelle samiske kultur og levemåte, vil dette «omfatte en forpliktelse til å gi samisk bruk av marine ressurser særskilt vern mot reguleringer som ellers vil kunne hindre samisk tradisjonell bruk». En antar imidlertid at samenes rett til å sikre og utvikle sin kultur og levemåte er tilstrekkelig ivaretatt gjennom Norges eksisterende internasjonale forpliktelser og nasjonalt regelverk, og finner derfor ikke «grunnlag for å innføre en regel om anerkjennelse av særlige historiske rettigheter til fiske for samene eller at loven etablerer særskilte vilkår for slike rettigheter.»

Med henvisning til at Stortinget i forbindelse med vedtaket av finnmarksloven ba regjeringen om å utrede samers og andres rett til å fiske i havet utenfor Finnmark, fremholder imidlertid departementet at det ikke kan utelukkes at denne utredningen også vil vurdere forslaget til ny havressurslov opp mot SP artikkel 27 og ILO konvensjon nr. 169, særlig dennes artikkel 15. En avslutter derfor med følgende tilråding om lovbehandlingen:

«Utenriksdepartementet vil på denne bakgrunn tilrå at Fiskeri- og kystdepartementet i det videre lovarbeidet tar høyde for at Stortinget har bedt om ytterligere utredning av samers fiskerirettigheter, og at lovarbeidet planlegges slik at den aktuelle klargjøringen av samers rettigheter når det gjelder marine ressurser inngår i beslutningsgrunnlaget for regjeringens lovforslag.»

70. Sametingets høringsuttalelse punkt 2 (side 2) sammenholdt med punkt 6 (side 3).

71. Sametingets høringsuttalelse punkt 7 og 8 (side 3–4), jf. også punkt 1 (side 1).

72. Finnmark fylkeskommune, vedtak i sak 56/05 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser, NOU 2005: 10 – høringsuttalelse, 25. oktober 2005.

73. Utenriksdepartementet, Høring av NOU 2005: 10 – Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (05/08150 A II), 31. oktober 2005.

74. Utenriksdepartementets høringsuttalelse side 4.



Justisdepartementet uttaler seg slik om utvalgets vurdering av samiske rettigheter:<sup>75</sup>

«I kapittel 3 vurderer utvalget hvilke rettigheter samene som urfolk har til villlevende marine ressurser. Utvalgets flertall legger til grunn at samene i Norge ikke opprettholder et tradisjonelt fiske av en slik art og et slikt omfang at det gir grunnlag for å innføre en regel i havressursloven om anerkjennelse av særlige historiske rettigheter til fiske for samene, eller at loven etablerer særlige vilkår for slike rettigheter, jf. punkt 3.2, s. 44.

Etter vår oppfatning er flertallets vurdering av de rettigheter samene kan utlede av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 noe unyansert. Som det går fram av mindretallets redegjørelse for FNs menneskerettskomité's tolkning av SP artikkel 27, beskytter denne bestemmelsen ikke bare urfolks tradisjonelle og opprinnelige levesett. Vi går ikke nærmere inn på disse spørsmålene siden det likevel skal skje en særskilt utredning på dette området, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 420 (2004–2005).»

Justisdepartementet er også, i likhet med Utenriksdepartementet, kritisk til forslaget om statlig eiendomsrett til villlevende marine ressurser, og bemerker at «statlig eierskap fremstår som en kunstig konstruksjon, og at en slik eiendomsrett har få rettslige eller praktiske konsekvenser.» En er også kritisk til Havressurslovutvalgets tingsrettslige tilnærming og påpeker:<sup>76</sup>

«I denne forbindelse vil vi bemerke at utvalgets konstruksjon av hvordan eiendomsretten overføres til private ved høsting, er vanskelig å begrunne med tingsrettslige argumenter. Utvalget legger på s. 102 til grunn at statens eiendomsrett opphører når ressursene høstes, og at det således ikke finner sted en eiendomsovergang fra staten til den som høster lovlig. I stedet opphører den statlige eiendomsrett til det høstede individ når ressursene ikke lenger befinner seg i vill tilstand, og høsteren blir på denne måten i følge utvalget eier gjennom originært erverv. Etter vår oppfatning vil dette ikke være et originært erverv, men et derivativt erverv. Det som i realiteten skjer, er at eiendomsretten overføres idet ressursene høstes.»

## 22.3 Samerettsutvalgets vurdering av folkeretten

### 22.3.1 Innledning

Det kan slik Samerettsutvalget ser det, ikke herske noen tvil om at konvensjonelt kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder har vært en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur, og at dette fortsatt er tilfellet i disse områdene. Samtidig synes ikke de senere årenes fiskerireguleringer å ha tilgodesett utøverne av dette fisket i tilstrekkelig grad.

Dette er ikke uproblematisk i en folkerettslig kontekst, hvilket også statens myndigheter har erkjent. Det var ressurskrisen i torskefiskeriene utenfor Finnmark på slutten av 1980-tallet og de protestene fra samisk hold som ble utløst av myndighetenes forsøk på å dempe virkningene av ressurskrisen, som foranlediget at Fiskeridepartementet i 1990 anmodet Carsten Smith om å gi «en sakkyndig vurdering av hvilke rettslige forpliktelser myndighetene er bundet av overfor den samiske befolkningen ved reguleringer i fisket.» Som fremholdt i punkt 22.2.2.1, konkluderte Smith med at staten med grunnlag i SP artikkel 27, jf. Grunnloven § 110 a, var forpliktet til å innføre særtiltak til fordel for det sjøsamiske fisket i den grad slike tiltak må anses som nødvendige for å sikre og utvikle den sjøsamiske kulturen.

I årene etter at Smiths utredning forelå, har det også vært fremholdt at andre folkerettslige instrumenter beskytter kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, herunder de prosessuelle bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169, jf. særlig artikkel 15 og artiklene 6 og 7, og FNs konvensjon om biodiversitet fra 1992, jf. dennes artikkel 8 j og 10 c.

Samerettsutvalget vil i det følgende redegjøre for de folkerettslige forpliktelsene i relasjon til kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, og for hvilke føringer disse forpliktelsene gir når det gjelder innholdet i og anvendelsen av norsk fiskerilovgivning.

### 22.3.2 SP artikkel 27

#### 22.3.2.1 Er kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder beskyttet av bestemmelsen?

Som fremholdt i utredningens punkt 5.5 stiller SP artikkel 27 opp et særskilt kulturvern for etniske, språklige eller religiøse minoriteter. Individuer og grupper som tilhører slike minoriteter, skal ifølge bestemmelsens ordlyd ikke «nektes» retten til å dyrke sin kultur. Konvensjonens overvåkingsorgan, FNs menneskerettskomité, har gjennom

75. Justisdepartementet, Høring – NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av villlevende marine ressurser (200504787 EO FBF/TRR/mk), 12. januar 2006.

76. Justisdepartementets høringsuttalelse, side 2–3.

generelle tolkningsuttalelser og avgjørelser av enkeltsaker, konkretisert bestemmelsens innhold.

I sine generelle kommentarer har komiteen fremholdt at artikkel 27 beskytter urfolks utøvelse av tradisjonelle næringer, og områder og ressurser som danner grunnlaget for denne næringsutøvelsen.<sup>77</sup> Dette synspunktet har også vært lagt til grunn i komiteens avgjørelser i enkeltsaker. Se for eksempel *Apirana Mahuika mot New Zealand*, som er av særlig interesse i denne sammenhengen fordi saken var anlagt av en gruppe maorier som anførte at statlige fiskerireguleringer krenket deres rettigheter etter artikkel 27, og hvor komiteen uttaler:<sup>78</sup>

«... It is undisputed that the authors are members of a minority within the meaning of article 27 of the Covenant; it is further undisputed that the use and control of fisheries is an essential element of their culture. In this context, the Committee recalls that economic activities may come within the ambit of article 27, if they are an essential element of the culture of a community....»

Dersom utnyttelse av og kontroll [«use and control»] over saltvannsfisket utgjør et essensielt element av kulturen til et minoritetssamfunn, vil aktiviteten følgelig være beskyttet av artikkel 27, noe for øvrig også Havressurslovutvalgets flertall synes å legge til grunn.<sup>79</sup>

Avgjørende for om artikkel 27 får betydning for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, vil dermed være om dette fisket har vært og fortsatt er, et essensielt element i samisk kulturutøvelse. Det kan ut fra det foreliggende historiske materialet ikke herske noen tvil om at kyst- og fjordfiske historisk sett har hatt en slik status. Som nevnt innledningsvis, er grunnen til at Norge er det landet i verden som har størst samisk befolkning, nettopp at samer gjennom generasjoner har funnet seg et utkomme ved å drive fiske langs kysten og i fjordene, og gjerne i kombinasjon med jordbruk og andre primærnæringer. Dette har vært tilfellet helt frem mot vår tid.<sup>80</sup> Slik Samerettsutvalget ser det,

77. Human Rights Committee, General Comment No. 23, Article 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), adopted on 50th Session, 08/04/1994.

78. *Apirana Mahuika v. New Zealand* (Communication No. 547/1993) para. 9.3.

79. NOU 2005: 10 s. 44

80. Se for eksempel de historiske utredningene som er gjort for Samerettsutvalget I i NOU 1994: 21 for så vidt gjelder Finnmark, det historiske materialet som er inntatt i innstillingen fra Samisk fiskerirutvalg og Bjørn Arntsen, Lokale rettsoppfatninger og praksiser knyttet til bruken av fiskeressursene i noen utvalgte fjordområder i Nord-Troms, [i] NOU 2007: 14 punkt XIV.

kan det heller ikke herske særlig tvil om at hjembasert kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder fortsatt utgjør en viktig del av, og dermed må anses som et essensielt element i samisk materiell kulturutøvelse.

Det forholdet at fisket i dag ikke har den samme betydningen for den sjøsamiske befolkningens utkomme som i tidligere tider, kan neppe rokke ved dette. Ved vurderingen av om fisket er beskyttet etter SP artikkel 27, kan det neppe kun ses hen til hvor stort økonomisk utbytte fisket gir. En må også se hen til de kulturelle aspektene som er knyttet til fisket, og til at de som deltar i dette viderefører tradisjonell samisk kulturutøvelse, også om dette skjer på en noe annen måte og med andre redskaper enn de som opprinnelig ble benyttet.

Kulturbegrepet i artikkel 27 er dessuten ikke statisk, men dynamisk. Dette kom blant annet til uttrykk i saken *Ilmari Länsmann mot Finland*,<sup>81</sup> der komiteen slo fast at de reindriftsutøverne som hadde anlagt saken, ikke mistet retten til å påberope seg artikkel 27 fordi de hadde tatt i bruk moderne teknologi i sin reindriftsutøvelse. Synspunktet ble gjentatt i *Apirana Mahuika mot New Zealand*, der komiteen fremholder:<sup>82</sup>

«In particular, article 27 does not only protect traditional means of livelihood of minorities, but allows also for adaptation of those means to the modern way of life and ensuing technology.»

Antydningen fra Havressurslovutvalgets flertall om at samisk kyst- og fjordfiske ikke er beskyttet av artikkel 27 fordi norske samer «ikke, i motsetning til urbefolkninger andre steder [opprettholder] et såkalt tradisjonelt fiske, men deltar i fisket med moderne fiskefartøy og moderne effektive redskap,»<sup>83</sup> kan etter dette ikke være riktig. Praksis viser tvert imot at bestemmelsen ikke kun beskytter urfolks tradisjonelle og opprinnelige levesett, men også moderne måter å utøve tradisjonelle næringer på. Samiske fiskeres bruk av moderne redskaper vil derfor ikke i seg selv disqualifisere dem fra den beskyttelsen artikkel 27 gir.

Artikkel 27 gir dessuten en individuell rettighet.<sup>84</sup> At også samiske fiskere deltar i trålfiske og annet fiske med effektive redskap, kan således

81. *Ilmari Länsmann v. Finland* (Communication No. 511/1992), para. 9.3.

82. *Apirana Mahuika et al v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), para. 9.4.

83. NOU 2005: 10 side 44.

84. Se for eksempel *Lovelace v. Canada* (Communication No. R.6/24/1977) og *Howard v. Canada* (Communication No. 879/1999).

ikke frata de som viderefører det tradisjonelle kystsamiske hjemmefisket og som driver fiske med mindre fartøy og bruker passive redskap som garn, line og juksa, den beskyttelsen disse måtte ha krav på.

Heller ikke det forholdet at hjemmefiske med bruk av mindre fartøy og passive redskaper som garn og line, i motsetning til for eksempel reindrift, ikke er en kulturspesifikk samisk næring, kan rokke ved at dette fisket, som har preget de sjøsamiske kyst- og fjordområdene gjennom generasjoner, er beskyttet etter SP artikkel 27. I den foran nevnte utredningen for Fiskeridepartementet påpeker Carsten Smith at «vesentlige deler av det materielle kulturgrunnlag i det samiske samfunn [ville falle] utenfor dette vernet»,<sup>85</sup> om det skulle gjelde et absolutt krav om samisk egenart for at kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder skal være beskyttet av artikkel 27. Som det vil bli redegjort for i punkt 22.3.2.2, er det heller ikke noe i Menneskerettskomiteens praksis som indikerer at det gjelder et slikt krav.

### 22.3.2.2 Særlig om avgjørelsen i *Apirana Mahuika-saken*

Klagesaken *Apirana Mahuika mot New Zealand*, som ble avgjort av FNs menneskerettskomité i november 2000, gjaldt i hovedsak maoriernes rett til deltakelse i kommersielt fiske. I Menneskerettskomiteens redegjørelse for sakens faktum heter det:<sup>86</sup>

«5.3 ... By the early 1980s, inshore fisheries were over-exploited and the Government placed a moratorium on the issue of new [commercial fishing permits] and removed part-time fishers from the industry. This measure had the unintended effect of removing many of the Maori fishers from the commercial industry. Since the efforts to manage the commercial fishery fell short of what was needed, in 1986 the Government amended the existing Fisheries Act and introduced a quota management system for the commercial use and exploitation of the country's fisheries.»

For å bøte på den situasjonen som er beskrevet her, og som for øvrig har visse paralleller med situasjonen i de nordnorske fiskeriene på slutten av 1980-tallet, ble det i 1988 igangsatt forhandlinger mellom Regjeringen og maoriernes representanter. Som følge av disse forhandlingene ble det i 1989

vedtatt en midlertidig «Maori Fisheries Act» hvor etter 10 % av alle kommersielle fiskekvoter skulle overføres til organet «the Maori Fisheries Commission» som skulle administrere disse kvotene på vegne av maorisamfunnene.

I 1992 ble det fremforhandlet et avtaleutkast («Memorandum of Understanding») hvorefter Regjeringen skulle bevilge midler til maoriene slik at disse kunne erverve 50 % av New Zealands største aktør innen kommersielt fiske, Sealords, som var innehaver av 26 % av landets fiskekvoter. Staten skulle videre avsette 20 % av alle kvoter på nye arter til «the Maori Fisheries Commission», sikre maoriene deltakelse i alle typer lovbestemt fiskeriforvaltning og fiskeripolitiske organer, og iverksette ulike tiltak for å styrke deres ikke-kommersielle fiske. Som motytelse skulle maoriene frafalle alle pågående rettstvister, og gi sin tilslutning til å oppheve paragraf 88 (2) i «the Fisheries Act» hvorefter «nothing in this Act shall affect any Maori fishing rights» og at Waitangi-traktatens håndhevelsesorgan, the Waitangi Tribunal, ikke lenger skulle kunne behandle saker som gjelder maoriernes kommersielle fiske.<sup>87</sup>

Etter at det fra maoriernes side var lagt frem dokumentasjon på at et flertall av maori-samfunnene støttet avtalen, ble den endelige avtalen («Deed of Settlement») undertegnet 23. september 1992. Om innholdet i denne heter det blant annet:<sup>88</sup>

«The Deed implements the Memorandum of Understanding and concerns not only sea fisheries but all freshwater and inland fisheries as well. Pursuant to the Deed, the Government pays the Maori tribes a total of NZ\$ 150,000,000 to develop their fishing industry and gives the Maori 20 % of new quota for species. The Maori fishing rights will no longer be enforceable in court and will be replaced by regulations.»

Avtalens hovedtrekk ble lovfestet i desember 1992 i form av «the Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Bill».<sup>89</sup> Av avgjørelsen fremgår det for øvrig også at prosjektet var vellykket, og at maoriernes andel i de kommersielle fiskeriene hadde økt betydelig i perioden 1993 til 1996, samtidig som også deres sedvanebaserte fiske hadde styrket seg.<sup>90</sup>

En gruppe maorier mente imidlertid at avtaleutkastet ikke ble fremlagt på en adekvat måte for alle berørte maorisamfunn, slik at disse ikke hadde

85. Lov og Rett 1990 side 507 flg. på side 521.

86. *Apirana Mahuika v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), para. 5.3.

87. Se nærmere *Apirana Mahuika v. New Zealand*, paras. 5.4 til 5.6.

88. *Apirana Mahuika v. New Zealand*, para. 5.7.

89. *Apirana Mahuika v. New Zealand*, paras. 5.7 til 5.12.

90. *Apirana Mahuika v. New Zealand*, para. 5.13. I dag kontrollerer maoriene om lag 1/3 av landets fiskekvoter.

gitt fullstendig og informert samtykke til avtaleinn-gåelsen. Videre mente de at avtalen og det påfølgende lovvedtaket gikk for langt i å fraskrive muligheten til å bringe saker om kommersielt fiske inn for domstolene. Gruppen brakte derfor, etter å ha uttømt alle nasjonale rettsmidler, saken inn for FNs menneskerettskomité med påstand om at SP artikkel 14 (1) og 27, jf. 1, var krenket.<sup>91</sup>

Menneskerettskomiteens flertall fant at det ikke forelå noen overtredelse av artikkel 14 (1) om «access to court» blant annet fordi ulike aspekter ved tildelingen av fiskekvoter fortsatt kunne gjøres til gjenstand for domstolsprøving, og fordi hensikten med det aktuelle lovvedtaket nettopp var å avgjøre [«settle»] krav om rettigheter til kommersielt fiske.<sup>92</sup>

En enstemmig komité fant heller ikke noen krenkelse av SP artikkel 27, jf. artikkel 1. Årsaken til dette var imidlertid ikke at rettigheter til og deltakelse i kommersielt fiske faller utenfor artikkel 27, eller at maoriernes fiske ikke var tilstrekkelig kulturspesifikt til å være beskyttet av bestemmelsen. Tvert imot erkjenner («acknowledges») komiteen at «the Treaty of Waitangi (Fisheries Settlement) Act», som i all hovedsak regulerer maoriernes deltakelse i kommersielt fiske, «limit the rights of the authors to enjoy their own culture».<sup>93</sup>

Imidlertid hadde staten før det endelige vedtaket gjennomført «a complicated process of consultation in order to secure broad Maori support to a nation-wide settlement and regulation of fishing activities.» Videre uttaler Menneskerettskomiteen:<sup>94</sup>

«... Maori communities and national Maori organizations were consulted and their proposals did affect the design of the arrangement. The Settlement was enacted only following the Maori representatives' report that substantial Maori support for the Settlement existed. For many Maori, the Act was an acceptable settlement of their claims. ...

... With the Settlement, Maori were given access to a great percentage of quota, and thus effective possession of fisheries was returned to them. In regard to commercial fisheries, the effect of the Settlement was that Maori authority and traditional methods of control as recognised in the Treaty [of Waitangi] were replaced by a new control structure, in an entity in which Maori share not only the role of safeguarding their interests in fisheries but also the effective

control. In regard to non-commercial fisheries, the Crown obligations under the Treaty of Waitangi continue. ...

... the Committee concludes that the State party has, by engaging itself in the process of broad consultation before proceeding to legislate, and by paying specific attention to the sustainability of Maori fishing activities, taken the necessary steps to ensure that the Fisheries Settlement and its enactment through legislation, including the Quota Management System, are compatible with article 27.»

Mahuika-saken gjaldt som det fremgår av det overstående, reguleringen av maoriernes rettigheter til deltakelse i kommersielt fiske. Det er ingenting i avgjørelsen som indikerer at dette fisket avvek nevneverdig fra andre gruppers fiske. Følgelig kan det neppe etter SP artikkel 27 stilles noe krav om at urfolkets næringsutøvelse må være kulturspesifikk for at den skal være beskyttet av bestemmelsen. Gitt at den næringsutøvelsen urfolket i dag utøver kan anses som en forlengelse av den næringsutøvelsen urfolket opprinnelig drev, vil den være beskyttet av artikkel 27 også om den i dag utøves med moderne redskaper, og også om virksomheten i dag utøves på samme måte som andre befolkningsgrupper utøver den.

Det må etter dette være klart at det hjemmebaserte kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, som foregår med mindre fartøy og med passive redskaper, er beskyttet av artikkel 27. På grunn av fartøyenes størrelse er innehaverne av disse avhengige av fortsatt å ha tilgang til fiskeressursene i nærområdene for å kunne utøve fisket. Fjernes denne tilgangen, for eksempel ved at fiskerireguleringer gjør at de ikke blir tildelt fangstkvote, vil utøverne også sterkt få begrenset sine muligheter til å delta i fisket på en regningssvarende måte. Dette vernet vil åpenbart være i behold også om det som ledd i kyst- og fjordfisket tas i bruk mer moderne fartøy og redskaper, og fisket utøves på samme måte som andre utøver det.

Mens kyst- og fjordfisket med mindre fartøy og konvensjonelle redskap kan anses som en mer eller mindre direkte videreføring av det tradisjonelle hjemmebaserte kyst- og fjordfisket, og dermed som et essensielt element i samisk (materieell) kulturutøvelse, er det vanskeligere å hevde at dette også gjelder fisket med trålere og liknende fartøy og bruk av effektive redskap. Fjerner fisket seg for langt fra det tradisjonelle utgangspunktet og får karakter av et moderne industrielt fiske, vil det kunne anføres at det ikke lenger kan anses som utøvelse av en minoritetskultur i artikkel 27's forstand, og at det dermed heller ikke kan være

91. *Apirana Mahuika v. New Zealand*, paras. 6.1 til 6.5.

92. *Apirana Mahuika v. New Zealand*, para. 9.11.

93. *Apirana Mahuika v. New Zealand*, para. 9.5.

94. *Apirana Mahuika v. New Zealand*, paras. 9.6 til 9.8.

beskyttet av bestemmelsen. Avgjørelsen i Mahuika-saken viser imidlertid at det ikke er opplagt at en slik argumentasjon vil føre frem. De historiske, rettslige og faktiske forholdene på New Zealand er likevel så vidt forskjellige fra forholdene i Norge, at det ikke er gitt at avgjørelsen i denne relasjonen vil ha direkte overføringsverdi til norske forhold.

Et aspekt ved Mahuika-avgjørelsen som derimot har stor overføringsverdi, er Menneskerettskomiteens vektlegging i vurderingen av om artikkel 27 var krenket eller ikke, av at New Zealands myndigheter som følge av krisen i fiskeriene på 1980-tallet, ikke bare hadde innledet en aktiv og reell konsultasjonsprosess med maoriene, men også kommet frem til løsninger som styrket disses deltakelse både i fisket som sådan og i fiskeriforvaltningen. Det forholdet at det dermed i artikkel 27 også kan innfortolkes forpliktelser om konsultasjoner og deltakelse i forvaltningen av det fisket som kan anses som en essensiell del av samisk kulturutøvelse, vil klarligvis kunne ha stor betydning også for forholdene i Norge.

### 22.3.2.3 Rekkevidden av statens forpliktelser

Til tross for de utgangspunktene det er redegjort for i det foregående, er det vanskelig å angi den nærmere rekkevidden av statens forpliktelser i forhold til kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder. Artikkel 27 beskytter ikke urfolk og minoriteter mot ethvert inngrep i deres kulturelle rettigheter, men kun mot inngrep som er så omfattende for de som utsettes for inngrepene, at det kan sidestilles med en nektelse av deres rett til å utøve kulturen.

Som påvist i punkt 5.5, særlig punkt 5.5.3 flg., har imidlertid bestemmelsen en kjernesone som forplikter statene til selv ikke å iverksette tiltak som utgjør en nektelse av urfolks rett til materiell kulturutøvelse, og til å sørge for at private ikke iverksetter tiltak som har slike virkninger. Det må derfor antas at fiskerireguleringer som medfører vesentlige begrensninger for en større eller mindre gruppe av kyst- og fjordfiskere i sjøsamiske områder, eller som innebærer at disse faktisk sett blir utestengt fra å drive næringsfiske, kan være en krenkelse av artikkel 27.

Videre følger det av Menneskerettskomiteens tolkningsuttalelse nr. 23 fra 1994 at statene etter omstendighetene har en viss plikt til å legge forholdene til rette gjennom positive støttetiltak (lovgivning, økonomiske tiltak og lignende) slik at individer tilhørende urfolket har en reell mulighet til å utnytte sine kulturelle rettigheter.<sup>95</sup> Staten vil således med grunnlag i artikkel 27, jf. også Grunnlo-

ven § 110 a, kunne være forpliktet til å innføre ulike tiltak for å opprettholde fisket i sjøsamiske kyst- og fjordstrøk, for eksempel ved at fisket gis et vern mot konkurrerende bruk gjennom ulike regulerings tiltak. Dette har også vært erkjent fra regjeringshold. I den såkalte strukturmeldinga fra 1992 ble det for eksempel fremholdt at:<sup>96</sup>

«... staten har en rettsplikt til å gi den samiske befolkning muligheter til å sikre og utvikle sin kultur, herunder det materielle kulturgrunnlag som f. eks. fiske. Dersom dette nødvendiggjør særtiltak, har samene krav på det.»

I tillegg til at artikkel 27 vil kunne forplikte staten til å iverksette konkrete tiltak, vil bestemmelsen også ha vekt som tolkningsmoment ved vedtaket av de årlige bestemmelsene om fiskerireguleringer og rett til deltakelse i fisket.

Som fremholdt i punkt 22.3.2.1, jf. også punkt 5.5.3.4, gir dessuten artikkel 27 en individuell rettighet til å utøve urfolks- eller minoritetskulturen sammen med andre medlemmer av vedkommende urfolk eller minoritet. Avgjørende for om bestemmelsen er krenket er dermed ikke hvilke virkninger et tiltak har for minoriteten som helhet, men hvilke virkninger det har for de individene eller den gruppen tiltaket berører. Videre er det ikke tiltakets virkninger for minoritetens samlede kulturutøvelse som må vurderes, men hvilke virkninger tiltaket har i de områdene og for de individene eller gruppene det får virkning.

Er det først tale om en nektelse i bestemmelsens forstand, er det tilstrekkelig at denne rammer en mindre gruppe, for eksempel et sjøsamisk lokalsamfunn, eller grupper av eller enkeltindivider innenfor urfolket, herunder også sjøsamiske fiskere, selv om nektelsen som sådan ikke får store følger for samisk kultur i sin alminnelighet. Nye tiltak må dessuten vurderes i forhold til tidligere inngrep, slik at også tiltak som ikke isolert sett medfører en krenkelse av artikkel 27, likevel kan gjøre det dersom tiltak sett i sammenheng med tidligere tiltak har et omfang som utgjør en nektelse i bestemmelsens forstand. Se for eksempel *Jouni E. Länsman mot Finland*, der spørsmålet var om tømmerhogst som alt hadde funnet sted og tømmerhogst som det var gitt tillatelse til for fremtiden, til sammen hadde et omfang som ville utgjøre en

95. Human Rights Committee, General Comment No. 23, Article 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), adopted on 50th Session, 08/04/1994, para. 7.

96. St.meld. nr. 56 (1991–92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (strukturmeldinga), sitert etter NOU 1997: 4 side 309.

krenkelse av klagernes rett til kulturutøvelse etter SP artikkel 27.<sup>97</sup>

Når det gjelder rekkevidden av kulturvernet i artikkel 27, kan også følgende uttalelse fra FNs menneskerettskomité i *Ilmari Länsman*-saken ha en viss interesse:<sup>98</sup>

«A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is *not to be assessed by reference to a margin of appreciation*, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27. Article 27 requires that a member of a minority shall not be denied his right to enjoy his culture. Thus, measures whose impact amount to a denial of the right will not be compatible with the obligations under article 27. However, measures that have a *certain limited impact* on the way of life of persons belonging to a minority will *not necessarily* amount to a denial of the right under article 27» (Samerettsutvalgets kursivering).

Tiltak som har en viss begrenset innvirkning («a certain limited impact») på levemåten til personer tilhørende minoriteter, vil altså ikke nødvendigvis («not necessarily») være i strid med artikkel 27, mens tiltak som har mer enn en viss begrenset innvirkning, *kan* være det. Det er dermed ikke gitt at det alltid skal mye til før bestemmelsen er overtrådt, og i alle fall ikke dersom et tiltak er gjennomført uten at den delen av urfolket som tiltaket berører er konsultert eller på andre måter har deltatt i beslutningsprosessen, og tiltaket medfører at dets tradisjonelle næringsutøvelse i et område ikke lenger er økonomisk bærekraftig.<sup>99</sup>

Det er også et poeng at selv om rekkevidden av beskyttelsen etter artikkel 27 vil variere med de konkrete omstendighetene, har den et absolutt preg, jf. at det fremgår av den siterte uttalelsen at statene ikke har noen skjønnsmargin («margin of appreciation») etter bestemmelsen. Statens myndigheter kan dermed ikke selv foreta selvstendige tolkninger av bestemmelsen med henvisning til at de har bedre forutsetninger enn Menneskerettskomiteen til å vurdere hvilke virkninger et tiltak innenfor statens grenser vil ha for urfolket. En annen sak er imidlertid at komiteens praksis viser

at den, for å konkludere med at det foreligger en krenkelse av artikkel 27, er avhengig av at sakens faktum er tilstrekkelig klart opplyst til at den selv kan foreta en selvstendig vurdering av disse virkningene.<sup>100</sup>

#### 22.3.2.4 Hvordan kan forpliktelsene etter artikkel 27 oppfylles?

Det kan neppe utledes noe mer spesifikt om *hvordan* forpliktelsene etter artikkel 27 kan oppfylles. Bestemmelsen angir en resultatforpliktelse,<sup>101</sup> som retter seg mot resultatet av statlige tiltak og unnlater, og ikke mot de virkemidlene staten måtte iverksette for å oppfylle sine forpliktelser etter artikkel 27. Bestemmelsen etablerer for eksempel neppe noen ubetinget plikt for statene til å anerkjenne privatrettslige (tinglige) rettigheter for urfolket. Fraværet av en slik anerkjennelse vil ikke nødvendigvis være en nektelse av retten til kulturutøvelse etter artikkel 27. I *Kitok mot Sverige* fant Menneskerettskomiteen under tvil at den manglende anerkjennelsen av klagerens rett til å drive reindrift ikke var en krenkelse fordi han fortsatt fikk delta i reindriften, selv om han formelt ikke hadde rett til det.<sup>102</sup> Anerkjennelse av rettigheter kan imidlertid være en adekvat måte å oppfylle forpliktelsene på.

Videre har Menneskerettskomiteen, blant annet i *Apirana Mahuika mot New Zealand*, uttalt at SP artikkel 1 om folkenes selvbestemmelsesrett vil være et relevant moment ved tolkningen av artikkel 27.<sup>103</sup> Selv om det ikke er uttrykkelig uttalt i avgjørelsen, er det nærliggende å anta at dette er noe av bakgrunnen for at komiteen i denne saken la betydelig vekt på at urfolkets representanter hadde deltatt aktivt i beslutningsprosessene frem mot avgjørelsen av saken, og også var gitt reell deltagelse i forvaltningen av fisket. Av komiteens praksis fremgår det også at et moment i vurderingen av om artikkel 27 er overholdt, vil være om urfolkets næringsutøvelse kan fortsette på en økonomisk bærekraftig måte i vedkommende område også etter at inngrepet er gjennomført.<sup>104</sup>

97. Jouni E. Länsman mot Finland (Communication No. 671/1995), para. 10.4. Se også Jouni Länsman et al. v. Finland II, Communication No. 1023/2001) para. 10.2.

98. Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992), para. 9.4. Uttalelsen er gjengitt i en rekke senere saker, blant annet i de to Jouni E. Länsman-sakene mot Finland (Communication No. 671/1995 og 1023/2001) hhv. para. 10.3 og para. 10.2.

99. Se for eksempel Näkkäljärvi v. Finland (Communication No. 779/1997), para. 7.6.

100. Se for eksempel Jouni E. Länsman (I) v. Finland (Communication No. 671/1995) para. 10.5 og Näkkäljärvi v. Finland (Communication No. 779/1997) para. 7.6.

101. Se for eksempel Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], 26. oktober 2005, side 265.

102. Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985), para. 9.8.

103. Apirana Mahuika v. New Zealand (Communication No. 543/1993) para. 9.2.

104. Se for eksempel Äärelä/Näkkäljärvi v. Finland (Communication No. 779/1997) para. 7.6.

Dette må innebære at det av artikkel 27 ikke bare kan utledes at befolkningen i sjøsamiske kyst- og fjordområder har rett til å *delta i fisket*, men også rett til å *delta i forvaltningen* av fiskeriressursene. Uten slik deltakelse skal det i alle fall mindre til for at fiskerireguleringer og kvoteordninger vil bli ansett som konvensjonsstridige, enn om beslutningene treffes etter at det har vært slik deltakelse. Samtidig vil beslutningene ha større mulighet for å gå klar av artikkel 27 dersom de ikke fører til at det sjøsamiske kyst- og fjordfisket taper sin økonomiske bærekraft. Derimot kan det forholde seg motsatt dersom dette er tilfellet, og det kan sannsynliggjøres at årsaken til tapet av økonomisk bærekraft er beslutningen som sådan og ikke forhold som er utenfor myndighetenes herredømme.

#### 22.3.2.5 Gjennomslagskraften av artikkel 27 i norsk rett

Det må antas at artikkel 27 kan ha atskillig gjennomslagskraft i norsk rett. Bestemmelsen ble inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30. Etter denne lovens § 3 skal ved motstrid det som følger av artikkel 27 gå foran det som følger av (annen) intern rett. Det er dessuten en nær sammenheng mellom Grunnloven § 110 a som pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for «at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle ... sin Kultur», og SP artikkel 27, jf. punkt 5.5.2 ovenfor. Carsten Smith oppsummerer i sin utredning for Fiskeridepartementet forholdet mellom de to bestemmelsene slik:<sup>105</sup>

«Folkeretten og grunnloven, prinsippet i FN-konvensjonens artikkel 27 og prinsippet i grunnloven § 110 a, må ... sies å stille de samme krav. ... grunnlovens bestemmelse forsterker de folkerettslige regler ved at de nå også har fått grunnlovens styrke i norsk rett.»

Artikkel 27 og praksis i tilknytning til denne vil følgelig også være et viktig moment ved tolkningen av § 110 a. Begge bestemmelsene vil legge føringer på fiskerimyndighetenes lovtolkning og skjønnsutøvelse i forbindelse med at det vedtas fiskerireguleringer og gis regler om rett til deltakelse i fiskeriene. I utredningen for Fiskeridepartementet uttaler Carsten Smith blant annet dette om rekkevidden av statens forpliktelser i forhold til å legge til rette for et fortsatt kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder ved fastsettelsen av fiskerireguleringer.<sup>106</sup>

«I dagens situasjon, der samisk kultur er så sterkt utsatt, vil ethvert vesentlig inngrep i samisk næringsvirksomhet som truer bosetting i samiske områder, kunne innebære et brudd med statens plikt til samisk kulturvern.»

Om et inngrep i samisk næringsvirksomhet i form av fiskerireguleringer vil ha slike konsekvenser at det truer bosettingen i samiske områder eller på annen måte kan anses som en krenkelse av SP artikkel 27, vil ikke være en juridisk vurdering i snever forstand, men også en faktisk vurdering som først kan foretas noen år etter at reguleringene har vært i funksjon. Det er først da en vil kunne overskue hvilke faktiske konsekvenser reguleringene har hatt.

Imidlertid er det på det rene at norske myndigheter, når fiskerireguleringene fastsettes, må ta høyde for at en er folkerettslig og grunnlovsmessig forpliktet til å sikre et fortsatt bærekraftig kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. Et viktig virkemiddel for å unngå at fiskerireguleringene skal få slike virkninger som nevnt ovenfor, vil da nettopp være at samiske fiskeriinteresser sikres reell deltakelse i de delene av fiskeriforvaltningen som særskilt berører det fisket som skjer med utgangspunkt i disse områdene.

#### 22.3.2.6 SP Artikkel 1

SP artikkel 1 var inntil slutten av 1990-tallet nokså fraværende i diskusjonen om samiske rettigheter. Dette hadde for Norges del blant annet sammenheng med at Samerettsutvalget I i NOU 1984: 18 antok at det ikke forelå noe i det den gang eksisterende rettskildematerialet som tydet på at urfolk var beskyttet av artikkel 1.<sup>107</sup>

Menneskerettskomiteen uttalte imidlertid i Apirana Mahuika-saken at SP artikkel 1 er et relevant moment ved tolkningen av artikkel 27, jf. ovenfor i punkt 22.3.2.4 og punkt 5.4.3.2. Videre har komiteen fra og med 1999, ved sin behandling av en del staters periodiske rapporter om deres oppfølging av SP for så vidt gjelder urfolksrettigheter ikke kun vist til artikkel 27, men også til artikkel 1,<sup>108</sup> og tidvis med særlig fokus på artikkel 1 (2) som lyder slik i norsk språkdrakt:

«2. Alle folk kan for sine egne formål fritt råde over sine naturrikdommer og -forekomster, så langt dette ikke setter til side forpliktelser som

107. NOU 1984: 18 side 263.

108. Se særlig komiteens kommentarer til Canadas periodiske rapport for 1999, Concluding observations of the Human Rights Committee: Canada (CCPR/C/79/Add. 105, 1999), 7 April 1999, para. 7 og 8.

105. Lov og Rett 1990 side 507 flg. på side 518.

106. Lov og Rett 1990 side 507 flg. på side 533.

følger av internasjonalt økonomisk samarbeid, basert på prinsippet om gjensidig nytte og folkerettens regler. I intet tilfelle må et folk bli fratatt sitt eget eksistensgrunnlag.»

Som fremholdt i punkt 5.4 foran, tyder dette på at Menneskerettskomiteen er i ferd med å utvikle en tolkning av SP artikkel 1 som innebærer at bestemmelsen i en viss utstrekning også får betydning for urfolk. Imidlertid gir de ulike observasjonsuttalelsene få bidrag til hva *innholdet* i en slik selvbestemmelsesrett skulle bestå i. I uttalelsen til Norges fjerde periodiske rapport er for eksempel dette det eneste som mer konkret sies om artikkel 1:<sup>109</sup>

«As the Government and Parliament of Norway [in their report] have addressed the situation of the Sami in the framework of the right to self-determination, the Committee expects Norway to report on the Sami people's right to self-determination under article 1 of the Covenant, including paragraph 2 of that article.»

For øvrig indikerer både denne observasjonsuttalelsen og senere observasjonsuttalelser at den viktigste konkrete funksjonen SP artikkel 1 har i forhold til urfolks landrettigheter, er at den kan være et – undertiden tungtveiende – moment ved tolkningen av SP artikkel 27.<sup>110</sup>

I hvilken grad bestemmelsen ut over dette har eller vil ha noen konkret betydning for urfolk, er derimot usikkert. Dette har blant annet sammenheng med at artikkel 1, i motsetning til artikkel 27, etablerer en kollektiv rettighet. Det er vedkommende «folk» som er rettighetssubjekt, og det er ikke er adgang til å bringe påståtte krenkelser av bestemmelsen inn for FNs menneskerettskomité. Som følge av dette, har ikke det rettslige innholdet i artikkel 1 blitt utpenslet gjennom praksis i enkelt saker, og er dermed forholdsvis uklart.<sup>111</sup> Heller ikke begrepet «selvbestemmelsesrett» som er brukt i artikkel 1 (1) og «folk», har noe klart innhold.

Også dette gjør det vanskelig å angi bestemmelsens konkrete rekkevidde.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at det av artikkel 1, sammenholdt med artikkel 27, kan utle-

des et krav om at statene, gjennom ordninger som kan implementeres innenfor deres grenser og konstitusjonelle rammer, kan være forpliktet til å gi urfolk en viss styring med utnyttelsen av naturressursene i deres tradisjonelle bruks- og bosettingsområder.

Om det i dette ligger noe *mer* enn hva som ellers følger av forpliktelsene i SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 er likevel usikkert. Der som en stat oppfyller disse forpliktelsene, skal det imidlertid trolig mye til for at den ikke også oppfyller SP artikkel 1. Det er for eksempel vanskelig å se at en stat som i samsvar med ILO-konvensjonens artikkel 14 legger til rette for kartlegging og anerkjennelse av urfolkets rettigheter, etablerer konsultasjons- og deltakelsesordninger i samsvar med artikkel 15, jf. artikkel 6 og 7, og som fullt ut oppfyller forpliktelsene om kulturvern i SP artikkel 27, ikke også vil oppfylle de forpliktelser den måtte ha overfor urfolket etter SP artikkel 1. Den *selvstendige* rettslige betydningen av SP artikkel 1 må etter dette sies å være begrenset både mer generelt, og i forhold til spørsmålet om rettigheter til kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder.

### 22.3.3 ILO-konvensjon nr. 169

#### 22.3.3.1 Generelt om ILO-konvensjonens anvendelse i sjøområder

Det har hersket noe usikkerhet om i hvilken grad ILO-konvensjon nr. 169 får anvendelse på fisket og utnyttelsen av andre marine ressurser i sjøsamiske områder. Grunnen til dette er blant annet at konvensjonen ikke har noen direkte henvisninger til saltvannsfiske eller annen marin ressursutnyttelse. Videre ble konvensjonsutkastets henvisninger til rettigheter til «waters» og «sea ice» tatt ut av den vedtatte konvensjonsteksten.<sup>112</sup> I utredningen for Fiskeridepartementet fra 1990 antok derfor Carsten Smith at det ikke er «grunnlag for å anvende reglene om landrettigheter analogisk» på utnyttelsen av marine ressurser.<sup>113</sup>

109. Concluding observations of the Human Rights Committee: Norway (CCPR/C/79/Add. 112, 1999), 1 November 1999, para. 17.

110. Se blant annet Concluding observation of the Human Rights Committee: Sweden (CCPR/CO/74/SWE) 1 April 2002 para. 15; Concluding observation of the Human Rights Committee: Finland (CCPR/CO/82/FIN) 2 December 2004 para. 17; Concluding observations of the Human Rights Committee: Canada (CCPR/C/CAN/CO/5) 20 April 2006 paras. 8-10; og Concluding observations of the Human Rights Committee: Norway (CCPR/C/NOR/CO/5) 25 April 2006 para. 5.

111. Se f.eks. Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2nd revised edition, 2005, side 5–26, særlig på side 19–24. For en bredere behandling av samenes rett til selvbestemmelse, og som har et noe videre perspektiv enn den selvbestemmelsesretten som er regulert i SP artikkel 1, kan det vises til Johan Bernhard Henriksen, Martin Scheinin og Mattias Åhrén, Det samiske folkets rett til selvbestemmelse, [i] utkast til nordisk samekonvensjon, 2005, side 299–359 (vedlegg 3). Se også Martin Scheinin, The right to Self-Determination under the CCPR, i Aikio, Scheinin, Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination, 2000, side 179–199.

112. St.prp. nr. 102 (1989–90) side 25.

113. Lov og Rett 1990 side 507 på side 519.



Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at konvensjonen overhodet ikke har bestemmelser som er anvendelige i forhold til, eller som kan få betydning for marin ressursutnyttelse. Synspunktet er dessuten også når det gjelder konvensjonens bestemmelser om landrettigheter i artikkel 13 til 19, noe unyansert. Riktignok er det neppe noe i ordlyden eller forarbeidene som gir grunnlag for å anta at bestemmelsen i artikkel 14 om kartlegging og anerkjennelse av tinglige rettigheter kan anvendes analogisk på marine ressurser, men konvensjonens artikkel 13 (2) har en særskilt definisjon av uttrykket landområder [«lands»] slik det er brukt i artikkel 15 og 16. Dette skal i disse bestemmelsene omfatte «the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use». Ifølge forarbeidene var målsetningen med artikkel 13 (2) å sikre urfolk nødvendig kontroll over naturressurser som de tradisjonelt har utnyttet, men som ikke er underlagt privat eiendomsrett. Det vil blant annet si «non-land resources such as flora, fauna, subsurface deposits and sea-ice; water rights, fishing rights, etc.».<sup>114</sup>

Uttrykket «lands» i artikkel 15 har følgelig en videre betydning enn i artikkel 14 og må i prinsippet gjelde for alle områder («the total environment») som urfolket har hatt tilgang til og benyttet for sin tradisjonelle virksomhet, uansett av hvilke former for tinglige rettigheter bruken gir grunnlag for å anerkjenne, og herunder også sjøområder.

Samerettsutvalget I antok således at ILO-konvensjonens artikkel 15 (1) om sikring av samiske rettigheter til naturressursene og samisk deltakelse i bruk og forvaltning av ressursene, også ville få anvendelse i forhold til tradisjonelt kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder.<sup>115</sup> Folkerettsgruppen under dette utvalget antok for sin del på grunnlag av ordlyden i artikkel 13 (2) og konvensjonens formål, at «de beste grunner taler ... for å legge til grunn at også sjøområder er omfattet av bestemmelsene i artikkel 15 og 16.»<sup>116</sup> Denne tolkningen synes nå bekreftet ved at det i ILOs «manual» til konvensjon nr. 169 fra 2003, der det om begrepet «lands» i den betydningen det har i artikkel 13 (2), 15 og 16 uttales:<sup>117</sup>

«The concept of land usually embraces the whole territory they use, including forests, rivers, mountains and sea, the surface as well as the subsurface.»

Ut fra den sammenhengen utsagnet inngår i, er det åpenbart at uttrykket «sea» sikter til saltvann/sjøområder, og ikke ferskvann/innsjøer («lakes»). Fjorder og kystfarvann må utvilsomt anses som en del av totalmiljøet til utøverne av tradisjonelt kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. ILO-konvensjonens artikkel 15 (1), som ikke regulerer kartleggingen og anerkjennelsen av urfolkets tinglige rettigheter, men som primært begrenser statenes adgang til å regulere bruken av naturressursene i områder som urfolket tradisjonelt har brukt, alene eller sammen med andre grupper, vil dermed også få betydning blant annet når det gjelder myndighetenes reguleringer av saltvannsfisket og annen marin ressursutnyttelse.

Dette må for øvrig gjelde de generelle forpliktelsene i konvensjonens artikkel 6 og 7 om urfolks rett til konsultasjoner og (annen) deltakelse i beslutningsprosesser i saker som kan få direkte betydning for dem. I motsetning til bestemmelsene i artikkel 14 og 15, er ikke disse bestemmelsene begrenset til spørsmålet om rettigheter til og forvaltning av naturressurser, men gjelder generelt for beslutningsprosesser som kan få direkte betydning for vedkommende urfolk. Følgelig er det ikke tvilsomt at disse bestemmelsene som i hovedsak er av prosessuell art, også får anvendelse for beslutningsprosesser som gjelder eller som kan få direkte betydning for kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder og annen marin ressursutnyttelse.

Det synet som Fiskeri- og kystdepartementet anførte under konsultasjonsmøtet med Sametinget 5. januar 2006 om at ILO-konvensjonen «som sådan» ikke gjelder for marin sektor, og at en først ble bundet av konsultasjonsplikten når konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen trådte i kraft,<sup>118</sup> kan således åpenbart ikke være riktig.

Derimot er det heller ikke i dag grunnlag for å anta at forpliktelsene i artikkel 14 om å *kartlegge og anerkjenne* tinglige rettigheter kan anvendes på ressurser i saltvann. Som fremholdt ovenfor, følger det av artikkel 13 (2) at uttrykket «lands» i artikkel 15 har en videre betydning enn i artikkel 14. Samtidig gir forarbeidene klare holdepunkter for at forpliktelsene om anerkjennelse av rettigheter i artikkel 14 ikke gjelder i forhold til ressursutnyttelse i saltvann. For i dag å kunne legge til grunn et annet

114. International Labour Conference, 76th session, 1989, Report IV (2A), side 35, jf. også side 37–41.

115. NOU 1997: 4 side 309–310.

116. NOU 1997: 5 side 41.

117. International Labour Office, ILO Convention on indigenous and tribal peoples, 1989 [No. 169], a manual, prepared by Lee Swepston, Graciele Jolidon, Francesca Thornberry and Finn Andersen, 2003, side 29–30.

118. Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet, 5. januar 2006, side 3.

tolkningsresultatet, måtte det følgelig foreligge relativt klare holdepunkter for dette i senere praksis fra ILOs overvåkingsorganer. Disse synes imidlertid ikke å ha berørt spørsmålet, verken i konkrete klagesaker eller i observasjonsuttalelser eller direkte forespørsler til konvensjonspartene. Følgelig er det per i dag ikke grunnlag for slutninger om at uttrykket «lands» i artikkel 14 kan tillegges samme – eller tilnærmet samme – betydning som det har i artikkel 15.

Riktignok antar Otto Jebens i en artikkel publisert i 2007 det som «klart at de rettigheter til naturressurser som er tilsikret vedkommende urfolk i ILO-konvensjon nr. 169, også omfatter ressurser i *salt sjø*, jf. art. 14 nr. 1, art. 15 nr. 1, jf. art. 13 nr. 2». <sup>119</sup> Jebens synes imidlertid her primært å anføre at artikkel 14 nr. 1 tolket i sammenheng med artikkel 15 nr. 1 gir ytterligere støtte for at forpliktelsene i artikkel 15 også omfatter saltvannsfisk og andre marine ressurser. <sup>120</sup> Han tar ikke konkret opp spørsmålet om hvorvidt det som må anses som den grunnleggende forpliktelsen i artikkel 14, om kartlegging og anerkjennelse av urfolkets tinglige rettigheter, kan anvendes på saltvannsfiske.

I artikkelen antar Jebens også ILO-konvensjonens artikkel 8 (1) om at statene ved anvendelsen av nasjonale lover og forskrifter overfor urfolket skal ta «tilbørlig hensyn til» dettes sedvaner og sedvanerett, kan få sentral betydning for samiske fiskerirettigheter. <sup>121</sup> Slik Samerettsutvalget ser det, kan det neppe være tvilsomt at denne forpliktelsen, som er av generell art, og ikke knyttet spesifikt til landrettigheter eller ressursutnyttelse, også gjelder for eventuelle samiske sedvaner og sedvanerett som gjelder saltvannsfiske og annen marin ressursutnyttelse. Mer usikkert vil det derimot være hva som ligger i en slik forpliktelse, for så vidt som dette både vil bero på innholdet i sedvanene/sedvaneretten og hva som i konkrete tilfeller kan sies å ligge i standarden om «tilbørlig» hensyntagen, jf. foran i punkt 5.6.4 flg.

### 22.3.3.2 Innholdet i forpliktelsene – særlig om artikkel 15, jf. artikkel 6 og 7

Som det fremgår av det overstående, fremstår det som relativt klart at ILO-konvensjonens artikkel 15 også får anvendelse for kyst- og fjordstrøk i sjøsamiske områder. De begrensningene artikkel 15 setter i forhold til statens adgang til å regulere utnyttelsen av naturressursene i de områdene som

utgjør en del av vedkommende urfolks totalmiljø, kommer for det første til uttrykk ved at urfolkets rett til naturressursene i disse landområdene skal sikres spesielt («be specially safeguarded»), jf. artikkel 15 (1) første punktum.

Denne delen av artikkel 15 forplikter dermed etter ordlyden den norske staten til å *sikre* et fortsatt kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. Mer konkret kan dette for eksempel innebære at fiskeriforvaltningen ved fastsettelse av fangstmengde, kvotefordeling og andre reguleringer må ta hensyn til samiske fiskeriinteresser, og ikke etablere kvoteordninger som bidrar til at fiskere fra sjøsamiske områder blir stengt ute fra å delta i fisket, eller fra farvann som de tradisjonelt har utnyttet. Passussen om å sikre urfolkets rettigheter spesielt synes videre å innebære at dets utnyttelse av de områdene det tradisjonelt har brukt, må gis en viss beskyttelse mot tiltak som kan medføre et utilbørlig inngrep i denne utnyttelsen.

Etter artikkel 15 (1) annen setning har samene, som ledd i gjennomføringen av statens forpliktelse om å sikre samiske rettigheter etter første setning, «rett til å delta i bruk, styring og bevaring» av de ressursene de tradisjonelt har utnyttet, og herunder også fiskeriressursene. Som det fremgår av redegjørelsen foran i punkt 17.2 og 18.3, jf. særlig punkt 17.2.2, 17.2.4, 17.2.8 og 18.3.3.2, må denne deltakelsesretten ses i sammenheng med de mer generelle bestemmelsene om urfolkets rett til konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem. Samtidig er det på det rene at deltakelsesretten ikke kun er en høringsrett, men en rett til mer direkte deltakelse i forvaltningen. Imidlertid gjelder det ikke noe krav om at urfolket må få avgjørende innflytelse på utfallet av saken, men urfolkets representanter må ha fått anledning til å delta aktivt i beslutningsprosessene, og herunder være gitt muligheten til å kunne utøve reell innflytelse både på prosessen som sådan og på utfallet av denne. <sup>122</sup>

I forhold til fisket og annen marin ressursutnyttelse i sjøsamiske kyst- og fjordområder og tiltak som kan påvirke denne virksomheten, kan en slik konsultasjons- og deltakelsesrett gjennomføres på ulike måter. En mulighet kan være å etablere ordninger som sikrer samisk representasjon i de organene som fastsetter fordelingen av fiskekvotene mellom ulike fartøygrupper og om hvordan fisket mer konkret skal utøves, og en annen at det legges

119. Lov og Rett 2007 side 259 flg., særlig på side 280.

120. Se nærmere Lov og Rett 2007 side 259 flg. på side 277–280.

121. Lov og Rett 2007 side 259 på side 281.

122. Se for eksempel oppsummeringen i International Labour Office, ILO-Convention on indigenous and tribal peoples, 1989 [No. 169], A manual, 2003, side 15–3, jf. side 35–41, og foran i punkt 17.2, særlig punkt 17.2.8.

opp til aktiv samisk deltakelse i saksforberedelsen, for eksempel gjennom forutgående konsultasjoner med representanter for sjøsamiske lokalsamfunn. Ordningen av den her skisserte typen vil for øvrig ikke utelukke hverandre, men kan naturligvis også anvendes i kombinasjon.

Som det er redegjort for i punkt 17.2, har ILOs håndhevelsesorganer tolket artikkel 6, 7 og 15 i gjensidig lys av hverandre. Det har derfor lite for seg å begi seg inn på en analyse av hvilken av bestemmelsene som er mest vidtrekkende. ILO-organene har imidlertid ved ulike anledninger fremholdt at «the spirit of consultation and participation constitutes the cornerstone of Convention No. 169 on which all of its provisions are based».<sup>123</sup> ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner og deltakelse gir dermed et sterkt folkerettslig grunnlag for samiske krav om deltakelse i beslutningsprosesser i saker som kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og interesser knyttet til utnyttelse av naturressursene.

Dette må også gjelde for beslutningsprosesser som gjelder – eller som på annen måte kan få direkte betydning for – mulighetene til å drive saltvannsfiske i sjøsamiske kyst- og fjordområder. Disse områdene er åpenbart en del av det «totalmiljøet» som samene lever i eller bruker på annen måte, og samtidig vil den lokale befolkningens fortsatte muligheter for å utøve slikt fiske ha stor betydning for bosettingen i disse områdene.

Som fremholdt i punkt 22.3.3, kan fiskerireguleringer og andre tiltak som kan medføre at kyst- og fjordfiskere i sjøsamiske områder ikke lenger kan opprettholde et bærekraftig fiske, også være problematisk i forhold til SP artikkel 27. Videre plikter staten også etter denne bestemmelsen å sikre samiske fiskeriinteresser deltakelse i beslutningsprosesser som gjelder eller som kan få direkte betydning for deres fiske. De forpliktelsene som i denne relasjonen kan utledes av SP artikkel 27 og av ILO-konvensjonens artikkel 15 (1) om å sikre urfolkets rettigheter og herunder la urfolket delta i beslutningsprosesser i saker som angår dem, synes dermed å være relativt likeartede. De forpliktelsene som kan utledes av den sistnevnte bestemmelsen, går ikke nødvendigvis lenger enn det som på grunnlag av Menneskerettskomiteens praksis og tolkningsuttalelser kan utledes av artikkel 27. Selv om innholdet av forpliktelsene neppe er ulikt, vil imidlertid ILO-konvensjonens artikkel

15 (1) for stater som har ratifisert denne, styrke det rettslige grunnlaget for deres forpliktelser.

#### 22.3.4 Kort om andre folkerettslige instrumenter

Også andre folkerettslige instrumenter inneholder visse forpliktelser for staten i forhold til å sikre kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder og legge til rette for samisk deltakelse i forvaltningen av saltvannsfisk og andre marine ressurser. Særlig gjelder dette FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1992 (biodiversitetskonvensjonen),<sup>124</sup> hvis formål blant annet er å bevare det biologiske mangfoldet og sikre at elementene i mangfoldet blir utnyttet på en bærekraftig måte, jf. artikkel 1. Etter konvensjonens artikkel 8 plikter statene å bevare naturens biologiske mangfold. Blant de virkemidlene som skal benyttes for å oppnå dette, er ifølge artikkel 8 bokstav j) at statene i den grad det er mulig og hensiktsmessig skal:

«... under hensyntagen til sin nasjonale lovgivning, respektere, bevare og opprettholde de urbefolknings- og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle livsstiler av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og fremme en bredere anvendelse av disse, med samtykke og medvirkning fra innehaverne av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis, samt oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis;»

Se også artikkel 10 bokstav c) som pålegger statene, i den grad det er mulig og hensiktsmessig, å sikre og oppmuntre til bruk av biologiske ressurser i samsvar med tradisjonell kulturell praksis og som er forenlig med konvensjonens krav til bevaring og bærekraftig ressursutnyttelse, jf. for så vidt også at det følger av ILO-konvensjonens artikkel 8 at statene plikter å ta tilbørlig hensyn til urfolket sedvaner og sedvanerett.

Det tradisjonelle kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder vil ha en viss beskyttelse etter bestemmelsene i biodiversitetskonvensjonen. Dette dels fordi fisket har viktige kulturelle aspekter og dels fordi det er lite ressursbelastende og dermed forenlig med prinsippene om bevaring og bærekraftig bruk. En annen sak er imidlertid at det i atskillig utstrekning vil være opp til statene selv å avgjøre hvordan forpliktelsene skal gjennomføres i praksis.

123. Se blant annet avgjørelsen av klagesaken mot Ecuador 14. november 2001 (Ilolex: 162000ECU169) para. 31 og ekspertkomiteens (CEACR) observasjonsuttalelse til Paraguay fra 2003 (Ilolex: 062003PRY169 para. 4).

124. Convention on Biological Diversity, concluded at Rio de Janeiro, 5 June 1992.

Når statene etter artikkel 8 bokstav j) skal fremme en bredere anvendelse av urfolks kunnskaper for å verne og bevare naturens biologiske mangfold, vil imidlertid én måte å oppfylle dette på være å tillegge de som besitter disse kunnskapene en mer aktiv rolle i forvaltningen, og sikre at de gis muligheten til å videreføre sin tradisjonelle ressursutnyttelse.

Anerkjennelsen av urfolks tradisjonelle ressursutnyttelse som et viktig virkemiddel for å sikre en bærekraftig bruk av miljø og ressurser og deres rett til deltakelse i forvaltningen av ressursene på lokalt og nasjonalt nivå, har også kommet til uttrykk i andre internasjonale miljørettslige instrumenter. Se for eksempel slutterklæringene fra miljøtoppmøtene i Rio i 1992, jf. særlig Agenda 21 kapittel 26 som lister opp en del målsetninger og virkemidler for å styrke rollen til urfolk,<sup>125</sup> og Johannesburg (2002) der den rollen urfolk har for å sikre bærekraftig utvikling er gjentatt i slutterklæringens prinsipp 25,<sup>126</sup> og hvor gjennomføringsplanen inneholder ulike mål og virkemidler som gjelder urfolk og naturressurser.<sup>127</sup> Se også artikkel 7.6.6 i FAOs adferdskodeks for ansvarlig fiske,<sup>128</sup> der statene anmodes om i forbindelse med fiskerireguleringer å ta tilbørlig hensyn til behovene til urfolk og lokalsamfunn som er avhengige av fiskeressursene for sitt livsopphold.

Mens de nevnte erklæringene og kodeksene ikke inneholder konkrete rettslig bindende forpliktelser, er derimot statene etter FN-avtalen om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langt migrerende fiskebestander artikkel 5 bokstav i, rettslig forpliktet til å ta hensyn til fiskere som fisker med enkle redskaper og fiske til eget livsopphold.<sup>129</sup>

### 22.3.5 Oppsummering folkerettslige føringer

#### 22.3.5.1 Generelt

Både den overstående gjennomgangen som har særlig fokus på saltvannsfiske, og den mer generelle redegjørelsen for den urfolksrettslige utviklingen foran i utredningens kapittel 5, viser at sta-

tens folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppen kan deles inn i et «negativt», et «positivt» og et «prosessuelt» aspekt.

Det *negative aspektet* har særlig grunnlag i SP artikkel 27 og Menneskerettskomiteens praksis, men det kan også gjenfinnes i ILO-konvensjonen, jf. blant annet artikkel 15 (1) om at urfolkets rett til ressursutnyttelse skal «sikres» spesielt. Det innebærer at samers rett til kulturutøvelse, og herunder også mer moderne måter å drive tradisjonell næringsvirksomhet på, er beskyttet mot inngrep og andre tiltak som kan true retten til fortsatt kulturutøvelse. I forlengelsen av dette må det antas at staten har en forpliktelse i forhold til å sørge for at lovgivning, reguleringsvedtak og andre vedtak som treffes som ledd i disponeringen over fiskeressursene, ikke får slike virkninger at fiskere hjemmehørende i sjøsamiske lokalsamfunn fratras muligheten til å drive hjemmefiske på noenlunde akseptable vilkår.

I det *positive aspektet* ligger det blant annet at staten plikter å legge forholdene til rette for at personer som ønsker å drive hjemmebasert småskala-fiske med utgangspunkt i sjøsamiske lokalsamfunn, kan gjøre dette på en noenlunde regningssvarende måte. Etter forholdene kan staten også være forpliktet til å iverksette aktive støttetiltak, for eksempel i form av økonomisk støtte eller annen aktiv tilretteleggelse, dersom dette må anses nødvendig for å oppfylle forpliktelsen om kulturvern etter SP artikkel 27, jf. også Grunnloven § 110 a.

Det er vanskelig å angi generelt når denne forpliktelsen vil bli utløst, men så lenge det ikke foreligger noen trussel mot kulturutøvelsen, vil staten heller ikke være rettslig forpliktet til å iverksette aktive støttetiltak. Jo mer reell og akutt trusselen er, jo mer aktuell vil derimot statens forpliktelse være. Sett hen til den dramatiske nedgangen i kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder har vært utsatt for i løpet av de siste 15–20 årene, blant annet som følge av statlige fiskerireguleringer,<sup>130</sup> kan det neppe utelukkes at statens forpliktelse til å iverksette aktive støttetiltak, som motsvares av en rettighet for utøverne av dette fisket, er utløst.

125. Agenda 21, Chapter 26 Recognizing and strengthening the role of indigenous people and their communities.

126. Johannesburg Declaration on Sustainable Development: From our origins to the future.

127. Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development.

128. Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Code of Conduct for Responsible Fisheries.

129. Agreement for the implementation of the provisions of the UN Convention on the Law of the Sea (1982) relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks.

130. Carsten Smith foretar i Lov og Rett 1990 side 507 flg. på side 530–531 blant annet en sammenlikning av gjennomsnittlige fangst i årene 1987 til 1989 for Troms og Finnmark med tildelte kvoter for 1990, og antar at denne reduksjonen er så sterk at «spørsmålet om særtiltak i ethvert fall har behov for en nærmere vurdering». Samtidig anføres det med betydelig styrke fra samisk hold at situasjonen for kyst- og fjordflåten er atskillig verre i dag enn i 1990. Se for eksempel Sametinget, Melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområdene, 2004 side 41–62, særlig på side 44, jf. også side 49–52. Se også tabellen på side 86.

Det *prosessuelle aspektet* har de senere årene blitt synliggjort både gjennom Menneskerettskomiteens praksis i forhold til SP artikkel 27, og dens bruk av artikkel 1 som tolkningsmoment, og gjennom økt fokus fra ILOs håndhevingsorganer på de prosessuelle bestemmelsene i ILO-konvensjonens artikkel 15, jf. artikkel 6 og 7. Dette innebærer blant annet at representanter for kystsamiske fiskeriinteresser har rett til å bli konsultert under forberedelsen av og ved gjennomføringen av reguleringstiltak og lovgivning som kan få direkte betydning for dette fisket, og også på andre former for aktiv deltakelse i den delen av fiskeriforvaltningen som særskilt angår dem. De nevnte interessene har ikke krav på avgjørende innflytelse i beslutningsprosessene, men deltakelsen må være av en slik art at den gir dem en reell mulighet til å øve innflytelse på de beslutningene som treffes.

Om dette kravet har vært oppfylt i norsk fiskeriforvaltning skal i nærværende sammenheng være usagt. Selv om oppfyllelsen av folkerettens krav om aktiv deltakelse ikke alene vil bero på antallet representanter som sådan, synes det imidlertid noe snaut at Sametinget kun hadde ett av 16 medlemmer i det sentrale Reguleringsrådet, som inntil det ble avvirket i juni 2006 avga rådgivende uttalelser til fiskeriforvaltningen om reguleringer etter saltvannsfiskeloven §§ 4, 5 og 8. Det inngir heller ikke tillitt at fiskeriforvaltningen inntil nylig var relativt avvisende til at man var folkerettslig forpliktet til å konsultere Sametinget eller andre representanter for det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder under utformingen av fiskerireguleringer som vil få direkte betydning for dette fisket. Som fremholdt i punkt 22.3.3.1, anførte for eksempel Fiskeri- og kystdepartementet på konsultasjonsmøtet med Sametinget 5. januar 2006 at man ikke var bundet av ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner fordi disse ikke gjaldt for «marin sektor.»<sup>131</sup>

I denne sammenhengen er det også et poeng at konsultasjoner med Sametinget og andre representanter for kystsamiske fiskeriinteresser, vil øke statens muligheter for at dens reguleringstiltak i en eventuell konkret tvist vil bli ansett å være i samsvar med folkeretten.

En viktig årsak til at New Zealand ikke ble felt for brudd på SP artikkel 27 i Mahuika-saken var som det fremgår av punkt 22.3.2.2, nettopp var at en hadde gjennomført reelle konsultasjoner med de berørte maorisamfunnene. Kan staten i en konkret sak godtgjøre at dens reguleringstiltak er

iverksatt for å sikre et fortsatt økologisk bærekraftig fiske, og den samtidig har konsultert Sametinget og andre relevante interesser for å minske de kortsiktige skadevirkningene av reguleringstiltakene, vil slingringsmonnet i forhold til SP artikkel 27 åpenbart være atskillig større enn dersom slike konsultasjoner ikke er gjennomført.

#### 22.3.5.2 *Neppe noe krav om anerkjennelse av rettigheter*

Det kan av dagens folkerettslige kilder neppe utledes noe krav om anerkjennelse av særskilte samiske fiskerirettigheter på privatrettslig grunnlag. Fraværet av en slik anerkjennelse vil ikke uten videre være ensbetydende med en nektelse av retten til kulturutøvelse etter SP artikkel 27, gitt at ressursutnyttelsen som sådan kan pågå relativt uhindret.<sup>132</sup>

Videre er det, som fremholdt i punkt 22.3.3.1 trolig heller ikke i dag grunnlag for å anvende ILO-konvensjonens artikkel 14 om anerkjennelse og kartlegging av landrettigheter analogisk på saltvannsfiske, eller tolke bestemmelsen utvidende i denne relasjonen. Dertil krever artikkel 14 at urfolkets bruk skal gi grunnlag for etablering av tilsvarende tingsrettslige posisjoner i vedkommende stats interne rettsorden som majoritetsbefolkningens bruk, men ikke at urfolkets bruk skal stilles i en *bedre* tingsrettslig posisjon enn majoritetsbefolkningens bruk. Når hovedregelen i norsk rett i dag antas å være at det skal mye til for at noen, det være seg samer eller andre, skal kunne erverve tinglige rettigheter til fiske i saltvann gjennom lang tids bruk, ville følgelig artikkel 14, heller ikke om bestemmelsen kunne anvendes analogisk på saltvannsfiske, gi nevneverdig tyngde til eventuelle krav om anerkjennelse av tinglige rettigheter til saltvannsfiske for sjøsamiske lokalsamfunn.

En annen sak er imidlertid at det tidligere har vært et visst rom for erverv av tinglige fiskerettigheter i saltvann i norsk rett. Det kan heller ikke utelukkes at det i enkelte områder kan eksistere lokale bruksforhold og rettsoppfatninger som kan underbygge eventuelle krav om anerkjennelse av tinglige rettigheter til fisket for sjøsamiske lokalsamfunn til bestemte sjøområder, for eksempel fjordarmer hvor lokale fiskere har drevet et relativt intensivt og eksklusivt fiske. Trolig kan også ILO-konvensjonens artikkel 8 om tilbørlig hensyntagen til samiske sedvaner og sedvanerett gi en viss tyngde til slike krav.

131. Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet, 5. januar 2006, side 3.

132. Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985), para. 9.8.

Anerkjennelse av særskilte rettigheter til fisket i farvann som nevnt ovenfor, kan utvilsomt bidra til oppfyllelse av statens forpliktelser etter SP artikkel 27. Samtidig vil imidlertid disse forpliktelsene også kunne oppfylles ved andre tiltak som sikrer at kyst- og fjordfiskere hjemmehørende i sjøsamiske områder fortsatt kan delta i fisket på en regningssvarende måte, og samtidig vil en anerkjennelse av særskilte fiskerettigheter alene ikke nødvendigvis oppfylle forpliktelsene i artikkel 27, dersom det ellers iverksettes reguleringsiltak eller andre disposisjoner som gjør at rettighetene ikke kan utnyttes.

### 22.3.6 Særlig om forslaget til nordisk samekonvensjon

#### 22.3.6.1 Generelt

Selv om det i dag ikke foreligger noe klart folkerettslig grunnlag for krav om anerkjennelse av særskilte fiskerettigheter for samiske lokalsamfunn, er det ikke gitt at denne tilstanden vil vedvare. Folkeretten er dynamisk, og det kan verken utelukkes at dagens folkerettslige kilder på sikt vil bli tolket slik at de vil gi grunnlag for å anerkjenne slike fiskerettigheter, eller at det vil kunne bli utferdiget nye folkerettslige instrumenter som kan gi grunnlag for en slik anerkjennelse, og som Norge vil kunne bli bundet av gjennom ratifikasjon. Forslaget til nordisk samekonvensjon som ble fremlagt i november 2005, vil om det blir vedtatt i sin nåværende form, nettopp være et slikt nytt folkerettslig instrument.

Samerettsutvalget har foran i punkt 17.2.7 gått noe nærmere inn på konvensjonsutkastets bestemmelser om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 16–18, 21 og 36, jf. også artikkel 15. I det følgende skal det redegjøres noe nærmere for utkastets artikkel 38, som har en særskilt bestemmelse om samiske rettigheter i fjorder og kystfarvann. Bestemmelsen lyder slik:

«Det som er bestemt om rettigheter til vannområder og utnyttelse av vannområder i artiklene 34–37, gjelder tilsvarende for samisk fiske og annen bruk av fjorder og kystfarvann.

Ved tildeling av fangstkvoter for fisk og andre havressurser, og ved andre former for regulering av disse ressurser, skal det tas tilbørlig hensyn til samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn. Dette skal skje selv om denne bruken er redusert eller opphørt som følge av at fangstkvoter ikke er gitt eller på grunn av andre reguleringer av fisket eller annen ressursutnyttelse i disse områdene. Det samme gjelder om bruken er redusert eller opphørt som følge av nedgang i havressursene i disse områdene.»

Bestemmelsen i artikkel 38 vil i hovedsak ha praktisk betydning for forholdene i Norge fordi den tradisjonelle samiske utnyttelsen av naturressursene her, i motsetning til i Sverige og Finland, har vært og er sterkt knyttet til fjorder og kystnære sjøområder.

#### 22.3.6.2 Anerkjennelse av rettigheter til saltvannsfiske og andre marine ressurser

Utkastet til artikkel 38 (1) gir reglene i artikkel 34 til 37 tilsvarende anvendelse for samisk fiske og annen bruk av fjorder og kystfarvann. Dermed vil blant annet reglene i artikkel 34, som har sin parallell i ILO-konvensjonens artikkel 14 (1) om anerkjennelse av landrettigheter, få tilsvarende anvendelse for saltvannsfiske og andre marine ressurser. I merknadene til artikkel 38 fremholder ekspertgruppen at samene «gjennom bruk [kan] ha ervervet eiendomsrett eller bruksrett i fjorder og kystfarvann for øvrig i tråd med artikkel 34.» Gruppen uttaler videre:<sup>133</sup>

«Regelen i norsk rett er at eiendomsretten i saltvann går til marbakken eller ved to meters dyp («et hestevad»). I svensk og finsk rett strekker eiendomsretten seg lenger. Rettsgruppa under Samerettsutvalget uttaler at det kan ikke utelukkes at deler av en fjord kan være underlagt privat eiendomsrett, se NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, side 121 og Rt. 1902 side 296.

Ekspertgruppen tar ikke her standpunkt til selve spørsmålet om utstrekningen av samenes eiendomsrett i fjorder og kystfarvann, men vil med bestemmelsen markere at en slik eiendomsrett kan foreligge, avhengig av den utnyttelse som har funnet sted.

Når det gjelder bruksrettigheter i saltvann, er oppfatningen i norsk rett at disse ikke går lenger enn det som gjelder for eiendomsretten, dvs. marbakken eller to meters dyp, men rettighetene kan være mer omfattende pga. sedvanemessige forhold. Når det gjelder fiskerettigheter, er imidlertid den alminnelige oppfatningen i dag at fisket er fritt for alle, selv der hvor strandeieren har eiendomsrett. Unntak gjelder for laksefiske som tilkommer strandeieren, se lakse- og innlandsfiskeoven av 15. mai 1992 nr. 47 § 16. Det har imidlertid ikke alltid vært slik. Saltvannsfiske var i tidligere tider underlagt de samme typer regler som fisket i ferskvann. Enkelt personer eller bygdelag kunne ha særlige

<sup>133</sup> Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], november 2005, side 262–264.

rettigheter til fisket. Professor Knut Robberstad sier det slik:

«Fiskegrunnene var so viktige for folk at det ikkje var råd å greie seg utan dei. Difor måtte folk rekna seg juridisk rett til fiskegrunnane, som elles til jord og til jaktmark. Det ser ut til at rettsreglane på dette område var umlag som på landjorda.»

(Historisk oversyn, datert 20. februar 1950 (Utredning til Utenriksdepartementet i forbindelse med Fiskerigrensesaken) s. 5 – 6.)

Det var i løpet av 1700- og 1800-tallet, samtidig med liberaliseringen av næringer, at oppfatningen om at fisket i havet er fritt for alle vokser frem. Det er imidlertid mange eksempler på at lokale oppfatninger om fiskerettigheter levde videre på tvers av juristenes lære. Et eksempel har vi for fisket i Varangerfjorden. *Den finmarkske Fiskerikommisjon af 1891* opplyser at man i Varangerfjorden fortsatt holdt sterkt på den gamle sedvanen at man har rett til å inndele «Fiskehavet» mellom brukerne. (Indstilling (1894) s. 15)

Av særlig interesse er den vekt den norske stat selv la på lokale sedvaner i fiskerigrensesaken mot Storbritannia. Storbritannia ville ikke akseptere den av Norge i 1935 fastsatte fiskerigrense fra Træna til Varanger. Denne fiskerigrensen på 4 nautiske mil var basert på en grunnlinje som ikke fulgte kystlinjen, men som ble trukket mellom faste punkter på land, øyer og skjær. Storbritannia brakte saken inn for Den internasjonale domstolen, og den ble avgjort i 1951 til Norges fordel. I denne saken søkte Norge å godtgjøre at læren om «fritt fiske» aldri hadde fått fotfeste langs Norges kyst. Dommen viser at påvisningene av den historiske bruken langs kysten med lokale sedvaneregler, var sentral for avgjørelsen. (International Court of Justice, Reports 1951, page 116 ff.)

Et eksempel på at lokale sedvaner har holdt seg opp til vår tid og også blitt anerkjent av Høyesterett, har vi i Rt. 1985 side 247, Kåfjord-dommen. Saken er fra den samiske kommunen Gáivuotna-Kåfjord, samme kommune som Svartskogensaken i Rt. 2001 side 1229.

Dersom konvensjonsutkastet trer i kraft i den formen det nå har og blir ratifisert av Norge, vil dette medføre en klar styrking av det folkerettslige grunnlaget for statens plikt til å anerkjenne samiske tinglige rettigheter til saltvannsfiske. Som fremholdt i punkt 22.3.6.2, foreligger det i dag ikke noe klart folkerettslig grunnlag som forplikter statene til å anerkjenne at urfolkgrupper har slike rettigheter til marin ressursutnyttelse. Den foreslåtte bestemmelsen vil dermed, om den trer i kraft, på

dette punktet bringe den regionale nordiske folkeretten videre.

Det er imidlertid vanskelig å si noe konkret om hvilken reell styrking av det rettslige grunnlaget for anerkjennelse av samiske fiskerettigheter bestemmelsen vil gi. Ut fra ekspertgruppens merknader, må det antas at dens viktigste aspekt er at den vil gi prinsipielt uttrykk for at samisk bruk kan gi grunnlag for erverv av tinglige rettigheter i saltvann. Se særlig uttalelsen om at gruppen ikke tar «standpunkt til selve spørsmålet om utstrekningen av samenes eiendomsrett i fjorder og kystfarvann», men at bestemmelsen vil «markere at en slik eiendomsrett kan foreligge, avhengig av den utnyttelse som har funnet sted.» Det vil med andre ord først etter at bruken av fjordene og kystfarvannene i de sjøsamiske områdene er kartlagt, være mulig å avklare utstrekningen av eventuelle samiske eierrettigheter til de aktuelle farvannene. Dette må også gjelde for utstrekningen av eventuelle samiske bruksrettigheter til saltvannsfiske og høsting av andre marine ressurser.

Samerettsutvalget vil anta at eventuelle eierrettigheter i hovedsak vil være knyttet til områder som ligger nær land. Bruksrettigheter til fiske kan derimot også være aktuelt ut over i fjordene, og i form av en kollektiv rett for fjordens befolkning. Mens fjordene som regel har dannet en naturlig barriere for tilreisende fiskere, har disse ofte gått relativt nær inn til kysten.

### 22.3.6.3 Identifisering av samiske rettigheter til saltvannsfiske

Henvisningen i konvensjonsutkastets artikkel 38 (1) til artikkel 35 vil få anvendelse for marine ressurser, innebærer at forpliktelsen etter artikkel 35 om å treffe nødvendige tiltak for effektivt å verne samiske rettigheter, og for dette formålet identifisere de land- og vannområdene som samene tradisjonelt bruker, også vil få anvendelse for rettigheter i saltvann. Om bestemmelsens betydning for slike rettigheter uttaler ekspertgruppen:<sup>134</sup>

«Statens plikt til å identifisere samiske rettigheter vil etter bestemmelsen i artikkel 38 første ledd også gjelde rettigheter i saltvann. Det vises til merknadene til artikkel 35.

Det kan i denne sammenheng også vises til uttalelsene fra stortingets justiskomite i forbindelse med *lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke av 17. juni 2005 nr. 85*. Finnmarkslovens virkeom-

134. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], november 2005, side 264.

råde er begrenset til fast eiendom og vassdrag i Finnmark fylke, og gjelder altså ikke saltvann, se § 2. Justiskomiteen uttaler imidlertid at rettigheter i saltvann må utredes nærmere og åpner for at Finnmarkskommisjonens mandat (se lovens kap 5 punkt 1) på et senere tidspunkt kan utvides til å omfatte rettigheter til saltvannsfiske, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 30–31.»

Utkastet til artikkel 35 er basert på ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) og (3) om statenes plikt til å identifisere/kartlegge urfolkets landrettigheter og om nødvendig etablere et hensiktsmessig apparat i nasjonal rettsorden for å besørge denne kartleggingen. I forhold til kartlegging av landbaserte rettigheter og avklaring av rettighetskrav vil ikke bestemmelsen endre Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, ettersom Norge alt har slike forpliktelser etter ILO-konvensjonens artikkel 14 (2) og (3). Forpliktelsene er også i ferd med å bli gjennomført i intern rett, jf. finnmarksloven kapittel 5, samt Samerettsutvalgets forslag i kapittel 12 og 13 om at det også for samiske bruksområder sør for Finnmark skal etableres en kommisjon og en domstol for å kartlegge eier- og bruksrettigheter og avklare rettighetskrav.

I forhold til gjeldende rettigheter i saltvann, vil derimot bestemmelsen i utkastet til artikkel 35 utvide Norges forpliktelser, ettersom ILO-konvensjonens artikkel 14 (2) og (3) ikke krever at kartleggingen av rettigheter også skal gjelde for sjøområder, og heller ikke kan gis analogisk anvendelse for slike områder. Justiskomiteens uttalelse om at det kan være aktuelt at mandatet for Finnmarkskommisjonen utvides til også å omfatte kartlegging av rettigheter til sjøområder, innebærer imidlertid at det ikke kan utelukkes at konvensjonsutkastets krav kan være oppfylt i norsk rett når det eventuelt trer i kraft.

Gitt at den nordiske samekonvensjonen trer i kraft slik den nå foreligger, vil utvalget for øvrig anta at forslaget i kapittel 12 og 13 om at de organene som foreslås for å kartlegge rettigheter og avklare rettighetskrav, også skal kunne behandle saker som gjelder rettigheter til fiske i saltvann dersom det fremmes krav om dette, vil være et egnet virkemiddel i forhold til å oppfylle samekonvensjonens krav om identifisering av rettigheter til slikt fiske.

#### 22.3.6.4 *Utnyttelse av naturressurser – saksbehandlingsregler*

Konvensjonsutkastets artikkel 38 (1) legger også opp til at de reglene som etter artikkel 36 skal

gjelde for ressursutnyttelse og andre inngrep, skal få anvendelse også i forhold til samisk fiske og annen bruk av fjorder og kystfarvann. Bestemmelsen i artikkel 36 lyder slik:

«Samenes rett til naturressurser i slike land- eller vannområder som omfattes av artikkel 34, skal særskilt vernes. Herunder skal hensyn tas til at fortsatt tilgang til disse kan være en forutsetning for å bevare samisk tradisjonell kunnskap og samiske kulturelle uttrykk.

Før offentlig myndighet med hjemmel i lov gir tillatelse til undersøkning eller utvinning av mineraler eller andre ressurser under jord eller treffer vedtak om utnyttning av andre naturressurser i slike land- eller vannområder som eies eller brukes av samene, skal forhandlinger føres med de berørte samer og med sametinget der tilfellet faller under artikkel 16.

Tillatelse til undersøkning eller utvinning av naturressurser skal ikke gis dersom virksomheten skulle gjøre det umulig eller vesentlig vanskeligere for samene å fortsette med å utnytte de aktuelle områder, og denne utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur, for så vidt ikke sametinget og de berørte samer samtykker til dette.

Det som er bestemt foran i denne artikkel, gjelder også for andre former for inngrep i naturen eller bruk av naturen i områder som omfattes av artikkel 34, herunder skogsavvirkning, anlegg for vannkraft og vindkraft, bygging av veier og fritidshus, militære øvinger og faste øvingsfelt.»

Om betydningen av artikkel 36 i forhold til ressurser i saltvann uttaler ekspertgruppen:<sup>135</sup>

«Statens plikter etter artikkel 36 vil også gjelde for ressurser i saltvann. Regelen i artikkel 36 annet og tredje ledd vil således få anvendelse ved undersøkelse og utvinning av olje- og gassforekomster i fjord- og kystområder der det er samiske rettigheter i medhold av artikkel 38 første ledd. Utvinning av olje- og gassforekomster vil kreve installasjoner også på land, slik Snøhvitfeltet i Finnmark er et eksempel på. Når det gjelder denne landbaserte delen av virksomheten, reguleres den av artiklene 34 – 37 direkte.

Også i saltvann kan det tenkes inngrep som berører fiskeressursene. Det kan blant annet gjelde for oppdrettsanlegg og andre anlegg i saltvann. Bestemmelsen i artikkel 36 fjerde ledd får derfor tilsvarende anvendelse også i saltvann.»

135. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], november 2005, side 264.



Bestemmelsen i artikkel 36 (1) er basert på ILO-konvensjonens artikkel 15 (1) om at urfolkets ressursutnyttelse skal sikres spesielt, og vil neppe endre den norske statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Disse gjelder også i forhold til ressursutnyttelse i saltvann, jf. at det synes klart at artikkel 15 (1) også får anvendelse på sjøområder.

Også de mer konkrete saksbehandlingsreglene i artikkel 36 (2) til (4) er i atskillig utstrekning basert på ILO-konvensjonens artikkel 15, jf. også artikkel 6 om konsultasjoner («forhandlinger») med vedkommende folk. Reglene er imidlertid gitt en mer konkret utforming enn de motsvarende bestemmelsene i ILO-konvensjonen. Videre har artikkel 36 (3) om at tiltak som gjør det «umulig eller vesentlig vanskeligere» for samene å utnytte områder der «utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur», ikke skal kunne gjennomføres med mindre både Sametinget og de berørte samiske bruksutøverne gir samtykke til at tiltaket kan gjennomføres, ikke noe motstykke i ILO-konvensjonens bestemmelser.

Blant annet fordi det i merknadene til artikkel 36 (3) tales om «grunnvilkårene for nektelse»,<sup>136</sup> kan dette oppfattes som et forslag om vetorett for Sametinget og de berørte brukergruppene. Sett hen til de kvalifikasjonskravene som er stilt for at bestemmelsen skal få anvendelse, er det imidlertid vel så nærliggende å anse den som en bestemmelse som omhandler tiltak som det etter folkeretten i utgangspunktet ikke er tillatt å gjennomføre, men som likevel kan gjennomføres dersom samtykke gis av Sametinget og berørte brukergrupper. Den praktiske betydningen av at artikkel 36 (3) også er foreslått gitt anvendelse i forhold til samisk fiske og annen bruk av fjorder og kystfarvann, vil trolig være at den også vil kunne få anvendelse i forhold til fremtidig olje- og gassvirksomhet utenfor Nord-Norge.

Forholdet mellom den foreslåtte bestemmelsen og gjeldende folkerett på dette punktet og spørsmålet om en eventuell norsk ratifikasjon av den nordiske samekonvensjonen vil utvide statens folkerettslige forpliktelser, er for øvrig noe nærmere behandlet foran i punkt 17.2.7.7.

Det bemerkes imidlertid også her at dersom artikkel 36 (3) trer i kraft slik den nå foreligger, vil den i alle fall konkretisere Norges folkerettslige forpliktelser, og også styrke Sametingets og samiske brukergruppers innflytelse på og muligheter til å stanse planlagte naturinngrep i samiske bruksområder gitt at disse kan få slike konsekven-

ser som bestemmelsen omhandler. Dette kan tjene som en nyttig sikkerhetsventil som kan bidra til at staten ikke blir felt for brudd på SP artikkel 27 i tilfeller hvor staten ikke selv er i stand til å oppfylle de forpliktelsene som kan utledes av bestemmelsen. Som påpekt i punkt 17.2.7.7 reiser imidlertid forslaget til artikkel 36 (3) i samekonvensjonen en del spørsmål når det gjelder forholdet mellom Sametingets vetorett som representant for det samiske folkets kollektive interesser og de samiske brukernes «individuelle» vetorett.

#### 22.3.6.5 Rett til erstatning og del av utbytte

Etter konvensjonsutkastets artikkel 38 (1) vil også artikkel 37 om samenes rett til erstatning og del av utbytte få anvendelse for rettigheter i saltvann. Bestemmelsen i artikkel 37 er basert på ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) og innebærer at dersom det blir igangsatt tiltak som påfører den samiske bruken av et område skade, skal de berørte samene ha rett til erstatning. Om betydningen av at artikkel 37 også gis anvendelse i saltvann, uttaler ekspertgruppen:<sup>137</sup>

«Bestemmelsen i artikkel 37 om erstatning vil også få anvendelse for rettigheter i saltvann. Som eksempel kan det vises til Rt. 1985 side 247 der fjordfiskerne fikk erstatning for de skader på fisket som en vannkraftutbygging hadde medført. Bestemmelsene i artikkel 37 om avgift eller rett til del av utbytte ved utvinning av naturressurser vil [likeledes] få tilsvarende anvendelse ved utnyttelse av ressurser i saltvann.»

Ettersom ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) i likhet med artikkel 15 (1) også får anvendelse på sjøområder dersom disse først kan anses som en del av urfolkets «totalmiljø», vil artikkel 38 (1), jf. artikkel 37, neppe pålegge staten folkerettslige forpliktelser ut over det som følger av ILO-konvensjon nr. 169. I likhet med flere av de øvrige bestemmelsene i konvensjonsutkastet vil imidlertid også disse bestemmelsene konkretisere og synliggjøre statens folkerettslige forpliktelser, og som sådan også kunne ha praktisk betydning.

#### 22.3.6.6 Særlige forpliktelser ved fiskerireguleringer

Mens bestemmelsene i konvensjonsutkastets artikkel 38 (1), som det er redegjort for i punktene 22.3.6.2 til 22.3.6.5, vil gjelde for alle typer ressurser i saltvann, gjelder bestemmelsen i utkastet til

136. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], november 2005, side 260, jf. også side 218.

137. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], november 2005, side 264.

artikkel 38 (2) spesielt for fiske og annen ressursutnyttelse som er regulert ved kvoteordninger. I merknadene til bestemmelsen uttaler ekspertgruppen.<sup>138</sup>

«Som nevnt i merknadene til første ledd er hovedregelen i norsk rett at fisket er fritt for alle. Næringsfisket er imidlertid regulert gjennom kvoteordninger for å unngå overfiske. Bestemmelsen i annet ledd pålegger staten å ta hensyn til samisk bruk ved tildeling av fiskekvoter. Uten rimelig andel i fiskekvotene vil de sjøsamiske lokalsamfunn ikke kunne greie seg, se her også artikkel 6 annet ledd om statens plikter vedrørende de samiske lokalsamfunn. Bestemmelsen i annet ledd gjelder selv om det ikke er fastlagt slike rettigheter som nevnt i første ledd.

Spørsmålet om samenes rettigheter ved fiskerireguleringer ble utredet av Carsten Smith i 1990, se Lov og Rett 1990 side 507 flg. Han påpeker her at fiskeressurser er en del av det materielle kulturgrunnlaget for samene, og at det samiske folket har krav på positive særtiltak etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. Det er ikke bare de kulturspesifikke næringer i snever forstand – næringer med klar samisk egenart – som omfattes av artikkel 27, så lenge det dreier seg om slik tradisjonell samisk ressursutnyttelse som fremdeles er et viktig kulturgrunnlag. SP artikkel 27 retter seg mot resultatet av de statlige tiltak, og må bedømmes etter samenes behov. Et sentralt vilkår for vern og utvikling av samisk kultur er opprettholdelse av samisk bosetting i de samiske lokalsamfunn. Bosettingen i lokalsamfunn langs kysten er sterkt avhengig av fiske, og har store ringvirkninger for annen sysselsetning. Fiskerireguleringene er følgelig en type reguleringer som har vesentlig betydning for kulturgrunnlaget.

Regulering av fisket gjennom kvoter, er spørsmål av en slik art at sametinget kan kreve forhandlinger etter artikkel 16.»

Konvensjonsutkastets artikkel 38 (2) om at det ved tildeling av fangstkvoter for fisk mv. og ved andre former for reguleringer av disse ressursene skal tas «tilbørlig hensyn til samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn», vil få generell anvendelse. Det vil gjelde både i farvann hvor det eventuelt blir identifisert særlige samiske fiskerirettigheter og i farvann hvor dette ikke er tilfellet. Bestemmelsen vil legge et visst bånd på fiskerimyndighetenes adgang til å iverksette fiskerireguleringer, og innebære at disse myndighetene som

ledd i sin offentligrettslige regulering av fisket, vil måtte ta tilbørlig hensyn til samisk fiske.

Det er slik Samerettsutvalget ser det ingen tvil om at staten også etter gjeldende folkerett har forpliktelser overfor samene både når det gjelder innholdet av reguleringene som sådan og når det gjelder den samiske deltakelsen i fiskeriforvaltningen. Se nærmere det som i punkt 22.3.2 til 22.3.5 er fremholdt om statens forpliktelser etter SP artikkel 27, jf. Grunnloven § 110 a om å legge til rette for et fortsatt kyst- og fjordfiske med utgangspunkt i sjøsamiske områder, og etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15, jf. artikkel 6 og 7, og SP artikkel 27, jf. artikkel 1 (2) om å sikre aktiv samisk deltakelse i fiskeriforvaltningen.

Om bestemmelsen i samekonvensjonens artikkel 38 (2) blir ratifisert av Norge i den formen den nå foreligger, vil dette derfor neppe som sådan medføre noen egentlig utvidelse av omfanget av Norges folkerettslige forpliktelser. Som mange av de øvrige bestemmelsene i konvensjonsutkastet vil imidlertid artikkel 38 (2) gi de folkerettslige forpliktelsene et mer konkret og håndfast innhold, og dermed også kunne få atskillig betydning i praksis.

Dette kommer blant annet til uttrykk ved at det i merknadene til artikkel 38 (2) er fremholdt at «regulering av fisket gjennom kvoter» er et spørsmål som Sametinget kan kreve forhandlinger om etter konvensjonsutkastet artikkel 16. Et annet uttrykk for at utkastet til artikkel 38 (2) kan anses som en konkretisering av statens folkerettslige forpliktelser, er at det i første setning tales om at det ved tildeling av fangstkvoter og fiskerireguleringer skal «tas tilbørlig hensyn til samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn», og ikke kun om å legge forholdene til rette for samisk kulturutøvelse i mer vid forstand.

Når det i annen setning er fremholdt at det også for det tilfellet at den samiske bruken har blitt redusert eller har opphørt fordi «fangstkvoter ikke er gitt eller på grunn av andre reguleringer av fisket eller annen ressursutnyttelse i disse områdene», skal tas hensyn til samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn ved tildeling av fangstkvoter for fisk mv., kan også dette anses som en konkretisering av statens folkerettslige forpliktelser. En slik bestemmelse vil understreke at statens ansvar for å legge forholdene til rette for et fortsatt sjøsamisk fiske gjennom tildeling av fangstkvoter ikke vil være bortfalt selv om fisket i en del områder kan ha ligget nede i en periode, for eksempel grunnet statlige reguleringstiltak.

Ettersom det fra samisk og lokalt hold har vært hevdet med stor styrke at statens reguleringstiltak siden 1990 har vært en sterkt medvirkende årsak

138. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], november 2005, side 264–265.

til nedgangen i kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, jf. punkt 22.1.2, vil en slik påminnelse også kunne ha atskillig praktisk betydning i forhold til fremtidige kvotetildelinger i disse områdene.

Derimot synes det mer uklart hva som ligger i utkastet til artikkel 38 (2) tredje setning, om at det også for det tilfellet at bruken av et område «er redusert eller opphørt som følge av nedgang i havressursene i disse områdene» ved fremtidige kvotetildelinger skal tas tilbørlig hensyn til samisk bruk og dens betydning for samiske lokalsamfunn. Det er ikke utdypet i merknadene til artikkel 38 hva denne forpliktelsen mer konkret vil innebære. Samtidig er det noe vanskelig å se for seg hvordan fiskerimyndighetene skal kunne oppfylle forpliktelsen dersom et område først er i ferd med å bli tømt for ressurser.

#### 22.3.6.7 Oppsummering

Etter det Samerettsutvalget kan se, vil bestemmelsene om i saltvannsfiske i den nordiske samekonvensjonen i hovedsak videreføre og konkretisere de folkerettslige forpliktelsene som den norske staten i dag er bundet av for så vidt gjelder kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder. Også på punkter hvor det ikke er tale om nye forpliktelser, eller om noen utvidelse av eksisterende forpliktelser, vil imidlertid konkretiseringen kunne ha stor praktisk betydning.

I enkelte henseender vil konvensjonsutkastet også utvide statens forpliktelser. Særlig gjelder dette i forhold til anerkjennelse og kartlegging av samiske rettigheter til saltvannsfisk og andre marine ressurser, siden det ikke ut fra dagens folkerettskilder kan utledes noen klare forpliktelser på dette punktet, jf. punkt 22.3.6.2 og 22.3.6.3. Ettersom Stortinget i forbindelse med vedtaket av finnmarksloven har tatt høyde for at det kan bli aktuelt med anerkjennelse og kartlegging også av slike rettigheter, vil imidlertid forskjellen mellom de faktiske realitetene og statens folkerettslige forpliktelser ikke nødvendigvis være stor.

For det andre synes den foreslåtte bestemmelsen om at tillatelse til undersøkning eller utvinning av naturressurser som kan gjøre det «umulig eller vesentlig vanskeligere» for samene å utnytte områder hvor «utnyttelsen er vesentlig for samisk kultur», bare kan gis dersom Sametinget og de berørte samiske brukerne gir samtykke, å gi samiske interesser og en sterkere posisjon i forhold til slike tiltak enn de har i dag. Selv om det neppe ut fra gjeldende folkerett kan utledes at staten er forpliktet til å etablere en slik samtykkeord-

ning, er imidlertid staten utvilsomt forpliktet til å sørge for at det ikke skjer naturinngrep i samiske bruksområder som får de virkningene som er nevnt i konvensjonsutkastets artikkel 36 (3). Følgelig er den foreslåtte bestemmelsen primært et spørsmål om hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å oppnå et bestemt mål, og ikke et spørsmål om hva som er målet.

## 22.4 Samerettsutvalgets øvrige forslag og deres betydning for kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder

### 22.4.1 Kartlegging av rettigheter og avklaring av rettighetskrav

#### 22.4.1.1 Hovedtrekkene i forslaget

Samerettsutvalget har i kapittel 12 og 13 foreslått at det, i likhet med det som for Finnmarks vedkommende er regulert i finnmarkslovens kapittel 5, skal etableres en kommisjon og en særdomstol. Kommisjonens oppgave vil være å kartlegge rettigheter til land og vann i tradisjonelle samiske områder som er ervervet med grunnlag i lang tids bruk, mens domstolens oppgave vil være å avklare eventuelle rettstvister som oppstår i kjølvannet av kartleggingen. Spørsmålet om disse organene, i motsetning til hva som inntil videre er tilfellet for finnmarksorganene, også skal gis myndighet til å kartlegge rettigheter til og avklare rettighetskrav som gjelder sjøområder, er behandlet i punkt 13.2.3.

Utvalget har besvart dette spørsmålet bekræftende. Siden den enkeltes muligheter til å drive et regningssvarende fiske trolig vil bero mer på hvordan uttaket av fisk til enhver tid forvaltes av myndighetene enn på om det eventuelt foreligger særskilte rettsdannelser i bestemte fjordområder og kystfarvann, er det riktignok neppe like stort behov for rettighetskartlegging i sjøen som på land. En har imidlertid lagt avgjørende vekt på at hensynet til prinsipielt å likebehandle rettigheter til fast eiendom og i vassdrag med eventuelle rettigheter i saltvann, tilsier at tilsvarende utrednings- og tvisteløsningsmuligheter bør foreligge, slik at den eller de som ønsker det bør ha en mulighet til også å få kartlagt og anerkjent eventuelle særskilte rettigheter til fiske i saltvann, jf. foran i punkt 13.2.3.2.

Det vil også for sjøområdene være tale om kartlegging av etablerte rettigheter og ikke om å tildele nye eller omfordele rettigheter. I motsetning til i Finnmark, vil det være en forutsetning for at kommisjonen, og dermed også særdomstolen, skal tre i funksjon, at det fremmes krav om at rettighe-

ter må utredes, jf. utkastet til § 4 i utvalgets forslag til lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover. Som det fremgår av lovutkastets tittel omfatter Samerettsutvalgets forslag ikke fjorder og kystfarvann i Finnmark. Etter det utvalget er kjent med, har imidlertid Kystfiskeutvalget vurdert ulike løsninger som åpner for at det kan foretas rettighetskartlegging også i disse områdene dersom det fremmes konkrete krav om det.

Samerettsutvalgets forslag om rettighetskartlegging i sjø er ikke undergitt noen uttrykkelig avgrensning mot sør, jf. lovutkastets § 2 annet ledd. Det vil følgelig i prinsippet kunne fremsettes krav for kommisjonen om anerkjennelse av rettigheter til fiske og annen marin ressursutnyttelse også for farvann som ligger relativt langt mot sør og relativt langt fra kysten. I praksis vil det være partenes pretensjoner og kommisjonens og særdomstolens avvisningsmyndighet som vil avgjøre hvilke områder de vil vurdere.

Ut fra de alminnelige vilkårene for rettserverv gjennom lang tids bruk, må det imidlertid antas at det i all hovedsak vil være i fjorder og andre sjøområder som er naturlig avgrenset mot havområdene utenfor, at det kan være aktuelt med anerkjennelse av slike rettserverv. Videre vil det fortrinnsvis dreie seg om områder fra Helgeland og nordover. Det er i første rekke her det finnes områder med særskilte samiske fiskeriinteresser.<sup>139</sup>

#### 22.4.1.2 Forslagets betydning for fisket i sjøsamiske områder

Hvilken betydning rettighetskartleggingen i sjø vil ha for fisket i sjøsamiske områder, vil blant annet bero på de rettighetene det kan være aktuelt å anerkjenne. Dette vil i sin tur bero på den utøvde bruken. For å bli tilkjent bruksrettigheter til fiske må rettighetspretendentene ha drevet et relativt omfattende fiske, som er knyttet til et noenlunde avgrenset område og som gjennom relativt lang tid har hatt et preg av eksklusivitet i forhold til fiske utøvd av tilreisende fiskere.

Det har dermed formodningen for seg at de farvannene som kan være aktuelle for slike rettsdannelser, vil ligge i fjorder, bukter, sund og andre kystnære havområder som ut fra de naturgitte forholdene hovedsakelig har vært utnyttet av lokale

fiskere. Havområder som ligger lenger unna kysten, vil som regel også ha vært utnyttet av fiskere hjemmehørende i andre områder, slik at kravene om mer eksklusiv bruk ikke ofte vil være oppfylt.

Samerettsutvalget vil for øvrig anta at Høyesteretts betraktninger i Kåfjord-dommen kan være veiledende for hva slags havområder og hvilke former for fiske som kan være gjenstand for særskilte rettsdannelser.<sup>140</sup> Høyesteretts flertall (3–2) fant her «under noen tvil» at 50 fjordfiskere som drev hjemmefiske i Kåfjorden i Troms, hadde krav på erstatning for tap i fisket forårsaket av at isforholdene i fjorden var blitt endret etter en vassdragsregulering. Dette ble begrunnet med at fjordfiskernes bruk hadde vært så konsentrert og særpreget at den langt på vei kunne betegnes som eksklusiv, og utad hadde fremtrådt på vesentlig samme måte som utøvelsen av en rettighet. Det ble også vektlagt at fisket hadde stor økonomisk betydning, og at det ikke var grunn til å tro at fisket ville få avtagende betydning i forhold til tidligere.<sup>141</sup>

Dommen inneholder imidlertid ingen uttalelser om at fjordfiskerne hadde ervervet en privatrettslig fiskerett til fisket i Kåfjorden, og er i tingsrettslig teori ansett som et av relativt få eksempler på at det i norsk rett er tilkjent erstatning for inngrep i allemannsrettigheter.<sup>142</sup> Førstvoterende, som var flertallets talsmann, la til grunn for vurderingen av erstatningsspørsmålet at det dreide seg om inngrep i en allemannsrett og uttalte:<sup>143</sup>

«Det følger av flere høyesterettsavgjørelser at brukere som ikke har hjemmel for sin bruk i særrett, men i allemannsrett, bare kan kreve erstatning for tap ved ekspropriasjonsinngrep – herunder vassdragsregulering – dersom bruksutøvelsen har hatt en slik karakter at den i det ytre har fremtrådt på vesentlig samme måte som en rettighetsutøvelse, jfr. Rt. 1969 s. 1220 flg. ...

Slik jeg forstår ... rettspraksis, må bruksutøvelsen til en viss grad ha vært eksklusiv og i tillegg ha vært av vesentlig økonomisk betydning for bruksutøverne dersom det skal tilkjennes erstatning for tap som påføres ved at fortsatt bruk hindres eller vanskeliggjøres som følge av ekspropriasjonsinngrepet. Spørsmålet er så om den beskrivelse av de faktiske forhold som er gitt av overskjønnsrettens flertall, gir tilstrekkelig grunnlag for å tilkjenne erstatning for fiske-tap i dette tilfellet.»

139. Se for eksempel Sametingets melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområdene, 2004, side 18–19, der en synes å anta at Lavangen og Gratangen er grensen etter «dagens viten».

140. Rt. 1985 side 247.

141. Se nærmere Rt. 1985 side 247, særlig på side 252–253.

142. Se for eksempel Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, Tingsrett, 6. utg. (2007) side 416–417.

143. Rt. 1985 side 247 på side 251–252.

Selv om rettens flertall besvarte spørsmålet bekreftende og tilkjente erstatning for tapt fiske, var – som det siterte viser – tvistetemaet i dommen ikke om fjordfiskerne hadde ervervet tinglige rettigheter til fisket, men om det skulle ytes erstatning for inngrep i en allemannsrett. Å anse dommen som et unntak fra hovedregelen om at fisket i sjøen er en allemannsrett,<sup>144</sup> eller å ta den til inntekt for at Høyesteretts flertall i 1985 anerkjente at det var ervervet en tinglig rett til saltvannsfiske i den indre delen av Kåfjorden, kan derfor synes noe anstrengt.

Selv om Høyesterett i dommen tar utgangspunkt i den tradisjonelle allemannsretten, beveger imidlertid rettens flertall seg gjennom sin beskrivelse av bruksforholdene i fjorden som ledd i begrunnelsen for domsresultatet seg ut av dette begrepet. Den bruken som beskrives ligger relativt langt fra de typiske allemannsrettighetene, og har de fleste karakteristika som kjennetegner en tinglig rettighet. Videre har det i de drøyt 20 årene som har gått siden dommen ble avsagt, vært en betydelig utvikling i rettspraksis når det gjelder synet på samiske rettigheter og mulighetene for samiske rettserverv gjennom lang tids bruk, jf. særlig Selbu-saken (Rt. 2001 side 769) og Svartskog-saken (Rt. 2001 side 1229).

Det er derfor ikke utenkelig at domstolene i en fremtidig sak hvor tvistetemaet er om det er ervervet en privatrettslig rettighet til kyst- og fjordfiske for fiskere hjemmehørende i et sjøsamisk bygdesamfunn, kan gi de lokale fiskerne medhold dersom deres bruksutøvelse er av noenlunde samme omfang, intensitet og eksklusivitet som i Kåfjorddommen.

Dommen ble riktignok avsagt under sterk dissens, flertallet ga uttrykk for tvil med hensyn til domsresultatet, og avgjørelsen er begrunnet ut fra de konkrete bruksforholdene i fjorden, samtidig som også konkrete rimelighetsbetraktninger synes å ha hatt betydning. Den fremstår også som en enkeltstående avgjørelse. Selv om Kåfjorddommen derfor neppe ut fra alminnelige rettskildemesige betraktninger kan anses som et tungtveiende prejudikat, kan den imidlertid ha atskillig vekt i saker hvor de faktiske forholdene er relativt likeartede.

Selv om det skulle bli anerkjent at enkelte kyst- og fjordområder har vært gjenstand for slike rettsdannelser og dermed har et vern mot fiske fra til-

reisende fiskere, og krav på erstatning for tapt fiske dersom for eksempel utbyggingstiltak griper inn i fisket, vil en slik anerkjennelse imidlertid ikke gi noen beskyttelse mot at det fiskes utenfor disse områdene. Fisket i farvann hvor det blir fastslått at lokalbefolkningen har ervervet fiskerettigheter gjennom lang tids bruk, vil heller ikke være beskyttet mot at fisket utenfor disse farvannene utøves på en måte som begrenser ressurstilgangen der det måtte være ervervet fiskerettigheter.

Forslaget om å utvide kommisjonens og domstolens mandatområde til også å omfatte sjøområder vil derfor åpenbart ikke alene være tilstrekkelig til å trygge et fortsatt bærekraftig kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. Slik Samerettsutvalget ser det, kan det imidlertid ha betydning i et mer overordnet perspektiv at det legges til rette for anerkjennelse også av slike rettigheter, samtidig som det der slike rettsdannelser faktisk har funnet sted, også vil ha reell betydning at disse rettsdannelsene faktisk kartlegges og anerkjennes.

## 22.4.2 Konsultasjoner og annen saksbehandling

### 22.4.2.1 Hovedtrekkene i forslaget

Samerettsutvalget har i utredningens kapittel 17 og 18 foreslått en særskilt lov om konsultasjoner og annen saksbehandling ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder. De foreslåtte reglene om konsultasjoner er nærmere behandlet i kapittel 17 og inntatt i lovutkastets §§ 13 til 24, jf. også § 25. Hensikten med forslaget er å gjennomføre statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15 i norsk rett.

Mer konkret innebærer disse forpliktelsene at offentlige organer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå vil måtte konsultere Sametinget og eventuelt også andre representanter for samiske rettighetshavere og interesser når det overveies å innføre lovgivning eller å treffe reguleringsvedtak eller enkeltvedtak mv. om utnyttelse av naturressurser som kan få direkte betydning for utnyttelsen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. De samiske representantene kan også ha krav på andre former for aktiv deltakelse i beslutningsprosessene.

Som fremholdt blant annet i punkt 22.3.3.2, er ILO-konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner med vedkommende urfolk og dettes rett til deltakelse i beslutningsprosesser som angår dem, blant konvensjonens viktigste bestemmelser. Tilsvarende forpliktelser for statene kan dessuten også utledes av andre folkerettslige kilder, jf. særlig SP artikkel 27 tolket i lys av artikkel 1. Det er

144. Se for eksempel Elisabeth Einarsbøl, Noen juridiske betraktninger vedrørende samiske rettigheter i saltvann, eiendomsrettens utstrekning i saltvann etter norsk rett og folkeretten, 2004.

slik Samerettsutvalget ser det, et klart behov for at statens forpliktelser på dette punktet konkretiseres gjennom lovbestemmelser om konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser i saker som kan ha direkte betydning for samiske interesser.

Forslaget er ut fra begrensningene i utvalgets mandat avgrenset til saker som gjelder utnyttelsen av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder. Det vil imidlertid få anvendelse for lovgivning og andre administrative tiltak som direkte gjelder, eller som kan få direkte betydning for samiske interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i slike områder, og herunder også for samiske brukerinteresser som er knyttet til utnyttelse av saltvannsfisk og andre marine ressurser. Reglene om konsultasjoner mv. vil gjelde på alle stadier i de ulike beslutningsprosessene, helt frem til det endelige vedtaket, enten det er tale om enkeltvedtak, administrative reguleringer eller lovgivning.

Den øvrige saksbehandlingsreglene i lovutkastet, som vil gjelde ved siden av de foreslåtte reglene om konsultasjoner, er nærmere behandlet i kapittel 18. Også disse bestemmelsene vil pålegge offentlige myndigheter ulike forpliktelser under forberedelsen og gjennomføringen av beslutninger og tiltak som kan virke inn på utnyttelsen av grunn og naturressurser i samiske bruksområder. Reglene vil på ulike måter supplere konsultasjonsreglene.

For eksempel vil de foreslåtte reglene i konsultasjons- og saksbehandlingsloven om kunngjøring av tiltak og høring i §§ 4 og 5 kunne fange opp samiske interesser som ikke fanges opp av reglene om konsultasjoner, mens § 7 vil understreke at vedtaksorganene har en selvstendig plikt til å sørge for forsvarlig opplysning av saken før vedtaket treffes. Bestemmelsene vil føre til at grunnlaget for å treffe de ulike beslutningene vil bli bredere.

Lovforslaget har også bestemmelser som vil supplere konsultasjonsreglene ved at de vil understreke at vedtaksorganene har en *selvstendig plikt* til å ta tilbørlig hensyn til samisk bruk av naturressursene og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn, når de treffer beslutninger om utvinning av naturressurser og andre inngrep og tiltak som kan få innvirkning på tradisjonelle samiske former for ressursutnyttelse. Dette gjelder både § 8 om at Sametinget kan gi retningslinjer for vedtaksorganenes vurdering av de ulike tiltakenes virkninger for samisk materiell kulturutøvelse, og § 9 om at vedtaksorganet enten det foreligger slike retningslinjer eller ikke vil være forpliktet til å «ta tilbørlig hensyn til samisk bruk og samiske lokal-

samfunn» når det vurderes om tiltakene skal tillates iverksatt eller ikke.

Er det tale om å iverksette tiltak i områder som har særlig betydning for samisk materiell kulturutøvelse som kan få betydelig negativ innvirkning på bruken av områdene, vil vedtakene etter forslaget bare kunne iverksettes dersom tungtveiende samfunnshensyn tilsier det, jf. lovutkastets § 10 og som hovedregel ikke dersom det gjennom konsultasjoner ikke oppnås enighet om hvordan tiltakene mer konkret skal gjennomføres. I forbindelse med at det overveies å iverksette tiltak som kan få innvirkning på bruken av tradisjonelle samiske områder, er det også foreslått en bestemmelse om at vedtaksorganet kan sette vilkår for å begrense et tiltaks skadevirkninger for samisk materiell kulturutøvelse, jf. § 11.

Etter forslaget til § 12 vil vedtaksorganet også under forberedelsen av forskrifter om bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, måtte klarlegge forskriftenes virkninger for samisk kulturutøvelse og herunder gjennomføre høring av, og eventuelt konsultasjoner med, berørte samiske interesser. Vedtaksorganet vil også være forpliktet til å ta tilbørlig hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og samisk tradisjonell bruk både ved forberedelsen og vedtaket av forskriften, og ved anvendelsen av denne.

Det må antas at også denne bestemmelsen vil ha atskillig selvstendig betydning ved siden av de foreslåtte reglene om konsultasjoner. Ikke minst vil dette gjelde regelen om tilbørlig hensyntagen til samiske interesser ved anvendelsen av forskriftene.

#### 22.4.2.2 Konsultasjonsreglenes betydning for fisket i sjøsamiske områder

De foreslåtte reglene om konsultasjoner vil blant annet understreke at fiskerimyndighetene når de overveier å innføre lovgivning eller fatte reguleringsvedtak eller enkeltvedtak som gjelder eller som kan få direkte innvirkning på kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder vil, måtte konsultere Sametinget dersom dette krever det. Bli utkastet til nordisk samekonvensjon vedtatt slik det nå foreligger, vil utvalgets lovforslag på dette punktet være i samsvar med konvensjonsutkastets artikkel 16, hvoretter Sametinget kan kreve forhandlinger med myndighetene blant annet når det er tale om å vedta fiskerireguleringer gjennom kvoter.<sup>145</sup>

145. Nordisk samekonvensjon, [utkast fra ekspertgruppe], november 2005, side 265, jf. side 219.

Etter utvalgets lovforslag kan det etter forholdene også være nødvendig å konsultere representanter for samiske lokalsamfunn der fisket har betydning for bosettingen, og med lokale fiskeriinteresser, jf. utkastet til artikkel 38 (1), jf. artikkel 36 (2) i samekonvensjonen.

Lovforslaget innebærer videre at myndighetenes konsultasjonsplikt ikke bare gjelder ved beslutninger som direkte regulerer fisket og utøvelsen av dette, men også når det overveies å innføre lovgivning eller å iverksette tiltak som kan virke inn på kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, typisk ved vedtak av regler om petroleumsvirksomhet i nordområdene, eller å gi tillatelser til leting etter og eventuelt utvinning av petroleumsforekomster.

Samerettsutvalget vil anta at regler om at de besluttede myndighetene i forbindelse med vedtak av lover, forskrifter og andre beslutninger som direkte gjelder eller som på annen måte kan få betydning for kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, må konsultere Sametinget og representanter for berørte lokalsamfunn og fiskeriinteresser, kan få stor praktisk betydning for mulighetene til fortsatt å kunne utøve et slikt fiske.

Hensikten bak folkerettens regler om konsultasjonsplikt og deltakelse fra urfolk i beslutningsprosesser i saker som direkte angår dem, er å gi urfolket en reell mulighet til å påvirke saksgangen og innholdet i de aktuelle beslutningene. Dette er også formålet med de konsultasjonsbestemmelsene som utvalget har foreslått. En overordnet føring for konsultasjonene er at de skal gjennomføres med god vilje («in good faith») og med sikte på å bidra til en praktisk gjennomføring av statens forpliktelser og på å oppnå enighet mellom de involverte offentlige myndighetene, Sametinget og berørte samiske lokalsamfunn og brukerinteresser om innholdet i den lovgivningen eller de tiltakene som er under overveielse.

Gjennom innspill i konsultasjonsprosessen vil Sametinget, lokalsamfunn og fiskeriinteresser kunne tydeliggjøre betydningen av de aktuelle vedtakene for den sjøsamiske kulturen, og for mulighetene til å opprettholde bosettingen i og for fortsatt å kunne drive fiske med utgangspunkt i sjøsamiske områder. Det må følgelig antas at konsultasjonene kan bidra til at hensynet til å ivareta og styrke grunnlaget for den sjøsamiske kulturen og det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske områder vil bli synliggjort under beslutningsprosessen, og også bli tillagt atskillig vekt når de ulike beslutningene skal treffes.

Konsultasjoner vil imidlertid neppe alene være tilstrekkelig til å sikre at hensynet til disse interes-

sene vil bli tilstrekkelig ivaretatt i ethvert tilfelle. Det er som fremholdt foran, ikke noe krav etter folkeretten at konsultasjonene skal gi urfolksinteressene avgjørende innflytelse på de beslutningene som treffes. Videre kan de samfunnsinteressene som taler for å tillate en utbygging selv om den har sterk innvirkning på utnyttelsen av tradisjonelle samiske områder, være tungtveiende. I forhold til fremtidig petroleumsvirksomhet utenfor Nord-Norge, vil for eksempel utbyggingsinteressene og de allmenne samfunnsinteressene som kan anføres til fordel for konkrete utbygginger, av mange kunne bli ansett som tyngre enn de samiske og lokale brukerinteressene som eventuelt vil tale mot utbygging.

Samtidig viser praksis fra FNs menneskerettskomité at konsultasjoner med de urfolksgruppene hvis kulturutøvelse kan bli negativt påvirket av utbyggings- eller regulerings tiltak, ikke nødvendigvis vil innebære at disse gruppene vil mene at tiltaket får en akseptabel form. I de foran omtalte sakene *Ilmari Länsman mot Finland* og *Apirana Mahuika mot New Zealand*, brakte de berørte urfolksgruppene saken inn for Menneskerettskomiteen med påstand om at deres rett til kulturutøvelse etter artikkel 27 var krenket, selv om myndighetene før og under gjennomføringen av tiltakene hadde konsultert med urfolkene, og disse konsultasjonene hadde påvirket innholdet av tiltakene i klagerens favør.

Slik utvalget ser det, vil konsultasjoner mellom fiskerimyndighetene og Sametinget og eventuelt også med sjøsamiske lokalsamfunn og de fiskeriinteressene som gjør seg gjeldende i slike områder, være et nødvendig, men ikke alltid et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre en fortsatt bærekraftig sjøsamisk kultur. Dette tilsier at bestemmelsene om konsultasjoner bør suppleres med bestemmelser som regulerer andre sider av saksbehandlingen, jf. blant annet nedenfor i punkt 22.4.2.3. Det synes også aktuelt å etablere ordninger som mer generelt legger opp større samisk deltakelse i den delen av fiskeriforvaltningen som får særlig betydning for fisket i sjøsamiske kyst- og fjordområder, og som også sikrer det fisket som skjer med utgangspunkt i disse områdene en større andel av ressursuttaket.

#### 22.4.2.3 De øvrige saksbehandlingsreglenes betydning for fisket i sjøsamiske områder

Det må antas at også de øvrige generelle saksbehandlingsreglene som utvalget har foreslått, vil gi bedre muligheter for fortsatt å kunne utøve kyst- og fjordfiske med utgangspunkt i sjøsamiske områ-

der og den rettslige beskyttelsen av dette fisket. Ved at reglene vil få anvendelse for organer som etter saltvannsfiskeloven 3. juni 1983 nr. 40 og lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) har myndighet til å treffe beslutninger om utøvelsen av og deltakelsen i fisket, vil det blant annet bli lagt til rette for et bredt avveiningsgrunnlag for de ulike beslutningene. De reglene som er tenkt gitt anvendelse under saksforberedelsen om kunngjøring, om høring og om vedtaksorganenes selvstendige utredningsplikt, vil hver på sin måte bidra til dette.

De foreslåtte reglene om Sametingets retningslinjer, om vedtaksorganenes plikt til å vektlegge samiske hensyn, og om ivaretagelse av samiske hensyn ved vilkårsfastsettelse, vil for sin del legge til rette for at det kan bli tatt hensyn til sjøsamiske forhold når beslutningene treffes. For eksempel vil hensynet til sjøsamiske lokalsamfunn kunne bli vektlagt ved kvotetildelingen, for eksempel ved at fiskere fra slike samfunn blir forbeholdt en større andel av totalkvoten fordi dette anses viktig for å opprettholde bosettingen i disse samfunnene.

Slike hensyn kan også ellers vektlegges når det gis forskrifter som regulerer utøvelsen av og deltakelsen i fisket i sjøsamiske kyst- og fjordområder. Se for eksempel forskrift 3. november 1988 nr. 875 om forbud mot bruk av snurpenot, snurrevad og andre notredskaper (i visse områder og til visse tider) i Troms, forskrift 27. november 2006 nr. 1311 om deltakelse i kystfartøygruppens fiske for 2007 (deltakelsesforskriften), og forskrift 21. desember 2006 nr. 1611 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 ° N i 2007.

Det nærmere innholdet i forskrifter som gir fiskerireguleringer som er rettet mot småbåtflåten i sjøsamiske kyst- og fjordområder, kan ha relativt grunnleggende betydning både for lokalsamfunnene som sådan og for de fiskeriinteressene som gjør seg gjeldene i disse områdene. Dette tilsier at de samiske aspektene vil måtte tillegges til dels betydelig vekt og i enkelte relasjoner trolig også være styrende for deler av innholdet i forskriftene.<sup>146</sup> Dette kan både gjelde for forskrifter som regulerer vilkårene for å kunne delta i fiskeriene og forskrifter som regulerer den nærmere utøvelsen av fisket for eksempel gjennom regler om tillatt redskapsbruk eller fangsttider. Også forskrifter av den sistnevnte typen kan gripe inn i de mer grunnleggende forutsetningene for (å delta i) ressursuttaket.

146. Se også Carsten Smith, Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskerireguleringer, [i] Lov og Rett, 1990 side 507 flg.

De reglene som er foreslått i kapittel 18, kan i tillegg til å få betydning for organer som har direkte beslutningsmyndighet når det gjelder utøvelsen av fisket og annen høsting av marine ressurser og retten til å delta i slik virksomhet, også få betydning for organer som har myndighet til å tillate virksomhet som kan virke inn på fiske og annen ressurs høsting i havet. Ikke minst gjelder dette organer som treffer beslutninger om utnyttelsen av ressursene på norsk kontinentalsokkel. Petroleumsvirksomhet i havområdene fra Lofoten og nordover kan komme i konflikt både med allmenne fiskeriinteresser, noe reglene i petroleumslovens kapittel 8 om erstatning til fiskere for tap som disse lider på grunn av petroleumsvirksomheten er et uttrykk for, og med kyst- og fjordfiskeinteresser i sjøsamiske områder.<sup>147</sup>

Som følge av at de foreslåtte saksbehandlingsreglene også i denne relasjonen vil supplere reglene om konsultasjoner, vil imidlertid de beslutende myndighetene måtte utrede hvilke konsekvenser tillatelser til leting etter og utvinning av petroleum vil kunne få for sjøsamiske lokalsamfunn, og for mulighetene til fortsatt å kunne utøve et økonomisk bærekraftig fiske med utgangspunkt i slike samfunn. De relevante myndighetene vil også ha en selvstendig plikt til å ta tilbørlig hensyn til disse interessene når beslutningene treffes.

Sett under ett vil derfor de foreslåtte saksbehandlingsreglene utvilsomt styrke den rettslige beskyttelsen av kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder dersom de vedtas. Disse reglene vil imidlertid like lite som de foreslåtte reglene om konsultasjoner, verken alene eller sett i sammenheng med utvalgets forslag om kartlegging og avklaring av rettigheter til saltvannsfiske, gi tilstrekkelig sikkerhet for fisket i disse områdene.

### 22.4.3 Endringer i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens geografiske virkeområde omfatter etter lovens § 1 «hele landet herunder vassdrag», samt sjøområder «ut til grunnlinjene». Loven gir dermed innenfor sitt geografiske virkeområde muligheter til å ivareta samiske og andre interesser knyttet til fisket i saltvann, for eksempel i forhold til å legge til rette for fiske og vern mot akvakulturvirksomhet og lignende. Derimot gir

147. Se for eksempel Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet med grunnlagsstudier, publisert av Olje- og energidepartementet, juli 2003. Her er det også foretatt en særskilt vurdering av konsekvensene for samiske forhold. Se Einar Eythórson, Petroleumsvirksomhet i Lofoten-Barentshavet og samiske forhold, NIBR-rapport Juni 2003.



loven ingen muligheter til å regulere forholdet mellom for eksempel petroleumsvirksomhet og fiske-riinteresser utenfor dette området.

En utvidelse av virkeområdet i sjøen til «1 nautisk mil utenfor grunnlinjen» slik Planlovutvalget har foreslått i NOU 2003: 14 og som Samerettsutvalget har sluttet seg til foran i punkt 19.4.2, vil ikke endre disse forholdene i særlig grad. Slik Samerettsutvalget ser det, vil imidlertid slik endring være gunstig for fiskeriinteresser knyttet til sjøsamiske kyst- og fjordstrøk. Disse interessene vil gjennomgående være lokalisert til fjordene og de kystnære farvannene, og samtidig er forslaget om å utvide plan- og bygningslovens virkeområde i sjøen, begrunnet med at dette er nødvendig ut fra vernebehov og behovet for «en bedre samlet kystsonoplanlegging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer sterkt inn.»<sup>148</sup>

Hensynet til sjøsamisk kyst- og fjordfiske er nettopp et forhold som bør kunne ivaretas ved kystsonoplanleggingen. Mulighetene for dette vil bedres dersom lovens virkeområde utvides i samsvar med Planlovutvalgets forslag. Dette vil blant annet åpne for at det ved statlig planlegging kan gis retningslinjer for bruk av sjøområder også utenfor grunnlinjen.

I merknadene til forslaget om å utvide lovens virkeområde til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene, anfører Planlovutvalget også at «[k]ommunegrensene anses å stanse ved grunnlinjen» slik at sjøområdene utenfor grunnlinjen reguleres av statlige myndigheter alene, og at det der det er «behov for å trekke opp retningslinjer for bruk av sjøområder utenfor grunnlinjen, må den kommunale planen ... kombineres med statlige planvedtak.»<sup>149</sup> En synes dermed å legge til grunn at kommuner til tross for en eventuell utvidelse av plan- og bygningslovens virkeområde ikke kan fatte planvedtak som får virkning utenfor grunnlinjen.

Planlovutvalgets oppfatning om kommunegrensens rekkevidde i sjø harmonerer imidlertid ikke med forarbeidene til lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). Det heter her at det er «rekna som sikker rett at området for kystkommunane strekkjer seg ut til territorialgrensa», og at det «følger av allmenne rettsgrunnsetningar» at lovens geografiske virkeområde er «fastlands-Noreg, med vanleg utstrekning i sjøen til territorialgrensene.»<sup>150</sup> Også Statens kartverk opererer ut fra en forutsetning om at kommunegrensene strekker seg ut til territorialgrensene.<sup>151</sup>

Dersom dette er riktig og plan- og bygningslovens virkeområde utvides i samsvar med Planlovutvalgets forslag, kan ikke Samerettsutvalget se at det er noe i veien for at også kommuner og fylkeskommuner kan benytte den myndigheten de har til å fatte planvedtak etter loven med virkning også for de sjøarealene utenfor grunnlinjene som eventuelt vil bli lagt innenfor lovens fremtidige virkeområde. For eksempel kan kommunene i arealdelen av kommuneplanen fastsette visse begrensninger på eller fredninger mot bruk av snurrevad og liknende redskaper i fjorder og kystnære farvann, jf. plan- og bygningsloven § 20–4 nr. 5 om at arealdelen kan angi områder «for særskilt bruk eller vern av sjø». Også reguleringsplaner gir visse muligheter i så måte, se blant annet § 25 første ledd nr. 6 om spesialområder.

Selv om plan- og bygningsloven, og særlig dersom dennes virkeområde i sjøen utvides, dermed gir visse muligheter for å ivareta interesser knyttet til fisket i sjøsamiske områder, er det imidlertid klart at de mulighetene loven gir verken alene eller sammen med det forslaget som er skissert ovenfor, vil gi tilstrekkelig rettslig sikkerhet for dette fisket.

#### 22.4.4 Verneområder i sjø

Gjeldende naturvernlov har ingen bestemmelser om verneområder i saltvann. Biomangfoldlovutvalget har imidlertid i § 38 i utkastet til ny naturmangfoldlov, foreslått en bestemmelse som åpner for at det også i sjøområder kan opprettes nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater eller biotopvernområder.<sup>152</sup> Etter forslaget annet ledd vil skips- og båttrafikk, fritidsfiske, dykking og annen ferdsel være tillatt i slike områder med mindre annet følger av vernevedtaket av hensyn til verneformålet og innenfor folkerettens rammer. Etter tredje ledd skal i marine nasjonalparker sjøbunnen og vannsøylen vernes mot forurensning og annen virksomhet som kan skade verneformålet.

Slik Samerettsutvalget ser det, bør en slik bestemmelse dersom den vedtas, suppleres med en passus hvor det fremgår at også sjøsamisk kulturutøvelse, herunder fiske, er tillatt i vedkommende verneområde dersom ikke vernevedtaket av hensyn til verneformålet og innenfor folkeret-

148. NOU 2003: 14 side 244.

149. NOU 2003: 14 side 245

150. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) side 21–22, jf side 70.

151. Statens kartverk Land, Grensekantoret, Kommunegrenser i sjø, notat 22. mai 2004. Se også Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove, Kommunalrett, 4. utg. (2002) side 71.

152. Se NOU 2004: 28 side 329–341, jf. side 378–380 og 613.

tens rammer har bestemt noe annet, jf. foran i punkt 20.5.7.3.

En slik bestemmelse som, dersom biomangfoldlovutvalgets forslag videreføres i relativt uendret form, eventuelt kan inntas som nytt tredje ledd i § 38, kan blant annet motvirke at sjøsamiske interesser blir marginalisert eller oversett i de marine verneprosessene.

En slik synliggjøring kan blant annet bidra til at de konkrete bestemmelsene for eventuelle marine verneområder blir utformet slik at kyst- og fjordfiske med mindre fartøy og konvensjonelle redskap vil kunne fortsette også etter at vernevedtaket er iverksatt. Synliggjøringen av de sjøsamiske interessene vil også kunne bidra til at fiske med aktive redskaper og annen utnyttelse av områdene som kan komme i strid med de lokale kyst- og fjordfiskeinteressene, ikke lenger vil kunne fortsette i verneområdet.

## 22.5 Utvalgets nærmere vurderinger om kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder

### 22.5.1 Innledning

#### 22.5.1.1 Forholdet til Kystfiskeutvalget for Finnmark

Som fremholdt i punkt 22.2.3.1 nedsatte Fiskeri- og kystdepartementet 30. juni 2006 et utvalg for å utrede samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Bakgrunnen for dette var at Stortinget i forbindelse med vedtaket av finnmarksloven, fattet følgende vedtak:<sup>153</sup>

«Stortinget ber Regjeringen snarest mulig foreta en utredning av samer[s] og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under 10 meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget.»

I mandatet til dette utvalget, som i det følgende vil bli omtalt vekselvis som Kystfiskeutvalget for Finnmark eller bare Kystfiskeutvalget, heter det blant annet:<sup>154</sup>

«Utvalget som skal utrede samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark bør ta kontakt med Samerettsutvalget med sikte på å avklare om det kan være hensiktsmessig med et samarbeid eller utveksling av relevant materiale mv.».

Samerettsutvalgets mandat ber om en generell utredning av «spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke». En skal videre «utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bruksområder». Mandatet har ingen klare referanser til fisket i havet, men det er heller ikke gjort noe eksplisitt unntak for samiske bruksområder i saltvann. Samtidig er det på det rene at kyst- og fjordfiske har vært – og fortsatt er – en viktig samisk næring, og at dette ikke bare gjelder i Finnmark, men også i Troms og deler av Nordland.

Samerettsutvalget har derfor oppfattet mandatet slik at det også omfatter slikt fiske. Dette samsvarer for øvrig også med hvordan Samerettsutvalget I oppfattet sitt – i denne relasjonen – nokså likeledende mandat.<sup>155</sup> Det er følgelig et visst saklig overlapp mellom Samerettsutvalgets mandat og mandatet for Kystfiskeutvalget for Finnmark. Dette er imidlertid ikke til hinder for at også Samerettsutvalget tar opp ulike spørsmål om kyst- og fjordfisket. Det er heller ikke noe geografisk overlapp mellom utvalgets mandatområde, som er knyttet til samiske bruksområder (på land og i sjø) fra og med Troms fylke og sørover, og utredningen for Finnmark som vil være avgrenset til kyst- og fjordområder utenfor Finnmark.

Det ville imidlertid gi dårlig mening å avgrense det geografiske virkeområdet for eventuelle forslag fra Samerettsutvalget for å styrke kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, slik at de ikke også omfatter Finnmark. De sjøsamiske fiskeriinteressene står særlig sterkt i dette fylket. Samerettsutvalget har heller ikke avgrenset sine forslag til endringer i reindriftsloven i kapittel 16 og om konsultasjoner og saksbehandling mv. ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder i kapittel 17 til 21 på denne måten.

Samerettsutvalget har imidlertid, grunnet begrensningene i mandatet, ikke foretatt konkrete vurderinger av forholdene i de kyst- og fjordsamiske områdene i Finnmark, eller fremmet forslag på bakgrunn av slike vurderinger. En har i hovedsak holdt sine vurderinger på et mer generelt plan, der blant annet statens folkerettslige forpliktelser har stått sentralt.

Det har for øvrig, i samsvar med føringene i mandatet til Kystfiskeutvalget for Finnmark, vært atskillig kontakt mellom de to utvalgene. Foruten

153. Anmodningsvedtak nr. 420 (2005), sitert etter Innst.O. nr. 80 (2004–2005) side 61.

154. Fiskeri- og kystdepartementet, Mandat [for] Utredning om samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, 30. juni 2006.

155. Se nærmere NOU 1984: 18 side 56 og NOU 1997: 4 side 41, jf. side 304 flg.

mer uformell kontakt mellom lederne og sekretariatet for de to utvalgene, der en har holdt hverandre orientert om status og fremdrift i de to utvalgenes arbeid, var Samerettsutvalgets leder Jon Gauslaa til stede på Kystfiskeutvalgets møte i Mehamn 22. mai 2007. Han ga her en oversikt over det foreløpige innholdet i Samerettsutvalgets utredning både mer generelt og spesielt når det gjelder kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. Kystfiskeutvalgets leder Carsten Smith ga en tilsvarende orientering på Samerettsutvalgets møte i Oslo 6. juni 2007.

Videre har et førsteutkast til kapittel 22 om kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder i Samerettsutvalgets utredning fra april 2006 vært lagt frem for Kystfiskeutvalgets medlemmer. Samerettsutvalgets medlemmer har for sin del fått fremlagt en foreløpig disposisjon for Kystfiskeutvalgets, datert januar 2007.

#### 22.5.1.2 Nærmere om de videre vurderingene

Gjennomgangen i punkt 22.4 viser at flere av Samerettsutvalgets forslag både enkeltvis og samlet vil kunne virke positivt på sjøsamiske lokalsamfunn og det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder. I den grad kommisjonens og særdomstolens virksomhet leder til at det blir kartlagt rettigheter til fiske i sjøsamiske kyst- og fjordområder og avklart rettighetskrav som gjelder slikt fiske, vil både det rettslige grunnlaget for og den rettslige beskyttelsen av det fisket som oppnår en slik anerkjennelse, bli styrket.

Også forslagene om konsultasjoner og andre saksbehandlingsregler kan forbedre situasjonen for sjøsamiske lokalsamfunn og de fiskeriinteressene som har sitt utspring i slike samfunn. Dette blant annet fordi forslagene tar sikte på å bidra til reell medvirkning i beslutningsprosessene, på å fremskaffe et bredt beslutningsgrunnlag, og på at det skal tas tilbørlig hensyn til samiske og lokale interesser blant annet når det utarbeides regulerings tiltak og treffes enkeltvedtak som kan få betydning for utnyttelsen av fiskeressursene. Det må også antas at forslagene om å utvide virkeområdet for plan- og bygningsloven til å gjelde ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene og om verneområder i sjø etter forholdene kan gi bedre muligheter til å ivareta sjøsamiske lokalsamfunn og kyst- og fjordfiske i disse områdene.

Slik Samerettsutvalget ser det, vil imidlertid disse forslagene, verken alene eller samlet, gi tilstrekkelig sikkerhet for et fortsatt bærekraftig kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder. Det fisket som eventuelt skjer med grunnlag i områdebaserte tinglige rettigheter, vil for eksempel ikke ha

noen reell beskyttelse mot at fiske og andre aktiviteter utenfor det området hvor rettighetene gjelder, kan bli utøvd på en måte som begrenser det rettighetsbaserte fisket. Reglene om konsultasjoner og annen saksbehandling og hensyntagen til samiske interesser, har for sin del en generell innretning og vil neppe i ethvert tilfelle gi tilstrekkelig sikkerhet for at det i konkrete beslutningsprosesser vil bli tatt tilbørlig hensyn til sjøsamiske fiskeriinteresser i avveiningen mot andre legitime hensyn og interesser.

Samerettsutvalget vil således i dette underkapittelet gå noe nærmere inn på spørsmålet om det i tillegg til de forslagene som det er redegjort for i punkt 22.4, bør iverksettes ytterligere tiltak for å styrke dette kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder.

En har imidlertid ikke foreslått konkrete lovendringer. Dette skyldes blant annet at utvalgets oppgave er mangesidig, og at en ikke har en sammensetning som gir grunnlag for dypdykk i det relativt kompliserte regelverket og forvaltningsregimet for utnyttelsen av saltvannsfisk og andre marine ressurser. Samerettsutvalget er imidlertid gjennom den kontakten en har hatt med Kystfiskeutvalget for Finnmark kjent med at mange av de spørsmålene som vil bli omtalt i det følgende, vil bli grundig og bredt vurdert i Kystfiskeutvalgets utredning. Dette utvalget er dessuten spesielt oppnevnt for å utrede spørsmålet om samers og andres rettigheter til fiske i saltvann, og har også en sammensetning som gjenspeiler at dette er utvalgets oppdrag.

Selv om Kystfiskeutvalgets mandat er begrenset til fjorder i og kystområder utenfor Finnmark, må det antas at forholdene her neppe er vesentlig annerledes enn i sjøsamiske områder fra og med Troms fylke og sørover. De løsningene det er aktuelt å foreslå for Finnmark, vil derfor trolig også være aktuelle for sjøsamiske områder ellers i landet, for eksempel ved at det her innføres parallelle ordninger som i Finnmark eller ved at det innføres ordninger som gjelder for alle sjøsamiske kyst- og fjordområder i Norge.

Samerettsutvalget har derfor i det følgende valgt i hovedsak å presentere og redegjøre for de spørsmålene en har vurdert underveis i sitt arbeid, men hvor det altså i relativt liten utstrekning vil bli trukket endelige konklusjoner eller fremmet konkrete lovforslag. En vil samtidig understreke at en sentral målsetning med de tiltakene som iverksettes må være å sikre det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder gjennom iverksettelse av helhetlige løsninger som ivaretar de overordnede rettighetsprinsippene

som blant annet er basert på historisk bruk, lokal sedvanerettsdannelse og folkerettslige forpliktelser for staten og motsvarende rettigheter for den sjøsamiske befolkningen. Blant de spørsmålene som er tatt opp er om det bør innføres en ordning med fritt fiske for mindre båter, jf. punkt 22.5.2. Videre er det vurdert om det bør legges opp til særskilt vern av de farvannene som er gjenstand for sjøsamisk kyst- og fjordfiske, jf. punkt 22.5.3. Utvalget har også tatt opp muligheten for å etablere forvaltningsregimer som åpner for å forbeholde større deler av fiskekvotene for kyst- og fjordfiskerne, og som gir de fiskeriinteressene som er hjemmehørende i sjøsamiske områder større innflytelse på fiskeriforvaltningen, og om det bør innføres en mer lokalt basert forvaltning av de sjøsamiske områdene, jf. punkt 22.5.4.

I punkt 22.5.5 er det listet opp visse andre tiltak som det kan være aktuelt å vurdere iverksatt for å styrke det lokale kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder.

## 22.5.2 Fritt fiske for mindre båter?

### 22.5.2.1 Generelle betraktninger

Som fremholdt i punkt 22.2.1.3 foreslo Samerettsutvalget I en regel i saltvannsfiskekloven § 4 b om at personer bosatt i Finnmark uten hinder av kvoteordninger eller andre reguleringer, skulle ha rett til å drive ervervsmessig fiske etter alle arter av saltvannsfisk med stang- og håndsnøre, juksa, garn og line, dersom de benytter fartøy under sju meter. Departementet skulle etter forslaget kunne gjøre «nødvendige innskrenkninger» i retten til fritt fiske dersom «hensynet til fiskebestanden tilsier det». <sup>156</sup> Dette må imidlertid likevel anses som et forslag om å avvikle den kvoteordningen for vedkommende fartøygruppe som ble innført ved fiskerireguleringene for 1990, og som er fulgt opp ved senere årlige reguleringer.

I begrunnelsen for forslaget er det blant annet vist til at en slik regel ville rette opp noe av den skaden som fiskerireguleringene fra og med 1990 hadde påført fjordfiskerne i Finnmark, og bidra til å sikre naturgrunnlaget for den sjøsamiske kulturen. En antok også at de bestemmelsene som utvalget ellers foreslo for å legge til rette for forvaltningsmessige prioriteringer av sjøsamisk kyst- og fjordfiske, ikke alene ville gi tilstrekkelig sikkerhet for å oppnå en reell og varig styrking av kyst- og fjordfisket i Finnmark, og fremholdt videre: <sup>157</sup>

«Dette vil man først oppnå dersom de forvaltningsmessige endringene suppleres med en *lovfestet* særrett for utøverne av dette fisket.

En slik rett vil styrke grunnlaget for det lokale kyst- og fjordfisket i Finnmark, og gi de som utøver dette fisket et sterkere vern enn om deres fiske fra år til annet skal være avhengig av fiskerimyndighetenes reguleringer. Utvalget anser at en slik særrett er nødvendig for å sikre det samiske fisket, og grunnlaget for den samiske bosetningen i fjordområdene. Ved at særretten gis i lovs form, vil man sikre at den ikke kan fravikes ved forskrifter. En lovfestet særrett vil understreke fiskerimyndighetenes forpliktelser, og vil samtidig kunne virke inn på deres allmenne holdning til reguleringen av fisket.»

Under konsultasjonene i forkant av vedtaket av finnmarksloven, tok Sametinget på nytt opp tanken om fritt fiske for mindre fartøy, men da slik at reglene skulle tilgodese alle finnmarkinger som benytter fartøy under ti meter, jf. punkt 22.2.3. I Stortingets anmodningsvedtak nr. 420 (2004–2005) som ble fattet som ledd i vedtaket av finnmarksloven, ble Regjeringen som nevnt ovenfor bedt om å gjennomføre en utredning av samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Vedtaket fokuserer på situasjonen for båter under ti meter. Det tales imidlertid ikke om «fritt fiske», men om en «minimumskvote» for slike båter.

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har stor sympati for de intensjonene som ligger bak forslaget i NOU 1997: 4, og vil anta at de synspunktene som begrunnet dette forslaget for Finnmarks del, også kan anføres i forhold til landets øvrige sjøsamiske områder. Det er også her et reelt behov for å styrke det lokale kyst- og fjordfisket. En regel om at de mindre fartøyene i utgangspunktet ikke er omfattet av de alminnelige kvoteordningene, vil også samsvare med Sametingets fiskeripolitiske målsetninger. I Sametingets melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområdene, har en blant annet listet opp følgende prioriteringer, som ikke er avgrenset til Finnmark, men som gjelder for sjøsamiske områder i hele landet: <sup>158</sup>

Sametinget går inn for at det innføres fiskerisoner med tilhørende fiskerettigheter som forvaltes av Sametinget, lokale og regionale myndigheter. Det må etableres forvaltningsmodeller der nærhets- og avhengighetsprinsippet legges til grunn for forvaltningen.

Sametinget vil arbeide aktivt for at fiskerettighetene tilbakeføres samiske kyst- og fjordområder

156. Se nærmere NOU 1997: 4 side 312–315.

157. NOU 1997: 4 side 311–312.

158. Sametingets melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområdene, 2004, side 48.

og at en større andel av fiskeressursene overføres til kyst- og fjordflåten.

En lovregel om fritt fiske for fartøy under en visse størrelse vil kunne anses som en tilbakeføring av rettigheter til sjøsamiske kyst- og fjordområder, ved at en større andel av ressursene forbeholdes den fiskeflåten som er hjemmehørende i disse områdene. Regelen kan dermed også synes egnet til å imøtekomme statens folkerettslige forpliktelser i forhold til det sjøsamiske fisket. Dette vil imidlertid også bero på om regelen gis en utforming som legger til rette for at det faktisk er de lokale kyst- og fjordfiskerne i sjøsamiske områder som vil bli tilgodesett, og at den ikke vil få utilsiktede sideeffekter som innebærer at den i første rekke tilgodeser andre. Blant de argumentene som kan anføres til fordel for en regel om fritt fiske, er også at en regel der fisket som utgangspunkt er fritt, men hvor det kan gripes inn med reguleringer dersom ressursituasjonen tilsier det, vil ha et klarere rettighetspreg enn ordninger der deltakelsen i fisket forutsetter at man av forvaltningen er tildelt en særskilt kvote. En regel om fritt fiske for mindre båter vil tilsynelatende også kunne gi større forutsigbarhet som den delen av fiskeflåten som ordningen vil tilgodese enn en ordning hvor for eksempel det legges opp til at de mindre fartøyene skal sikres en årlig minimumskvote som vil kunne variere fra år til år.

Samtidig kan de innvendingene som ut fra ressurshensyn kan anføres mot en ordning med fritt fiske, begrenses med regler om at fiskerimyndighetene, dersom ressursituasjonen tilsier det, kan regulere omfanget av det frie fisket gjennom kvoteordninger eller liknende. Det er dessuten bare de mindre fartøyene, som står for en relativt liten del av det totale fiskeuttaket, det vil være aktuelt å tilgodese med en regel om fritt fiske.

En trolig tyngre innvending mot en regel om fritt fiske vil likevel være at også det frie fisket vil måtte avsluttes på et gitt tidspunkt. Dette har sammenheng med at Norges internasjonale kvoteforpliktelser i grove trekk fungerer slik at det ved årlige forhandlinger mellom Norge og andre stater avklares hvilke kvoter Norge totalt sett disponerer av de ulike fiskeslagene det aktuelle året. Innenfor denne ytre rammen foretar norske fiskerimyndigheter den nærmere fordelingen av den norske kvoten mellom de ulike fartøygruppene. Når den norske totalkvoten er oppfisket, vil også det frie fisket måtte avsluttes.

En kan da risikere at den største andelen av det frie fisket ikke vil gå til de man ønsker å tilgodese med forslaget, men til kapitalsterke fiskebåtreidere som kjøper opp eller investerer i fartøy som er

omfattet av det frie fisket og som registrerer dem i sjøsamiske områder. Disse vil kunne fortrenge de kyst- og fjordfiskerne som en slik regel tar sikte på å ivareta. Særlig vil dette gjelde dersom en går helt opp til ti meter. Fartøyer av en slik størrelse kan dessuten utrustes slik at de er kraftige fangstredskaper også om de fikser kun med passive redskaper.

Et alternativ til en regel om «fritt fiske» som i realiteten kun vil gjelde i et begrenset tidsrom hvert år, kan derfor være at det gis regler om en minimumskvote for de mindre båtene, jf. at dette er spesifikt nevnt i Stortingets anmodningsvedtak nr. 420 (2004–2005).

Samerettsutvalget vil imidlertid anta at også en ordning med fritt fiske kan utformes slik at ordningen ikke nødvendigvis vil få de utilsiktede virkningene som er antydnet ovenfor, dersom det legges inn en del konkrete mekanismer med sikte på å unngå dette. Utvalget vil derfor i det følgende gå noe nærmere inn på noen av de mekanismene som i så måte synes aktuelle, men uten at en har tatt sikte på å gi noen uttømmende oversikt.

#### 22.5.2.2 Begrensninger når det gjelder redskaper og fartøystørrelse

En eventuell regel om «fritt fiske» vil måtte undergis begrensninger både når det gjelder redskapsbruk og størrelsen på de fartøyene som eventuelt skal tilgodeses. Hvis ikke ville regelen ikke gi noen reell tilbakeføring av rettigheter til fiskere hjemmehørende i sjøsamiske områder og til at en større andel av ressursene forholdes for disse. Riktignok har det med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder også vært drevet fiske med større fartøy og effektive redskaper, men dette fisket har i motsetning til hjemmebasert kyst- og fjordfiske hatt relativt liten utbredelse, og i liten grad vært kulturbærende i tradisjonell forstand.

Når det gjelder *redskapstyper*, vil en eventuell regel om fritt fiske måtte begrenses til konvensjonelle redskap som line, garn og juksa. Disse redskapene har vært viktige for bosetningen i sjøsamiske samfunn og for utviklingen av den sjøsamiske kulturen, i motsetning til fiske med mer moderne redskaper som trål, snurpenot, snurrevad og autoline. De sistnevnte redskapstypene brukes dessuten, med et visst forbehold for snurrevad, i hovedsak på større båter som også fisker utenfor fjordene og de kystnevnte farvannene. De er også langt mer effektive enn de konvensjonelle redskapene. Å prioritere fisket med konvensjonelle redskaper vil derimot som utgangspunkt ikke være like betenkelig sett i et ressursperspektiv.

En annen sak er at en regel om fritt fiske for disse redskapstypene ville øke deres andel av det totale fiskeuttaket på bekostning av det uttaket andre redskapstyper står for. En slik omfordeling ville imidlertid bidra til å realisere bestemmelsens formål, som nettopp ville være å styrke det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske kyst og fjordområder.

Hva  *fartøyenes størrelse*  angår, gikk både Same rettsutvalget I og Samisk fiskeriutvalg inn for at det frie fisket skulle forbeholdes for fartøy under sju meter. Under konsultasjonene i forkant av vedtaket av finnmarksloven gikk Sametinget inn for at regelen om fritt fiske måtte gjelde for alle fartøy under ti meter. Som nevnt i punkt 22.5.2.1, kan imidlertid fartøy opp til ti meter utrustes slik at de er relativt effektive fangsredskaper, og også om de kun bruker passive redskaper. Skal det først gis en regel om «fritt fiske» for de minste fartøyene, synes derfor en grense på sju meter å være bedre egnet. Slike fartøy vil ikke ha det samme fangst- og avkastningspotensialet. Det vil derfor også være mindre fare for at fiskebåtreidere utenfra «kjøper seg inn i» den flåten som har tilgang på fritt fiske, slik at det i større grad vil være det lokale kyst- og fjordfisket som i praksis vil bli tilgodesett av bestemmelsen.

### 22.5.2.3 Hvilke fiskere skal tilgodeses av ordningen?

Foruten begrensninger i redskapstyper og fartøystørrelse, vil en regel om fritt fiske også måtte utformes slik at det settes begrensninger i forhold til hvilke fiskere den skal tilgodeses.

Selv om de folkerettslige føringene det er redegjort for i punkt 22.3 kun gir direkte støtte for samiske rettigheter, ville en regel hvor bare fiskere av  *samisk etnisitet*  fikk del i det frie fisket, eller for den saks skyld i andre særordninger som tar sikte på å tilgodeses kyst- og fjordfiske i sjøsamiske lokalsamfunn, være meget uheldig. Den ville trekke et skille mellom naboer der noen ville bli tilgodesett og andre ikke, til tross for at det ikke kan trekkes noe kvalitativt eller kvantitativt skille mellom den måten de utøver sitt fiske på. En slik forskjellsbehandling ville ikke bare være praktisk vanskelig å gjennomføre, men også skape betydelig politisk motstand og neppe kunne forsvares i et ikke-diskrimineringsperspektiv.

Et overordnet hensyn bak eventuelle regler om fritt fiske og andre ordninger som tar sikte på å styrke kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, er dessuten at de skal styrke de sjøsamiske lokalsamfunnene og bidra til å opprettholde bosettingen i disse. I et slikt perspektiv vil hjemmebasert fiske

som utøves av en norsk fisker fra et slikt lokalsamfunn være like viktig for lokalsamfunnet som det fisket som utøves av samiske fiskere.

Det må dessuten antas at samiske og norske kyst- og fjordfiskere i fellesskap kan ha opparbeidet seg visse historiske rettigheter til fisket i fjorder og kystnære farvann. Etter det Samerettsutvalget er kjent med kan dette være tilfellet i en del områder i Finnmark. Det kan neppe utelukkes at forholdene kan være relativt likeartede i deler av utvalgets mandatområde, blant annet i Kåfjord, Kvæningen og Ullsfjord i Troms,<sup>159</sup> og i Tysfjord i Nordland.

En har på bakgrunn av det ovenstående ansett det uaktuelt å avgrense en eventuell rett til å delta i fritt fiske for mindre båter med passive redskaper ut fra etniske kriterier.

Derimot vil det måtte foretas en avgrensning ut fra geografiske / bosetningsmessige kriterier. Formålet med en eventuell bestemmelse om fritt fiske for mindre fartøy som bruker konvensjonelle redskaper vil være å styrke kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder, og ikke å styrke dette fisket i sin alminnelighet. Det må derfor avgrenses mot områder som ikke kan anses som sjøsamiske, ved at det må være et visst samisk befolkningsinnslag i de områdene som skal være omfattet av regelen. Samerettsutvalget vil anta det kan gi en hensiktsmessig avgrensning om regelen knyttes til virkeområdet for Samisk utviklingsfond.

Målgruppen for dette fondet er den samiske befolkningen i Norge, samt hele befolkningen – så vel samiske som ikke-samiske – innenfor fondets geografiske virkeområde. For tiden omfatter virkeområdet følgende kystkommuner (eller deler av slike): Sør-Varanger, Nesseby, Tana, Gamvik, Lebesby, Nordkapp, Porsanger, Måsøy, Kvalsund, Alta og Loppa i Finnmark fylke; Kvæningen, Kåfjord, Storfjord, Lyngen, Tromsø, Sørreisa, Lavangen, Skånland og Gratangen, samt Lenvik og de tre øvrige kommunene på Senja (Berg, Torsken og Tranøy) i Troms fylke; og Evenes, Narvik, Tysfjord og Hamarøy i Nordland fylke.<sup>160</sup>

Det må antas at disse kommunene vil dekke de områdene som ut fra dagens viten kan anses som sjøsamiske kyst- og fjordområder, fordi de har et visst samisk befolkningsinnslag, og fordi kyst- og fjordfiske har hatt og har betydning for bosettingen i hele eller i deler av kommunene. Det geogra-

159. Se Bjørn Arntsen, Lokale rettsoppfatninger og praksiser knyttet til bruken av fiskeressursene i noen utvalgte fjordområder i Nord-Troms, [i] NOU 2007: 14 punkt XIV. Se også Rt. 1985 side 247 (Kåfjord).

160. Retningslinjer for Samisk utviklingsfond (gjeldende fra 1. januar 2005), punkt 3 Tildelingskriterier.

fiske virkeområdet for fondet er for øvrig ikke fastlagt en gang for alle, slik at det vil kunne utvides som følge av ny viten om samisk tilhold i kystområdene.

Samerettsutvalget anser det ellers som naturlig at en eventuell regel om fritt fiske bør gis anvendelse for alle kystkommuner som helt eller delvis er omfattet av fondet, og ikke bare for de delene av en kommune som er omfattet av dette. En ordning hvor bare deler av en kommune ble tilgodesett av en slik kommune synes uheldig ut fra hensynet til å unngå skiller mellom naboer, jf. for så vidt også det som ovenfor er sagt om historiske rettigheter til fisket.

For å motvirke at regelen i hovedsak vil tilgodese andre fiskere enn de den er tenkt å tilgodese, kan den ellers ikke utformes slik at det er tilstrekkelig at fiskefartøyet må være registrert innenfor dette området. Dette vil gi muligheter for omgøelser ved at redere utenfra «kjøper seg inn i» det frie fisket. Kravet vil i stedet måtte være at fartøyet eier, hovedsmann, og eventuelt også en viss andel av mannskapet, må være bosatt i området, jf. for så vidt at en liknende regel er inntatt i fiskeriforbudsloven 17. juni 1966 nr. 19 § 3 annet ledd. For ytterligere å motvirke at regelen skal få slike utilsiktede virkninger, kan det kanskje også stilles nærmere krav om hvor det frie fisket skal utøves, for eksempel innenfor grunnlinjene, og også ellers etableres ulike kontrollordninger. Samerettsutvalget har imidlertid ikke gått nærmere inn på dette.

#### 22.5.2.4 Krav om registrering i fiskermanntallet?

Ytterligere et aktuelt avgrensningskriterium kan være å stille krav om (tidligere) deltakelse i næringsmessig fiske som et vilkår for å ta del i det frie fisket med mindre fartøy og passive. Et slikt krav vil hindre overetablering. Samtidig er det viktig at en eventuell regel om fritt fiske ikke utformes slik at personer som ønsker å ta del i dette fisket, og som oppfyller kriteriene når det gjelder bosetting, blir stengt ute fra dette fisket på en urimelig måte.

Et naturlig utgangspunkt for å vurdere et deltakelseskrav er reglene for oppføring i fiskermanntallet i forskrift 26. september 1983 nr. 1495 om føring av manntall for fiskere, fangstmenn m.v., gitt i medhold av lov 28. juni 1957 nr. 28 om pensjonstrygd for fiskere § 4. Registrering i fiskermanntallet har siden 1990 vært et vilkår for å bli tildelt torsekvote.

Fiskermanntallet er inndelt i to blad, der deltidsfiskere er oppført på blad A og de som har fiske som hovedyrke på blad B. For å være oppført på

blad A, er det et krav at man «driver fiske yrkesmessig og antas å få en inntekt av fiske oppgitt til beskatning i kommende manntallsår minst tilsvarende halvparten av folketrygdens grunnbeløp»,<sup>161</sup> jf. forskriftens § 4 nr. 1. Etter § 4 nr. 2 er det videre et krav at arbeidstiden i annet yrke eller næring må være kortere enn normalt i vedkommende yrke eller næring, og at inntekten herfra ikke må overstige 4 ganger grunnbeløpet (kr. 267 248) i kommuner utenfor virkeområdet for Samisk utviklingsfond, og 5 ganger grunnbeløpet (kr. 334 060) i kommuner innenfor dette området.

For å bli registrert på blad B må man i kommende manntallsåret antas å ville drive fiske eller fangst i mer enn 20 uker, og ville få en skattbar inntekt av slik virksomhet som minst tilsvarende folketrygdens grunnbeløp (kr. 66 812), jf. forskriftens § 5 nr. 1 bokstav a) og b). Etter § 5 nr. 2 må man videre ikke ha inntekt fra annet yrke eller næring (herunder alderspensjon) som overstiger 3 ganger grunnbeløpet (200 436), eller at arbeidstiden i annen virksomhet tilsvarende det som er normalt i vedkommende yrke eller næring. Det er også et krav at inntekten av fiske må antas å ville utgjøre minst 2/3 av vedkommendes samlede inntekt.

Ser man bort fra de unntakene som er gitt i forskriftens § 4 nr. 3 (i forhold til blad A) og § 6 (i forhold til blad B), er det avgjørende kriteriet for registrering på blad A eller blad B det antatte forholdet mellom vedkommendes inntekter fra fiske og fra annen virksomhet. For å være registrert på blad A (biyrke) må inntekten fra fisket utgjøre minst 12,5 % av inntekten fra annen virksomhet, og i Samisk utviklingsfonds virkeområde 10 %, mens kravet for å være registrert på blad B (hovedyrke) er at inntekten fra fisket utgjør minst 2/3 av samlet inntekt.

Det virker åpenbart at personer som oppføres på blad B, bør omfattes av en eventuell regel om fritt fiske dersom de fyller kravene til båttype, redskapsbruk og bosted. Disse vil ha sin hovedinntekt fra fiske med mindre båter og passive redskaper, og vil derfor ha et særlig behov for å delta i en ordning som tilgodeser de aktuelle fartøy- og redskapstypene. Siden fisket i sjøsamiske områder i stor grad har vært kjennetegnet ved at det har vært drevet som deltidsfiske i kombinasjon med andre næringer, bør også fiskere på blad A være omfattet av ordningen dersom de ellers oppfyller kriteriene for fartøytype, redskapsbruk og bosted.

Det kan også spørres om personer som ikke er registrert i fiskermanntallet skal kunne ta del i det

161. For tiden kr 33 406, jf. at folketrygdens grunnbeløp (G) etter siste oppjustering 1. mai 2007 utgjør kr. 66 812.

frie fisket. Det kan anføres at et for strengt deltakelseskrav vil kunne stenge ute personer i sjøsamiske områder som ønsker å starte næringsmessig småskalafiske.

Etter § 2 i forskrift 22. desember 2005 nr. 1681 om begrensninger i fisket for ikke-manntallsførte fiskere i fiske etter torsk, rognkjeks, makrell og kongekrabbe, gitt av Fiskeri- og kystdepartementet med hjemmel i saltvannsfiskeoven §§ 4 og 4 a, kan imidlertid ikke-manntallsførte fiskere levere inntil 2000 kilo torsk rund vekt per år for omsetning. De kan dessuten fiske til egen husholdning også i de perioder hvor det gjelder fiskestopp for ervervsmessig fiske med tilsvarende redskap, jf. forskriftens § 1. Selv om de ikke-manntallsførte fiskerne ikke kan fiske rognkjeks i Nordland, Troms og Finnmark eller kongekrabbe øst for 26° Ø (dvs. i Øst-Finnmark), jf. forskriftens §§ 3 og 5, synes hensynet til de ikke-registrerte fiskerne og fritidsfiskerne i sjøsamiske områder å være relativt godt ivaretatt.

Dagens krav for å bli opptatt på blad A i fiskermanntallet som deltidsfisker fremtrer heller ikke som spesielt strenge. Inntektskriteriene er dessuten lempeligere i kommuner som (helt eller delvis) inngår i virkeområdet for Samisk utviklingsfond enn i andre kommuner, jf. manntallsforskriftens § 4 nr. 2. Det vil derfor neppe virke uforholdsmessig ekskluderende om en eventuell regel om fritt fiske begrenses til personer som er registrert i fiskermanntallet.

Det kan likevel spørres om det bør gjøres visse oppmykninger i kriteriene for å bli registrert på manntallets blad A i de kommunene som helt eller delvis ligger i virkeområdet for Samisk utviklingsfond. En oppmyking i disse kriteriene vil ikke bare senke terskelen for å få ta del i en eventuell regel om fritt fiske for mindre båter som fisker med konvensjonelle redskap, men også senke terskelen for å kunne ta del i de fordelene registrering i fiskermanntallet medfører når det gjelder tildeling av kvoter mv.

Kriteriene for å bli oppført på blad A ble endret ved forskrift 8. august 1998 nr. 865 ved at den angitte grensen i manntallsforskriftens § 4 nr. 2 for hvor mye man kan tjene på annen virksomhet enn fiske, ble hevet fra 3 til 4 ganger folketrygdens grunnbeløp, og fra 3 til 5 ganger grunnbeløpet i virkeområdet for Samisk utviklingsfond, men slik at kravet om at den skattbare inntekten av fisket må overstige halvparten av grunnbeløpet ble beholdt.

Endringen ble gjennomført etter at relativt mange fjordfiskere på 1990-tallet hadde falt ut av fiskermanntallet som følge av at deres inntekt fra fisket var blitt for lav til at de kunne bli oppført på

fiskermanntallets blad A. Det er imidlertid usikkert om endringen har hatt den ønskete effekten, ettersom det også de siste årene har vært en nedgang i fiskere på blad A i de tre nordligste fylkene. Eksempelvis var det fra 2003 til 2004 en nedgang på vel 10 % i antall deltidsfiskere registrert på blad A i disse fylkene (fra 1735 til 1549), mens nedgangen i heltidsfiskere på blad B var på vel 3,5 % (fra 6337 til 6103) i 2004.<sup>162</sup>

Selv om årsakene til nedgangen i registrerte deltidsfiskere i de tre nordligste fylkene kan være mangesidige, kan det ut fra dette spørres om det bør gjøres ytterligere endringer i inntektsgrensene slik at flere personer hjemmehørende i sjøsamiske områder enn i dag kan bli registrert som deltidsfiskere på blad A i fiskermanntallet. Slik Samerettsutvalget ser det, er det behov for at dette vurderes nærmere av relevante myndigheter.

Et alternativ eller supplement til å myke opp vilkårene for å bli oppført på blad A, kan være å øke grensen for hvor mye torsk ikke-manntallsførte fiskere hjemmehørende i Samisk utviklingsfonds virkeområde kan levere for omsetning, jf. forskrift 22. desember 2005 nr. 1681 § 2, fra 2000 kilo torsk rund vekt per år, til for eksempel 3000 eller 4000 kilo. Dette vil gi bedre muligheter for å drive småskalafiske med et visst økonomisk utbytte i dette området. Således kan også dette vurderes av de relevante myndighetene, og muligens også om det er grunn til å opprettholde de begrensningene som etter forskriftens §§ 3 og 5 gjelder for høsting av rognkjeks og kongekrabbe i hhv. Nordland, Troms og Finnmark.

#### 22.5.2.5 Hjemmel til å vedta begrensninger

Selv om en ordning med fritt fiske med konvensjonelle redskaper for mindre båter ikke nødvendigvis i seg selv vil være særlig betenkelig ut fra et ressursperspektiv, kan det ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner hvor det kan være grunn til å begrense omfanget av fisket. Dette tilsier at en eventuell bestemmelse om fritt fiske bør suppleres med en adgang for fiskeriforvaltningen til å begrense dette dersom det er nødvendig ut fra ressurs hensyn.

Som utgangspunkt kan det synes nærliggende at myndigheten til å fastsette begrensninger i det frie fisket legges til fiskeriforvaltningen sentralt, det vil si Fiskeri- og kystdepartementet som etter saltvannsfiskeovens system har ansvaret for å vedta fiskerireguleringer, eller den departementet

162. Statistisk Sentralbyrå, Fiskeristatistikk 2004, publisert april 2006, side 17.



eventuelt delegerer myndigheten til, for eksempel eventuelle nyopprettede regionale eller lokale organer, jf. nedenfor i punkt 22.5.4.

For så vidt gjelder anvendelsen av en slik fredningshjemmel vil Samerettsutvalget understreke at de mindre fartøyene som er hjemmehørende i sjøsamiske områder, så langt som mulig bør skjermes mot fredninger ved ressursknapphet, da denne fartøygruppen ikke vil ha forårsaket ressursknappheten. Det vil være langt mer nærliggende å innføre (ytterligere) begrensninger i det fisket som foregår med større fartøy og effektive redskap relativt langt unna fjordene og de kystnære farvannene. Skulle for eksempel en stedbundet torskestamme som er hjemmehørende i en bestemt fjord være truet, kan det imidlertid være aktuelt som en siste utvei også å begrense fisket for de mindre fartøyene, skjønt effekten av slike lokale fredninger vil være langt sterkere ved at det fredes mot redskaper som trål, not og snurrevad.

En eventuell myndighet som her omtalt, vil for øvrig etter sin art være omfattet av de konsultasjons- og saksbehandlingsreglene som utvalget har foreslått i utredningens kapittel 17 og 18. Er det aktuelt å vedta begrensninger i eller andre bestemmelser om det frie fisket, for eksempel nærmere forskrifter om hvordan og i hvilket tidsrom det skal utøves, vil det måtte gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og eventuelt de sjøsamiske lokalsamfunnene og de fiskeriinteressene beslutningene vil berøre. Også de øvrige saksbehandlingsreglene vil måtte følges, og i forbindelse med at vedtakene treffes vil en måtte ta særlige hensyn til de samiske lokalsamfunnene og fiskeriinteressene som berøres av vedtakene.

#### 22.5.2.6 Forholdet til reglene om ervervstillatelse

En forutsetning for at en eventuell regel om fritt fiske skal få den tilskattede effekten vil ellers være at reglene om ervervstillatelse etter lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) §§ 4 flg. praktiseres noenlunde lempelig i forhold til personer fra sjøsamiske områder som ønsker å fiske med mindre båter og passive redskaper. Mens det inntil ikrafttredelsen av 1999-loven gjaldt et generelt unntak fra reglene om ervervstillatelse for fiskefartøy under 50 fot (15,68 meter),<sup>163</sup> gjelder det nå et krav om at departementet må gi ervervstillatelse for at et fartøy skal kunne benyttes til fiske eller fangst, jf. § 4 første ledd. Etter § 4 annet ledd gis ervervstillatelse til fartøyets eier for ett bestemt fartøy. Tillatelsen gir

ikke rett til å benytte annet fartøy, og andre enn den fysiske eller juridiske personen som innehar tillatelsen, kan ikke uten egen tillatelse drive fiske eller fangst med fartøyet.

Ervervstillatelsen gir ifølge § 4 tredje ledd rett til å utøve fiske eller fangst i samsvar med de bestemmelsene som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av saltvannsfiskeoven eller deltakerloven. Etter § 6 første ledd kan ervervstillatelse bare gis til den som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene, og som fortsatt er knyttet til fiske- og fangststyrket. § 6 tredje ledd åpner imidlertid for at departementet i særlige tilfelle, når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det, ved enkeltvedtak kan gjøre unntak fra kravet om tidligere aktivitet i fiske eller fangst.

Bestemmelsen åpner også for at Kongen ved forskrift kan gjøre unntak fra kravet om tidligere aktivitet, herunder for fartøy under en viss størrelse. Ifølge § 5 annet ledd i deltakerloven av 1972, som ble avløst av 1999-loven, var fartøy under 50 fot unntatt fra det aktivitetskravet som nå er inntatt i 1999-lovens § 6. Ved lovvedtaket var det lagt opp til at dette unntaket, eventuelt med en annen størrelsesgrense, ville bli videreført. I Fiskeridepartementets spesialmerknader til § 6 tredje ledd er det uttalt:<sup>164</sup>

«Denne forskriftshjemmelen vil bli brukt til å følge opp Strukturmeldingens [St. meld. nr. 58 (1991–1992)] forutsetning om å sette noe lempeligere krav for erverv av fartøy under en viss størrelse når aktivitetskravet skjerpes og samtidig gjøres gjeldende for alle fartøystørrelser. Dette vil bli fulgt opp ved fastsettelse av ervervsforskriften.»

Dette er også uttalt i proposisjonens punkt 6.1 hvor spørsmålet om aktivitetskrav som vilkår for å få ervervstillatelse er drøftet på et mer generelt grunnlag, og hvor det er fremholdt at åpningen for å lempe på aktivitetskrav i Strukturmeldingen er begrunnet med:<sup>165</sup>

«hensynet til grupper som har tradisjon for å drive fiske i kombinasjon med andre yrker, for eksempel samer. Det er særlig i fjordstrøkene i Finnmark og Troms, og i enkelte områder i Nordland at man finner en samisk befolkning som livnærer seg på fiske, ofte i kombinasjon med andre primærnæringer.

Det er bl.a. på denne bakgrunn at man vil vurdere om det skal ses bort fra aktivitetskravet

163. Se for eksempel NOU 1997: 4 side 312.

164. Ot.prp. nr. 67 (1997–98) side 45. Se også Egil Kvammen, Norsk lovkommentar, 5. utg. (2005) bind III, side 3083 note 16.

165. Ot.prp. nr. 67 (1997–98) side 34, jf. også side 17.

ved søknader om ervervstillatelse for fartøy under en viss størrelse. Kravene som i så fall vil gjelde for å få ervervstillatelse for et fartøy under en viss grense, vil i hovedsak være nasjonalitetskravet (norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger) og kravet om at søkeren skal bruke fartøyet til ervervsmessig fiske eller fangst, jfr. definisjonen av dette i lovutkastets § 3. Dette er også minimumskrav for å registrere fartøy i merkeregisteret etter gjeldende praksis. Disse minimumskravene gjelder alle fartøyer, også de under 50 fot (15,68 meter).

Departementet kan heller ikke se at skjerpselsen av aktivitetskravet generelt vil vanskeliggjøre samiske fiskeres kombinasjonsdrift. Det foreslåtte aktivitetskrav vil medføre at en fisker kan være borte fra ervervsmessig fiske i 2 år og likevel oppfylle kravet om aktivitet i 3 av de siste 5 år. Dersom det i enkelte tilfeller skulle vise seg at aktivitetskravet slår uheldig ut overfor samiske fiskere, vil man ha mulighet for å dispensere fra dette kravet i medhold av lovens § 6 tredje ledd første punktum. Det vil i denne sammenheng måtte legges vekt på å sikre at samiske fiskere fortsatt kan utøve sin tradisjonelle næringsvirksomhet.»

Det er imidlertid så langt ikke gitt forskrifter med hjemmel i § 6 tredje ledd hvor det på mer generelt grunnlag er lempet på aktivitetskravet for de mindre fartøyene, slik det er forespeilet i Ot.prp. nr. 67 (1997–98). Samerettsutvalget har ellers ingen god oversikt over i hvilken grad det har vært gitt dispensasjoner i form av enkeltvedtak med hjemmel i § 6 tredje ledd første punktum. En vil imidlertid understreke at de reglene som er foreslått i utredningens kapittel 17 og 18 om konsultasjoner, saksbehandling og hensyntagen til samiske naturbruksinteresser, vil få anvendelse både ved vurderingen av om forskriftshjemmelen skal benyttes og ved vurderingen av om det i konkrete tilfeller skal gis dispensasjoner fra aktivitetskravet.

Eksempelvis kan den generelle regelen om hensyntagen til samiske naturbruksinteresser etter omstendighetene tilsi at det bør gis forskrifter med det innholdet som er antydnet i forarbeidene til deltakerloven, for eksempel slik at det i det geografiske virkeområdet for Samisk utviklingsfond gjøres unntak fra aktivitetskravet for fiskefartøy under en viss størrelse som fisker med konvensjonelle redskap. Et slikt unntak vil styrke situasjonen mer generelt for denne fartøygruppen. Det ville også bidra til at en eventuell ordning med fritt fiske, eller minimumskvote for disse båtene, kan få den tilskitede virkningen ved at det blir relativt enkelt for

eierne eller erververne av slike båter å få ervervstillatelse.

Slik Samerettsutvalget ser det, bør det vurderes nærmere om det bør gis forskrifter med et innhold som her nevnt, jf. for så vidt at dette også vil være i samsvar med den intensjonen som er uttrykt, men ikke fulgt opp, i forarbeidene til deltakerloven.

#### 22.5.2.7 Oppsummerende betraktninger

Samerettsutvalget har ikke fremmet noe konkret lovforslag om fritt fiske for mindre båter med konvensjonelle redskap. Etter det en er kjent med, vil imidlertid spørsmålet om det bør gis en slik regel bli grundig vurdert av Kystfiskeutvalget for Finnmark. Det er følgelig ikke ansett hensiktsmessig å fremme noe lovforslag eller å trekke noen konklusjoner på dette punktet.

En vil imidlertid anta at en regel om fritt fiske kan utformes slik at i alle fall en del av de uheldige virkningene som regelen kan ha i forhold til å tilgode andre fiskere enn de regelen er tenkt å tilgode, kan begrenses. Herunder kan det stilles ulike vilkår om hvem som kan delta i fisket og etableres kontrollordninger slik at ikke andre drar nytte av regelen.

Derimot synes det vanskeligere å styre klar av de innvendingene som kan reises med grunnlag i at også det frie fisket, av hensyn til den totalkvoten som norske fiskere tildeles per år, må avsluttes på et gitt tidspunkt og dermed ha begrenset effekt. Et poeng i sammenhengen er også at fiskere på fiskermanntallets blad A og B som for eksempel har fått tildelt torskekvote, ikke uten videre kan fiske på denne kvoten i det tidsrommet de driver fritt fiske.

En regel om fritt fiske vil trolig heller ikke være helt enkel å tilpasse dagens internasjonale kvoteregime. Dette siste vil imidlertid i noen grad også bero på hvordan regelen mer konkret utformes, og selv om en regel om fritt fiske åpenbart ikke vil løse alle utfordringene de sjøsamiske samfunnene står overfor, vil den ikke være uten realitet, og også kunne ha atskillig symbolsk effekt. Samerettsutvalget har derfor for illustrasjonens skyld utformet følgende skisse til hvordan en regel om fritt fiske kan utformes:

«§ X Fritt fiske for fartøy under [X] meter

Uten hinder av reguleringer vedtatt i medhold av lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (saltvannsfiskeoven) og lov 26. mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) har personer bosatt i kystkommuner som helt eller delvis er underlagt det til enhver

tid gjeldende geografiske virkeområdet for Samisk utviklingsfond som benytter fartøy under [X] meter og som er registrert i fiskermanntallet på blad B eller blad A, rett til å drive ervervsmessig fiske etter alle arter med juksa, garn og line, samt med stang- og håndsnøre og teine.

Ved fiske som utøves i medhold av paragrafen her må også fartøyets eier være bosatt i kommuner som nevnt i første ledd.

Departementet eller den dette bemyndiger, kan gi forskrift om gjennomføringen av ordningen, og vedta begrensninger i form av kvoteordninger eller liknende i det fisket som utøves etter første ledd dersom hensynet til fiskebestanden tilsier det.»

Samerettsutvalget vil for øvrig anta at et mulig alternativ til en slik regel, kan være at det i kystkommuner som helt eller delvis ligger i virkeområdet for Samisk utviklingsfond, gjøres ytterligere oppmykninger i vilkårene for å bli oppført på blad A i fiskermanntallet, og/eller at mengde torsk i rund vekt som kan leveres for omsetning i dette området fra ikke-manntallsførte fiskere, økes fra dagens maksimaltall på 2000 tonn, jf. ovenfor i punkt 22.5.2.4.

Disse tiltakene kan styrke småskalafisket i de aktuelle kommunene, blant annet ved at flere fiskere herfra kan bli oppført i fiskermanntallet og derved få andel i de kvoteregulerte torskefiskeriene, og ved at de vil bedre mulighetene for å få drive slikt fiske med et visst utbytte. Tiltakene kan trolig også lettere gjennomføres innenfor rammene av internasjonale kvotereguleringer, og uten at det kreves større interne omfordelinger av fiskeressursene.

### 22.5.3 Fredninger mot bestemte redskapstyper mv.

Regler om fritt fiske for mindre båter i sjøsamiske farvann eller andre regler som særskilt tilgodeser denne fartøygruppen vil, i motsetning til det som vil gjelde i de tilfellene hvor kommisjonen eller særdomstolen skulle konkludere med at det er etablert særskilte tinglige rettigheter for lokalt baserte fiskere til fisket i bestemte områder, ikke være noe unntak fra prinsippet om at fisket er en allemannsrett. Regler av denne typen vil riktignok innebære en prioritering av utøverne av tradisjonelt kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, men de vil ikke som sådan begrense andre fiskeres adgang til å fiske i de aktuelle områdene.

Det må derfor antas at det for at regler som prioriterer de mindre båtene skal få den tilsiktede

virkingen, vil være påkrevd å begrense andre fartøygruppers og redskapsgruppers adgang til å fiske i de aktuelle kyst- og fjordstrekningene. Det kan her blant annet vises til Bjørn Arntsens utredning for Samerettsutvalget hvor det understrekes at det lokale fiskere anser som et hovedproblem ikke er tilreisende fiskere som sådan, men bruk av snurrevad og andre effektive redskaper, enten disse brukes av tilreisende eller lokale fiskere.<sup>166</sup>

Dette vil ikke være begrensninger som skiller seg fra alminnelige reguleringer av fisket, og de vil ikke bryte med prinsippet om allemannsretten. Saltvannsfiskeloven § 4 har en lang rekke hjemmelsbestemmelser som åpner for at fiskeriforvaltningen kan gi forskrifter om hvem som skal få fiske i hvilke områder, til hvilke tider og med hvilke redskaper, og om at visse nærmere avgrensede områder skal fredes mot bestemte former for redskapsbruk mv.

Etter § 4 første ledd bokstav a) og b) kan det blant annet gis forskrifter om største tillatte fangstkvantum, og herunder kvantum fordelt på områder og redskaper; og om fredningstid og forbud mot fiske og fangst på visse områder og på visse arter. Videre kan det etter første ledd bokstav f) nedlegges forbud mot eller iverksettes reguleringer av fangstmåter og bruk av redskaper. Første ledd bokstav g) åpner for forskrifter om havdeling mellom ulike redskapsgrupper, fartøygrupper og størrelsesgrupper på bestemte områder, og bokstav h) for forskrifter om fangsttid for ulike redskapsgrupper, fartøygrupper og størrelsesgrupper.<sup>167</sup>

Slik Samerettsutvalget ser det, gir de her nevnte hjemmelsbestemmelsene et godt grunnlag for å fastsette fiskerireguleringer med sikte på å ivareta og prioritere det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder. Hjemlene har også i noen grad vært benyttet med sikte på dette. Blant annet er det bestemt at en større del av totalkvoten skal ilandføres i Nord-Norge, og at en større andel av torskekvoten skal forbeholdes for fartøy under 8 meter. Det er også gitt forskrifter som freder nærmere angitte fjordstrekninger og havområder mot bestemte redskapstyper. Se for eksempel forskrift 3. november 1988 nr. 875 om forbud mot bruk av snurpenot, snurrevad og andre notredskaper i ulike deler av Troms fylke, og forskrift 28. januar 2005 nr. 61 om

166. Bjørn Arntsen, Lokale rettsoppfatninger og praksiser knyttet til bruken av fiskeressursene i noen utvalgte områder i Nord-Troms, i NOU 2007: 14 punkt XIV.

167. Havressurslovutvalget foreslår at de her nevnte, og en rekke av de øvrige hjemmelsbestemmelsene i saltvannsfiskeloven § 4 skal videreføres, om enn tidvis i en noe annen form, jf. NOU 2005: 10 side 248 flg.

stenging av områder i Barentshavet og på kysten av Finnmark utenfor 4 nautiske mil for fiske med torsketral og snurrevad.

En annen sak er at hjemlene kanskje ikke har vært benyttet i den utstrekningen lokale kyst- og fjordfiskere hadde ønsket. Dette er imidlertid et forhold som ikke kan løses ved at det gis flere hjemmelsbestemmelser. Spørsmålet om hvorvidt en forskriftshjemmel skal benyttes er primært et spørsmål om fiskeripolitiske prioriteringer. Folkeretten og andre rettslige kilder kan riktignok gi visse føringer, men det vil likevel et godt stykke på vei være opp til de besluttende myndighetene å avgjøre om og i tilfelle på hvilken måte, hjemlene skal benyttes.

De reglene utvalget har foreslått om konsultasjoner og saksbehandling i forkant av at det vedtas fiskerireguleringer og om hensyntagen til sjøsamiske lokalsamfunn og det fisket som skjer med utgangspunkt fra slike samfunn når slike vedtak treffes, vil imidlertid, som fremholdt i punkt 22.4.2.2 og 22.4.2.3, kunne bidra til at reguleringsmyndigheten vil bli anvendt på en måte som i større grad enn i dag tilgodeser sjøsamiske fiskerierinteresser. Selv om man ikke vil ha noen garanti for at dette skjer, synes det likevel rimelig å anta at reglene vil bidra til at det i tilfeller hvor det er et *reelt behov* kan bli vedtatt fredninger mot bestemte redskapstyper, for eksempel snurrevad som etter det Samerettsutvalget er kjent med skaper en del vansker for det lokale kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder. De kan også bidra til at det iverksettes andre reguleringsvedtak for å prioritere og beskytte dette fisket.

Samerettsutvalget vil således anta at det ikke nødvendigvis er grunn til å foreta noen konkrete endringer i det gjeldende lovgrunnlaget for så vidt gjelder fredningshjemler mv. Hovedproblemet synes ikke å være mangel på slike hjemler, men heller at de eksisterende hjemlene i for liten grad har vært benyttet for å tilgodese sjøsamisk kyst- og fjordfiske. Spørsmålet om i hvilke områder og på hvilken måte det kan være aktuelt å benytte de foreliggende hjemlene, ligger utenfor hva Samerettsutvalget kan gå nærmere inn i. Dette er vurderinger som vil kreve konkret innsikt i og kunnskaper om ressurs situasjonen og øvrige lokale forhold som utvalget ikke sitter inne med. Vurderingene vil dessuten måtte foretas fortløpende fra år til år, etter hvert som ressurs situasjonen endrer seg.

## 22.5.4 Samisk og lokal deltakelse i fiskeriforvaltningen

### 22.5.4.1 Innledende betraktninger

Som fremholdt i punkt 22.5.2.7 vil en regel om at fiskere hjemmehørende i kystkommuner som helt eller delvis ligger i virkeområdet for Samisk utviklingsfond har rett til fritt fiske (i et gitt tidsrom) dersom de bruker mindre båter og passive redskaper, ikke alene være tilstrekkelig til å løse de utfordringene de sjøsamiske samfunnene står overfor. Dette gjelder også dersom en eventuell regel om fritt fiske kombineres med en mer aktiv bruk av dagens gjeldende fredningshjemler i forhold til fjorder og kystfarvann i sjøsamiske områder.

Spørsmålet om eventuelle særlige rettigheter til fisket og bruk av fredningshjemler må derfor ses i sammenheng med forvaltningssystemet for høsting av fisk og andre marine ressurser. Som fremholdt i punkt 22.5.2.1, er dagens ordning i grove trekk slik at det ved internasjonale forhandlinger årlig settes et tak på hvilke kvoter Norge disponerer over av de ulike fiskeslagene det aktuelle året. Innenfor disse rammene, fordeler norske fiskerimyndigheter kvotene mellom ulike fartøygrupper og fiskere fra ulike deler av landet.

Dersom kvotene for bestemte fartøygrupper i bestemte områder økes, vil konsekvensen være at det blir mindre til andre grupper og områder. Dette er et forhold som skaper atskillige utfordringer i forhold til å etablere et system som i større grad enn i dag tilgodeser det fisket som utøves med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder. Skal det tas opp merkbart mer fisk av kyst- og fjordflåten i disse områdene, vil det bli mindre igjen til den øvrige norske fiskeflåten. Som utgangspunkt må det derfor foretas et politisk valg, hvor det blant annet kan være spørsmål om det bør foretas en generell prioritering av kystflåten i forhold til større havgående fartøyer, eller om kystflåten eller hele fiskeflåten i sjøsamiske kyst- og fjordområder, bør prioriteres i forhold til resten av den norske flåten.

Det politiske skjønnet som må utøves i denne forbindelsen, vil imidlertid ikke være fritt, etter som det følger relativt klart av Norges folkerettslige forpliktelser, jf. foran i punkt 22.3, at det vil måtte iverksettes tiltak som sikrer at en større andel av de norske fiskekvotene enn i dag blir tildelt kyst- og fjordfiskere hjemmehørende i sjøsamiske områder. En slik omfordeling av kvotene synes påkrevd for at det skal bli noen realitet i at disse fiskerne har rettigheter til fisket. For å realisere en slik omfordeling vil det imidlertid måtte etableres et helhetlig system for redskapsbruk,

soneinndeling, fartøyinndeling og kvotefordeling, men av disse faktorene vil det trolig være kvotefordelingene som vil ha størst reell betydning.

Samerettsutvalget har heller ikke når det gjelder disse spørsmålene trukket noen endelige konklusjoner eller fremmet noen konkrete forslag, men vil i det følgende gå noe nærmere inn på ulike spørsmål det synes aktuelt at undergis en nærmere vurdering av de relevante myndighetene når det gjelder spørsmålet om styrket lokal/regional deltakelse i og beslutningsmyndighet i fiskeriforvaltningen, og Sametingets rolle i denne forvaltningen.

#### 22.5.4.2 Den lokale/regionale forvaltningen

Hva angår den lokale/regionale forvaltningen av fisket kan én mulighet være å avsette statlige midler til oppkjøp av fiskekvoter og refordeling av kvotene til de fartøygrupper i kystsamiske områder som har kommet dårlig ut gjennom de senere årenes fiskerireguleringer. For at en slik ordning, som ikke vil være helt ulik den som tidlig på 1990-tallet ble etablert på New Zealand, jf. omtalen av Apirana Mahuika-saken i punkt 22.3.2.2, skal fungere etter hensikten, vil kvotene måtte ha en størrelse som kan gi grunnlag for et lønnsomt og bærekraftig fiske.

Mer konkret kan en ordning som den nevnte muligens gjennomføres ved at midlene tilføres et *marint ressurselskap* for de sjøsamiske kyst- og fjordområdene som forvaltes lokalt og som kan kjøpe opp kvoter og fordele disse blant den lokale kyst- og fjordflåten. Dette har blant annet vært tatt opp av Troms fylkesråd, som i landsdelsutvalgsmøte 17. mars 2005 foreslo «etablering av ett eller flere regionale, offentlige eide ressurselskap, som skal eie og forvalte fiskekvoter i landsdelens interesser», og som «må ha rett til å kjøpe opp kvoter.»<sup>168</sup> Også Finnmark fylkeskommune har ønsket etablering av ett eller flere ressurselskap/kvotelskap som skal forvaltes lokalt, og som skal få tilført kvoter fra den havgående flåten blant annet ved å overta kvoter fra kondemnerte trålere.<sup>169</sup> Det har også fremkommet ønsker om etablering av kommunale ressurselskaper for kjøp og fordeling av fiskekvoter.<sup>170</sup>

Slik Samerettsutvalget ser det, er det viktig at eventuelle regionale eller lokale selskaper for kjøp og fordeling av fiskekvoter ikke opptrer som rene kommersielle aktører. Dette tilsier at selskapene bør underlegges *folkevalgt styring*, og at det må gis visse nærmere regler for hvordan organene disponerer over kvotene. For så vidt gjelder kravet om folkevalgt styring, kan et mulig alternativ være at det etableres et eget forvaltningsorgan for det regionale fisket etter mønster av Finnmarkseiendommen eller Hålogalandsallmenningen der styret sammensettes av personer valgt av Sametinget og de respektive fylkestingene, og hvor det også legges opp til representasjon fra personer som er hjemmehørende i det området forvaltningsordningen gjelder for og som her driver kyst- og fjordfiske.

Regionale eller lokale organer av denne typen vil foruten å fordele fiskekvoter mellom ulike grupper av fiskere til fremme for det lokale kyst- og fjordfisket, også kunne tillegges annen beslutningsmyndighet innenfor de ytre rammene for uttaket av fiskeressurser. For eksempel kan de gis myndighet til å frede bestemte områder mot snurrevad og liknende redskaper, og sette andre begrensninger i fisket dersom dette anses nødvendig ut fra ressurs situasjonen, for eksempel dersom dette er nødvendig for å sikre lokale torskestammer.

Det kan i sammenhengen nevnes at de her skiserte tanken ikke er nye. Som fremholdt i punkt 22.2.1 ga Samerettsutvalget I uttrykk for at det rådgivende utvalget for lokale reguleringer i Finnmark som både her og i andre fylker er opprettet i henhold til Fiskeridepartementets retningslinjer 7. juni 1988, burde få endret sin myndighet fra bare å kunne gi råd til den sentrale fiskeriforvaltningen til selv å kunne fastsette lokale forbud mot bruk av visse redskapstyper i nærmere angitte farvann.<sup>171</sup> En gikk også inn for å endre sammensetningen av det lokale reguleringsutvalget, slik at flertallet av rådets medlemmer var valgt av Sametinget, Finnmark fylketing og kommunestyrene.

Dersom det etableres regionale/lokale ressurselskaper som her omtalt, er det trolig grunn til å gi nærmere regler om hvordan de skal fordele kvotene blant de lokale fiskerne. Herunder er det, fordi noe av den underliggende hensikten med en slik ordning vil være å styrke det lokalt baserte kyst- og fjordfisket med passive redskaper, grunn til å gi nærmere regler om at fartøyer som oppfyller disse kriteriene og hvor eier, skipsfører og eventuelt mannskap er bosatt i virkeområdet for

168. Troms fylkesråd, vedtak om regionale ressurselskap for fisket, i landsdelsutvalgsmøte 17. mars 2005.

169. Se blant annet Finnmark fylkeskommune, vedtak i sak 56/2006 Høring av NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten, 27. september 2006.

170. Se for eksempel Møteprotokoll fra Nordkapp kommune, 22. november 2004, PS 125/04.

171. NOU 1997: 4 side 315–317.

samisk utviklingsfond, sikres en minimumskvote. Selv om det i Stortingets anmodningsvedtak nr. 402 (2004–2005) tales om en minimumskvote for båter under 10 meter, kan det for øvrig neppe på generelt grunnlag at slike ordninger vil være uaktuelle for større båter enn dette. Etter forholdene kan det også være viktig at båter på mellom 10 og 15 meter sikres et driftsgrunnlag i form av minimumskvoter.<sup>172</sup>

Det kan for øvrig oppstå særskilte spørsmål dersom det viser seg at kvoter som organet har kjøpt inn eller fått overført på annen måte, og senere fordelt blant den lokale flåten, ikke vil bli benyttet. I en del tilfeller vil disse kvotene trolig kunne tilbakeføres vederlagsfritt til det regionale ressurselskapet/forvaltningsorganet og tildeles eller fordeles blant andre fiskere i dettes forvaltningsområdet. Dersom dette ikke lar seg gjøre kan det imidlertid spørres om kvotene skal kunne tildeles andre. Det har fra sjøsamisk hold vært ytret atskillig skepsis mot ordningen med omsettelige fiskekvoter. I debattinnlegget «Fiskerier i Finnmark. Rettigheter og krav» publisert 21. februar 2006 uttaler for eksempel lederen for den sjøsamiske fangst- og fiskeriorganisasjonen, Bivdi, seg slik om kjøp og salg av kvoter:<sup>173</sup>

«Det er ikke staten, men folket som bor ved kysten og i fjordene som er den rettmessige eier av fisken og de øvrige fornybare marine ressursene. Kjøp og salg av rettighetene må stoppes, og de må ikke overføres til andre deler av landet. Kvoter som er ført ut av fylket tilbakeføres.»

Dersom det ikke er mulig å refordele kvotene innenfor lokalmiljøet eller regionen, kan det imidlertid synes hensiktsmessig å åpne for at kvotene kan avhendes til andre deler av landet. På den måten vil organet kunne få tilført midler som blant annet vil kunne benyttes til senere erverv av kvoter. Samerettsutvalget har imidlertid ingen sikker oppfatning av hva slags løsninger som vil være mest tjenlige i et tilfelle som dette.

En er for øvrig kjent med at Kystfiskeutvalget vurderer om løsninger av den typen som ovenfor er omtalt relativt skissepreget, bør innføres for Finnmark. Samerettsutvalget har derfor ikke heller gått nærmere inn på detaljspørsmål eller spørsmålet hvilke av de ovennevnte alternativene som vil være best egnet i forhold til å styrke det kyst- og fjordfisket som utøves med utgangspunkt i sjøsa-

miske områder og til å overholde Norges folkerettslige forpliktelser i denne relasjonen. Dersom det for Finnmark innføres ordninger som er i noenlunde samsvar med det som er antydnet ovenfor, kan imidlertid ikke Samerettsutvalget se at det skulle foreligge noen avgjørende innvendinger mot at disse ordningene utvides til også å omfatte sjøsamiske kyst- og fjordområder i Troms og Nordland.

Kyst- og fjordfiskere fra disse områdene møter mange av de samme utfordringene som kyst- og fjordfiskere fra Finnmark. Det må også antas at de, på samme måte som i Finnmark, kan gjøre gjeldende å ha visse historiske rettigheter til fisket i fjorder og andre farvann som ut fra naturgitte farvann er avgrenset mot havområdene utenfor. Samtidig er det også i relasjon til kyst- og fjordfisket en rettslig realitet at Norges folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppen ikke stanser ved fylkesgrensen mellom Finnmark og Troms.

#### 22.5.4.3 Særlig om Sametingets rolle i nasjonal fiskeriforvaltning

Slik Samerettsutvalget ser det, vil det av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser være naturlig at Sametinget gis en rolle i nasjonal fiskeriforvaltning. Både SP artikkel 27 og Menneskerettskomiteens praksis og ILO-konvensjonens bestemmelser om urfolkets rett til deltakelse i forvaltningen av ressursene i de områdene det tradisjonelt har utnyttet, gir klare føringer i den retningen. Det er heller ikke noe nytt at Sametinget har en slik rolle, ettersom det var representert i det sentrale Reguleringsrådet, som inntil det ble midlertidig nedlagt i juni 2006, hadde en rådgivende rolle i den interne fordelingen av de norske fiskekvotene.

Systemet fungerte i grove trekk slik at det etter at det var avklart hvilke kvoter Norge disponerte av de ulike fiskeslagene vedkommende år, fremmet Fiskeridirektoratet forslag overfor Reguleringsrådet om hvordan kvotene skulle fordeles blant ulike grupper av norske fiskere og om hvordan fisket mer konkret skulle utøves. På bakgrunn av den rådgivende behandlingen i Reguleringsrådet, fremmet så direktoratet forslag om regulering av fisket til Fiskeri- og kystdepartementet som fastsatte de ulike reguleringsforskriftene.

Sametinget var representert i Reguleringsrådet fra 1991 og hadde i 2006 ett av 16 medlemmer i rådet. Selv om antall representanter i seg selv ikke nødvendigvis er proporsjonalt med innflytelse i et organ, var Sametingets innflytelse i Reguleringsrådet liten. De som har representert Sametinget i rådet, har opp gjennom årene fremmet en rekke

172. Se Sametinget, Høringsuttalelse – Strukturvirkemidler i fiskeflåten (NOU 2006: 16), 9. oktober 2006.

173. Jon Egil Nilsen, Fiskerier i Finnmark. Rettigheter og krav, debattinnlegg [i], Nordlys 21. februar 2006.

forslag, men har sjelden fått gjennomslag for forslagene.<sup>174</sup> Reguleringsrådet er nå (midlertidig) nedlagt og erstattet av mer eller mindre åpne reguleringsmøter hvor så vel Sametinget som andre representanter for sjøsamiske fiskeriinteresser kan møte. Om dette grepet har økt disse interessenes innflytelse, vites ikke, men Samerettsutvalget har merket seg at det har vakt en del misnøye. Blant annet går styret i Nordland Fiskarlag i en henvendelse til styret i Norges Fiskarlag relativt langt i å antyde at dagens ordning med reguleringsmøter fungerer dårlig og at det derfor bør vurderes om Reguleringsrådet bør gjeninnføres.<sup>175</sup>

Slik Samerettsutvalget ser det, er det enten Reguleringsrådet gjeninnføres med fast representasjon fra Sametinget eller ikke, grunn til å gi Sametinget en mer formalisert rolle i den nasjonale fiskeriforvaltningen enn hva det har i dag. En mulighet kan blant annet være å opprette et *fast samarbeidsorgan* mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet med sikte på å ivareta samiske interesser i fiskeriene. Et slikt organ vil være et bidrag til at Norge kan ivareta sine grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser for så vidt gjelder sikring og videreutvikling av samisk kultur i vid forstand og samisk deltakelse i beslutningsprosesser som særskilt angår samisk næringsutøvelse og samfunnsliv.

Samarbeidet vil dels kunne foregå på administrativt og dels på politisk plan, og en vil her blant annet kunne gjennomgå forslag til lover og forskrifter innen fiskeriene, fremtidige forvaltningsstrategier og konkrete reguleringsvedtak. Sametinget vil gjennom et slikt formalisert samarbeid kunne få økt innsikt i sentrale fiskeripolitiske føringer, og samtidig vil samarbeidet være egnet til å øke den sentrale fiskeriforvaltningens innsikt i samiske spørsmål.

Samerettsutvalget vil anta at den formen for samarbeidsordning som skissert ovenfor langt på vei kan gjennomføres innenfor rammene av de reglene om konsultasjoner og annen saksbehandling som utvalget har foreslått i kapittel 17 og 18 for å sikre samisk deltakelse i beslutningsprosesser som særskilt angår det samiske samfunnet. Hensikten med disse reglene er blant annet at offentlige myndigheter og representanter for samiske interesser skal møtes, og med god vilje («in good faith») søke å nå frem til omforente løsninger som er akseptable for alle involverte interesser. Dette

gjelder generelt, og bør også være et siktemål blant annet når det gjelder fordelingen av fisk og andre levende marine ressurser og den fremtidige flåtestrukturen i de kystkommunene som inngår i virkeområdet for Samisk utviklingsfond.

Den her skisserte formen for deltakelse i fiskeriforvaltningen kan trolig gi en vel så effektiv innflytelse på de vedtakene som treffes som ledd i fiskeriforvaltningen, som representasjon i ulike saksforberedende organer med rådgivende myndighet.

Samerettsutvalget har imidlertid ut over det som er skissert ovenfor ikke gått konkret inn i spørsmålet om hvordan en samarbeidsordning mellom Sametinget og den sentrale fiskeriforvaltningen mer konkret bør organiseres, eller om Sametinget også på andre måter kan gis en rolle i den sentrale fiskeriforvaltningen. En er imidlertid kjent med at også dette er spørsmål som vurderes av Kystfiskeutvalget, og vil i den forbindelse bemerke at det forhold at de samiske fiskeriinteressene etter dagens viten ikke bare gjør seg gjeldende i Finnmark, men også i Troms og i deler av Nordland, ytterligere vil styrke begrunnelsen for en ordning hvor Sametinget tilsikres en mer formell rolle i fiskeriforvaltningen enn det har i dag.

Ettersom det norske fiskeuttaket ikke avgjøres av norske myndigheter alene, men i internasjonale forhandlinger med andre stater, bør etter Samerettsutvalgets syn Sametinget også trekkes med i disse forhandlingene, for eksempel ved at det gis observatørstatus med rett til å fremlegge konkrete innspill og forslag. Dette kan bidra til å sikre en helhetlig forvaltning av fiskeressursene, og gi økt sikkerhet for at Norge i forhandlinger med for eksempel EU eller Russland bruker torsk, som kan fiskes av kystflåten, som forhandlingskort for å få større tilgang på fiskeslag som bare kan fiskes av havflåten.

#### 22.5.4.4 Samisk fiskerisone eller urfolkssone?

Som fremholdt i punkt 22.2.2.2, skulle Samisk fiskeriuvalg særskilt drøfte opprettelsen av en «samisk fiskerisone» i nordre Nordland, Troms og Finnmark, noe en antok var en form for særskilt verne- og kvoteordning for det aktuelle området. Utvalgets flertall gikk imidlertid mot å bruke denne betegnelsen. Det var imidlertid enighet i Samisk fiskeriuvalg om at det innenfor det tiltaksområdet som utvalget foreslo avgrenset til Finnmark og Nord-Troms, samt andre kommuner i Troms og Nordland som helt eller delvis var eller ville bli omfattet av Samisk utviklingsfonds virkeområde, skulle iverksettes en rekke tiltak for å bedre kystfiskernes tilgang på fiskeressursene og

174. Se for eksempel St.meld. nr. 11 (2004–2005) Om Sametingets virksomhet side 19, jf. side 31.

175. [http://www.fiskarlaget.no/index.php?option=com\\_content&task=view&id=636&Itemid=19](http://www.fiskarlaget.no/index.php?option=com_content&task=view&id=636&Itemid=19)

styrke kontrollen med visse redskapstyper.<sup>176</sup> Selv om det var dissens i utvalget om man skulle bruke betegnelsen «samisk fiskerisone» på det området hvor disse tiltakene skulle iverksettes, var dette dermed mer en dissens om begrepsbruk og terminologi enn en dissens om innhold.

Tanken om å etablere en «samisk fiskerisone» eller «urfolkssone» har for øvrig også vært tatt opp senere. I det foran omtalte debattinnlegget fra Bivdi, Sjøsamisk fangst- og fiskerierorganisasjon i Nordlys 21. februar 2006, heter det at det må opprettes:<sup>177</sup>

«en urfolkssone, hvor også samene får en reell innflytelse på forvaltningen av våre felles ressurser. Med urfolkssone mener vi et sammenhengende område, som ikke bare gjelder Finnmark. Alle som bor innenfor denne sonen stilles likt, og det kan ikke skilles på individuell etnisk bakgrunn».

Skulle noe av det som er skissert i punkt 22.5.4.1 til 22.5.4.3 bli realisert i Finnmark, Troms og nordre Nordland, kan dette utvilsomt styrke det lokalt baserte kyst- og fjordfisket i de sjøsamiske områdene. Dersom det her for eksempel etableres regional forvaltning av fjorder og kystfarvann som åpner for at et regionalt organ underlagt folkevalgt styring kan erverve fiskekvoter og fordele disse til fremme av det lokalt baserte kyst- og fjordfiske, og iverksette lokale fredninger mot bestemte redskapstyper, samtidig som lokale kyst- og fjordfiskere med mindre båter og passive redskaper er sikret en minstekvote, vil dette fisket klart nok få et løft.

Om en skal betegne «summen» av de ordningene som eventuelt innføres for å styrke dette fisket, og som eventuelt vil være geografisk avgrenset til kystkommuner i virkeområdet for Samisk utviklingsfond, som en «samisk fiskerisone» eller en «urfolkssone», vil imidlertid også i dag primært være et terminologisk spørsmål. Gitt at de ordningene som innføres vil medføre reelle forbedringer av situasjonen for kyst- og fjordfiskerne i sjøsamiske områder, vil dette terminologiske spørsmålet neppe ha stor praktisk betydning. En annen sak er at det kan ha en viss symbolsk betydning. Slik Samerettsutvalget ser det, vil imidlertid det konkrete innholdet i tiltakene være langt viktigere enn hvilken samlebetegnelse som settes på dem.

## 22.5.5 Enkelte andre spørsmål

### 22.5.5.1 Kort om visse sider ved

#### *Havressurslovutvalgets forslag*

I motsetning til det som er tilfellet for Planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14 og Biomangfoldlovutvalgets forslag i NOU 2004: 28, jf. kapittel 19 og 20, har Samerettsutvalget i liten grad vurdert enkelthetene i Havressurslovutvalgets lovforslag i NOU 2005: 10. En ser imidlertid i utgangspunktet positivt på at det gis en generell lov som ikke bare omfatter fisk, men som også omhandler forvaltningen av andre viltlevende marine ressurser.

Selv om Samerettsutvalget ikke deler flertallet i Havressurslovutvalgets vurdering av den konkrete rekkevidden av Norges folkerettslige forpliktelser i forhold til samene når det gjelder fiske i saltvann, jf. foran i punkt 22.3, ser en også positivt på at Havressurslovutvalget i utkastet til § 1–6 i ny havressurslov har angitt en del grunnleggende hensyn som skal være styrende for forvaltningen av viltlevende marine ressurser med tilhørende genetisk materiale, og at det i bokstav k) er inn tatt en bestemmelse om at forvaltningen «skal bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.»

Samerettsutvalget gir derfor sin tilslutning til dette forslaget. En vil også anbefale at liknende bestemmelser tas inn i deltakerloven og eventuelt også i saltvannsfiskeloven for det tilfellet at oppfølgingen av Havressurslovutvalgets lovforslag trekker i langdrag.

For øvrig deler Samerettsutvalget den skepsisen som blant annet Justisdepartementet og Utenriksdepartementet ga uttrykk for under høringen av Havressurslovutvalgets lovforslag når det gjelder § 1–5 om at viltlevende marine ressurser tilhører staten, jf. punkt 22.2.4.5 foran. En vil imidlertid bemerke at dersom forslaget blir vedtatt, vil de viltlevende marine ressursene være omfattet av ordlyden i ILO-konvensjonens artikkel 15 (2) om at staten ved utnyttelse av ressurser som staten har eieomsretten til i urfolkets tradisjonelle områder, plikter å konsultere urfolket før de kan sette i gang eller tillate utnyttelse av ressursene.

Dette vil også omfatte fiskeressursene i fjorder og kystfarvann i sjøsamiske områder, jf. at uttrykket «landområder» i artikkel 15 (2) omfatter begrepet «territorier», som dekker totalmiljøet i de områdene samene lever i eller bruker på annen måte. Noen større praktisk betydning vil dette likevel ikke ha, idet konsultasjonsplikten etter artikkel 15 (2) uansett vil fanges opp av de mer generelle reglene i artikkel 15 (1), jf. også artikkel 6 og 7.

176. Innstilling fra Samisk fiskeriervalg, side 165–167. Se også side 141–148.

177. Jon Egil Nilsen, Fiskerier i Finnmark. Rettigheter og krav, debattinnlegg [i], Nordlys 21. februar 2006.



### 22.5.5.2 Ulike ikke-rettslige tiltak

Samerettsutvalget vil i det følgende nevne enkelte andre forhold som kan ha betydning for det kyst- og fjordfisket som drives med utgangspunkt i sjøsamiske områder. Fremstillingen er relativt stikkordpreget, noe som blant annet har sammenheng med at tiltakene bare i begrenset grad er av rettslig/forvaltningsmessig art. Slik Samerettsutvalget ser det, bør det imidlertid fremheves at utviklingen av de sjøsamiske områdene og mulighetene for å drive et regningssvarende kyst- og fjordfiske med utgangspunkt i disse områdene ikke bare vil bero på rettslige og fiskeriforvaltningsmessige tiltak, men også på infrastrukturelle og liknende tiltak.

Dersom hjemmebasert kyst- og fjordfiske skal være en regningssvarende virksomhet og en levedyktig virksomhet også i fremtiden, er det blant annet viktig at det etableres *mottaksstasjoner* hvor fangsten kan leveres. En del av de fartøylene som driver denne formen for fiske vil ikke nødvendigvis kunne gå langt for å levere fangsten, og myndighetene bør derfor der det er nødvendig gå inn med økonomisk støtte for å bedre mottakssituasjonen.

Videre bør statlige myndigheter legge til rette for *rekruttering* til fisket gjennom særskilte rekrutterings- og ungdomsfiskeordninger, slik at ungdom i samiske områder som ønsker det gis en reell mulighet til å begynne i forfedrenes yrke. Etablering av slike ordninger bør skje i samarbeid mellom Sametinget og vedkommende departement eller direktorat. Det vil også være viktig å igangsette forskning og utdanning på marine områder der Sametinget trekkes inn i utformingen. Dette kan ha betydning både i forhold til nyskaping, rekruttering og kunnskapsnivået om fiskets betydning for samisk kultur og samfunnsliv.

Etter Samerettsutvalget syn, bør det også tas sikte på å ivareta og styrke *kvinnens deltakelse* i det fisket som skjer med utgangspunkt i sjøsamiske områder. Kvinnene har historisk sett hatt en viktig rolle i fiskerivirksomheten og i forhold til å bevare den sjøsamiske kulturen, men denne deltakelsen har ikke gitt dem noe form for rettigheter til deltakelse i dagens fiskerier, ettersom denne deltakelsen i utgangspunktet fordeles gjennom konsesjoner og kvoteordninger. For å bedre kvinneandelen i fisket kan det blant annet være aktuelt å definere kvinner som en prioritert gruppe ved refordeling av kvoter og bruke regelverkets muligheter for å dispensere til fordel for kvinnelige søkere. Slike tiltak vil for øvrig også harmonere godt med inkorporasjonen av FNs kvinnekonvensjon i norsk lov, og med implementeringen av EUs rådsdirektiv 2002/73/EF om likebehandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og arbeidsvilkår.

Samerettsutvalget vil også understreke at bruken av de marine områdene må *ses i sammenheng*. Virksomhet som kan få innvirkning på fisket i sjøsamiske fjorder og kystfarvann, for eksempel oppdrettsvirksomhet, og oppføring og drift av faste installasjoner som sjøkraftverk, omlastingsterminaler og ilandføringsanlegg for petroleum, må planlegges og drives på en slik måte at virksomheten ikke truer lokale fiskestammer eller det biologiske mangfoldet. Det vil for å realisere dette blant annet være viktig at både Sametinget og andre samiske og lokale fiskeriinteresser gis en rolle i de aktuelle beslutningsprosessene. Utvalget vil anta at de reglene en har foreslått om konsultasjoner og annen saksbehandling i kapittel 17 og 18, jf. også forslagene til utvidelse av plan- og bygningslovens virkeområde i saltvann og andre endringer i denne loven i kapittel 19, kan bidra til dette.

## Kapittel 23

# Økonomiske og administrative konsekvenser

### 23.1 Innledning

Samerettsutvalget er i mandatet pålagt å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene, jf. utredningsinstruksen (særlig dennes punkt 2.3).

Nedenfor vurderes først konsekvensene av forslaget i kapittel 12 og 13 om opprettelse av et særlig apparat for kartlegging og anerkjennelse av rettigheter i mandatområdet (Kartleggingskommissjonen og utmarksdomstolen). Derneft gjennomgås forslagene i kapittel 14 om en ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms, hvor hovedvekten er lagt på flertallets forslag om å etablere et nytt eierorgan (Hålogalandsallmenningen) til denne grunnen.

Forslagene om endringer i fjellova og friluftsløven (kapittel 15) og reindriftsloven (kapittel 16) vurderes deretter. Til slutt gjennomgås antatte konsekvenser av utvalgets forslag til saksbehandlingsregler (kapittel 17–21). Siden utvalget i kapittel 22 ikke har fremmet særskilte lovforslag om kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder, berøres ikke dette kapitlet nærmere. Flere av de forslagene utvalget for øvrig har fremmet, vil imidlertid få anvendelse for kyst- og fjordfisket, jf. blant annet at Kartleggingskommissjonens mandat foreslås å omfatte rettigheter til fiske og andre fornybare marine ressurser, og at de generelle reglene om saksbehandling og konsultasjoner også vil få anvendelse ved vedtak av fiskerireguleringer.

Forslaget i kapittel 7 (punkt 7.4.4) om et norsk initiativ for å innlemme sameprotokollen i EØS-avtalen antas ikke å medføre nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser, og er således heller ikke omtalt nærmere nedenfor.

Det understrekes ellers at plattformen for mange av utvalgets lovforslag er Norges folkerettslige forpliktelser. Selv om staten har et visst spillerom ved gjennomføringen av de folkerettslige forpliktelsene i intern rett, jf. blant annet ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 34, vil de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i disse til-

fellene likevel i hovedsak være en følge av Norges ratifikasjon av internasjonale konvensjoner (særlig ILO-konvensjon nr. 169 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter). Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av folkerettslige forpliktelser er først og fremst en oppgave for regjeringen og Stortinget forut for ratifikasjon.<sup>1</sup>

At det i ettertid viser seg at gjennomføringen av de folkerettslige forpliktelsene har større økonomiske og administrative konsekvenser enn hva som ble antatt ved ratifikasjonen, kan således ikke være noe argument mot å gjennomføre de av Samerettsutvalgets forslag som har en folkerettslig begrunnelse.

Det bør her også påpekes at det oftest kan være mindre byrdefullt for norske myndigheter om konvensjonsbrudd blir avverget gjennom lovforslag, enn om det skjer brudd som fører til at saker bringes inn for internasjonale tilsynsorganer. Utvalgets folkerettsfunderte lovforslag kan således bidra til å spare offentlige utgifter.<sup>2</sup> En konkretisering i norsk lovverk av folkerettslige forpliktelser kan dessuten sies å medføre et enklere regelverk å forholde seg til for borgerne.

Hensynet til å klargjøre og synliggjøre samers og andres rettsstilling er en gjennomgående begrunnelse for flere av utvalgets forslag (se blant annet kapittel 19 og 20). I kapittel 17 og 18 om lovfesting av saksbehandlings- og konsultasjonsregler, dreier det seg i stor grad om å konkretisere allerede gjeldende mekanismer. Slike forslag kan vanskelig sies å øke de økonomiske og administrative konsekvensene.

Generelt må det ellers bemerkes at konsekvensene av flere av lovforslagene er meget vanskelig å tallfeste.

1. Sml. Ole Kristian Fauchald og Jo Stigen, *Traktatens tvang*, Aftenposten 21. august 2007 (<http://www.aftenposten.no/mening/kronikker/article1948589.ece>, sist besøkt 15. oktober 2007).

2. Jf. også Menneskerettighetslovutvalget i NOU 1993: 18 på side 184.

## 23.2 Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter

### 23.2.1 Innledning

Systemet med en utredende kommisjon (Kartleggingskommisjonen) og en særlig domstol for å avklare tvister (utmarksdomstolen) har sin parallell i finnmarksloven kapittel 5. Domstoladministrasjonen har i skrivende stund (oktober 2007) ikke utarbeidet tall over kostnadene forbundet med de to finnmarksorganene. Utvalget understreker at betydelig konkret veiledning omkring de nedenstående spørsmålene vil kunne hentes når de nærmere budsjettene og beløpene for de to finnmarksorganene foreligger. Ventelig vil dette skje i nærreste fremtid. En må her imidlertid også ha i mente forskjellene mellom Finnmark og utvalgets mandatområde, se punkt 12.4 foran. Uansett vil en ved etableringen av de to organene som her foreslås, kunne dra nytte av prosessen i forbindelse med etableringen av finnmarksorganene. Dette innebærer en besparelse sammenlignet med en situasjon hvor det opprettes to nye organer som ikke har noen parallell i systemet.

Det nevnes at det i statsbudsjettet for 2007 ble avsatt 10 millioner kroner til etablering av Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark.<sup>3</sup> Domstoladministrasjonen fikk i samme budsjett en bevilgning på 0,5 millioner kroner for å dekke kostnadene ved å ha det administrative og økonomiske ansvaret for kommisjonen og domstolen.<sup>4</sup> Samerettsutvalget antar at de nevnte beløpene fra statsbudsjettet er overførbare til etableringen av Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen i utvalgets mandatområde.

I pressen har det for øvrig vært antydning at de to finnmarksorganene vil få «i underkant av 10 stillinger» – uten at det er nærmere spesifisert hvilke stillinger en da har hatt i tankene (kommisjonsmedlemmer, sekretariat osv.).<sup>5</sup>

Domstoladministrasjonen antok i sin høringsuttalelse til utkastet til forskrift om Finnmarkskommisjonen og utmarksdomstolen for Finnmark at det vil komme en merbelastning på jordskifterettene.<sup>6</sup> Samerettsutvalget mener det må være

grunnlag for en tilsvarende antagelse her, jf. herunder lovforslagets § 28 om grensegang mv.

Distriktsmessige konsekvenser er i henhold til utredningsinstruksen punkt 2.3.2 et aspekt å vurdere. Utvalget peker på at Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen vil generere arbeidsplasser til mandatområdet – og også aktivitet i tilknytning til de to organenes virksomhet.<sup>7</sup>

### 23.2.2 Kartleggingskommisjonen

Utgangspunktet for vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av Kartleggingskommisjonen må tas i at dette er en *folkerettslig forpliktelse* i henhold til ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2), se drøftelsen i 12.2. Det vises til det som innledningsvis i 23.1 er sagt om konsekvenser av folkerettslige forpliktelser.

Uten det særlige apparatet som her foreslås, må det antas at mange saker av denne typen med tiden ville kommet for de alminnelige domstolene og/eller jordskifterettene (jf. blant annet punkt 12.9.8 foran).

*Administrativt* innebærer forslaget at det må opprettes et nytt organ. Organet vil være midlertidig – og avvikes når dets oppgave er fullført, se nærmere nedenfor om tidsanslaget.<sup>8</sup>

Kartleggingskommisjonen er ingen domstol, men et utredende organ. Kommisjonen vil imidlertid ha flere likhetstrekk med en domstol.

Kartleggingskommisjonen skal bestå av *fem medlemmer*, se punkt 13.5.1. Det er, som i finnmarksloven § 29 annet ledd, oppstilt krav om at lederen skal oppfylle domstollovens krav til høyesterettsdommere, og at to av de andre medlemmene skal oppfylle kravene til tingrettsdommere. Samerettsutvalget er av den oppfatning at *lønnsbetingelsene* for kommisjonen må legges til rette for at den kan besettes med godt kvalifiserte personer. Kartleggingskommisjonens leder bør således lønnes tilsvarende en domstolleder. Stilling som domstolleder med 1–9 årsverk lønnes p.t. med 748 500 kroner årlig, mens en domstolleder med 10–24 årsverk har en lønn på kr 780 500. For de øvrige medlemmene mener Samerettsutvalget det ved lønnfastsettelsen er naturlig å ta utgangspunkt i lønnen for tingrettsdommere, jf. straks foran om de formelle kravene til de to juridiske medlemmene. For

3. Se St.prp. nr. 1 (2006–2007) Justis- og politidepartementet, blant annet s. 14, 48 og 50.

4. St.prp. nr. 1 (2006–2007) Justis- og politidepartementet s. 66–67.

5. Ságat, 20. mars 2007 (<http://www.sagat.no/?article=6134&cat=Hovedsiden>, sist besøkt 15. oktober 2007).

6. Domstoladministrasjonens høringsuttalelse 15. september 2006 s. 2.

7. Sml. om distriktpolitiske målsetninger kapittel 6 i Soria Moria-erklæringen, Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09.

8. Se utredningsinstruksen punkt 2.1 fjerde ledd om at det ved lov- og forskriftsarbeid skal vurderes hvorvidt regelverket bør ha begrenset varighet.

tiden (oktober 2007) er tingrettsdommerlønnen på 697 500 kroner. De to ikke-juridiske kommisjonsmedlemmene bør ha samme avlønning, i og med at disse skal delta på lik linje med de juridiske medlemmene og kan ha både lokal og annen kompetanse som er like verdifull som den rent juridiske. De rene lønnsutgiftene til kommisjonsmedlemmene utgjør med dette forslaget kr 3 538 500 per år.

Hvor mange *sekretariatet* skal bestå av, er vanskelig å ha en klar formening om. Trolig vil dette etter hvert måtte tilpasses kommisjonens saksmengde. Utvalget antar 5–6 fast ansatte kan være et rimelig anslag – avhengig av hvilke oppgaver som legges til sekretariatet. Lønnsutgiftene beror på hvilken kompetanse som tilføres sekretariatet og er ikke mulig å tallfeste på samme måte som for kommisjonsmedlemmene.

I tillegg kommer *andre utgifter* forbundet med de ansatte i kommisjonen. Den differensierte *arbeidsgiveravgiften* medfører at lokaliseringen avgjør hvilke utgifter som påløper i denne henseende.<sup>9</sup>

*Reiseutgifter* i relativt betydelig utstrekning innenfor mandatområdet, må påregnes. Kommisjonen antas å ville reise på befaring i de enkelte feltene som er under behandling. En flyreise t/r i mandatområdet i måneden for de fem kommisjonsmedlemmene er et mulig utgangspunkt. Flyprisene i mandatområdet er gjennomgående høyere enn på de mest trafikkerte rutene, slik at et snitt på kr 5000 per flyreise synes realistisk. Tillagt et omtrentlig anslag på to hotellovernattinger i måneden à kr 1100, utgjør disse reiseutgiftene vel kr 330 000 i året. I tillegg kommer utgifter til kost og transport over mindre strekninger (egen bil, taxi, buss, båt).

Kartleggingskommisjonen må ha *lokaler*. I merknadene til forskriften om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark heter det at det for kommisjonen kan være hensiktsmessig at sekretariatet har et fast tilholdssted, men slik at enkelte sekretariatsfunksjoner utføres fra skiftende tilholdssted etter hvert som kommisjonen kartlegger forskjellige områder.<sup>10</sup> Samerettsutvalget antar at dette kan være en mulig løsning også for Kartleggingskommisjonen, som skal favne et stort geografisk område. Dette innebærer i så fall

faste utgifter til lokaler og varierende utgifter knyttet til midlertidige lokaler. De nærmere utgiftene vil måtte avhenge av markedsprisen på de enkelte stedene.

Et hensyn som taler mot at kommisjonens faste kontorsted lokaliseres sammen med eksisterende alminnelige eller særlige domstoler, er at kommisjonen ikke er en domstol og bør utøve sin utredende virksomhet uavhengig av domstolsapparatet. Samlokalisering medfører uansett behov for nye kontorer mv. til kommisjonen.

Muntlige forhandlinger vil neppe utgjøre noen vesentlig del av kommisjonens virksomhet, og de muntlige forhandlingene bør i alle tilfelle – uavhengig av kontorenes lokalisering – kunne holdes i allerede eksisterende rettslokaler, i tilknytning til feltene som er under behandling. Samerettsutvalget ser dermed ikke noe behov for bygging av nytt tinghus eller egne rettslokaler.

Av hensyn til en grundig saksopplysning, som er et sentralt krav etter ILO-konvensjonen artikkel 14 (2), se blant annet 12.2.5, må *sakkyndige* i nødvendig utstrekning tilknyttes kommisjonen under de enkelte feltutredningene (se lovforslagets § 11). De sakkyndige bør som utgangspunkt ha forskerkompetanse og få godtgjørelse i tråd med alminnelig honorar for oppdragsforskere innen de aktuelle fagfeltene. Det vil til dels kunne bli tale om omfattende utredninger.

I Samerettsutvalgets forskningsprosjekt i regi av Senter for samiske studier ved Universitetet i Tromsø, se NOU 2007: 14, har det vært operert med utgifter på mellom 40 000 og 45 000 kr for et forskermånedswerk.

Som eksempel fra Utmarkskommisjonens senere praksis<sup>11</sup> nevnes at sakkyndig bistand fra to personer i sakene om Vassbrunafeltet og Tamokdalen<sup>12</sup> beløp seg til kr 128 578,21. I Efjordsaken<sup>13</sup> ble utredningskonsulentens salær og utlegg spesifisert til kr 202 752,24, mens dette i Narviksaken<sup>14</sup> var på kr 143 922,80.

Kartleggingskommisjonen må ta sikte på en grundig saksopplysning, slik at rapportene blir avklarende. Mellom 200 000 og 300 000 kroner i utredningsutgifter for et gjennomsnittlig felt kan etter dette være et overslag. Med 10 feltutredning

9. Se [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Differensiert\\_arbeidsgiveravgift.html?id=938](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Differensiert_arbeidsgiveravgift.html?id=938) og [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Differensiert\\_arbeidsgiveravgift/Virkeomrade-for-differensiert-arbeidsgiveravgiftfra-2007.html?id=417727](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Differensiert_arbeidsgiveravgift/Virkeomrade-for-differensiert-arbeidsgiveravgiftfra-2007.html?id=417727) (sist besøkt 15. oktober 2007).

10. Se merknadene til forskriftens § 3 på s. 3 i kgl. res. 16. mars 2007 Forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark.

11. Den senere praksisen er nærliggende å ta utgangspunkt i for å ha mest mulig sammenlignbare tall, men disse sakene er ikke nødvendigvis representative for Utmarkskommisjonens virksomhet som helhet.

12. Utmarkskommisjonens sak nr. 1/2002 og 2/2002, dom avsagt 16. september 2003.

13. Utmarkskommisjonens sak nr. 2/2001, dom avsagt 5. april 2002.

14. Utmarkskommisjonens sak nr. 1/2001, dom avsagt 11. september 2002.

ger i året vil utgiftene til sakkyndige komme opp i mellom 2 og 3 millioner kroner. Det må understrekes at det hefter betydelig usikkerhet ved disse tallene. Feltenes omfang og hvilke utredninger som er nødvendige i det enkelte feltet, er blant det som vil være styrende for kostnadene.

Et tilsvarende behov for sakkyndighet vil foreligge for de alminnelige domstolene og/eller jordskifterettene dersom Kartleggingskommisjonen ikke opprettes, jf. ILO-konvensjonen artikkel 14 (2).

Forslaget om at Kartleggingskommisjonens mandat skal omfatte rettigheter til fiske og andre fornybare marine ressurser i de samiske kyst- og fjordområdene i mandatområdet, innebærer en utvidelse i forhold til Finnmarkskommisjonen. Konsekvensene av dette er ikke mulig å tallfeste. Det vises her dessuten til avvisningsbestemmelsen i lovforslagets § 9, som antas å bidra til en rasjonell konsentrasjon rundt kommisjonens kjerneoppgaver. Finnmarkskommisjonen skal for sin del gå frem felt for felt i Finnmark.

Det må antas at godtgjørelse til medlemmene i *referansegruppen* (se § 11 siste ledd i lovutkastet) kommer til å utgjøre en betydelig del av utgiftene. Referansegruppens arbeidsbyrde vil avhenge av antallet feltutredninger som igangsettes av kommisjonen. Et estimat kan være at referansegruppen møtes en gang i måneden etter at kommisjonen er kommet i gang. En full møtedag (åtte timer), 15 medlemmer og anvendelse av satsen for utvalgsmedlemmer i offentlige utvalg<sup>15</sup> – med forberedelsestid – innebærer da en månedlig utgift på omkring 72 000 kroner. Dersom advokater skal inngå i referansegruppen, vil utgiftene øke.<sup>16</sup> To advokater i stedet for to øvrige medlemmer gir en månedlig sum på nærmere 90 000 kroner. Det nevnes at det for Utmarkskommisjonen var tillitsmenn i funksjon. I sakene om Vassbrunafeltet og Tamokdalen var utgiftene til dette kr 28 319 og i Grytåfeltet kr 7626,50. Samerettsutvalget ser imidlertid ikke samme overføringsverdi her som for enkelte av de andre utgiftene for Utmarkskommisjonen, ettersom referansegruppen forutsettes å være større og inngå som en helt sentral del av de enkelte feltutredningene. Referansegruppen antas å ville utføre mye av det arbeidet som prosessfullmektigene for Utmarkskommisjonen gjorde.

*Varslingsprosedyrene* som foreskrives i lovutkastets § 8, medfører først og fremst utgifter av

betydning når det gjelder aviskunngjøring. Kunngjøringen som etter § 8 første ledd skal skje når kommisjonen starter sin virksomhet, skal dekke hele mandatområdet. Hensyntatt at det må være et mål at varslingen når alle potensielt berørte, synes 50 aviser å være et realistisk tall. Utgiftene vil avhenge av hvor store kunngjøringene er – og antall ganger de rykkes inn. Basert på utgiftene til kunngjøring i forbindelse med Samerettsutvalgets åpne informasjonsmøter i mandatområdet, kan 8000–10 000 kr per avis anslås. Disse varslingsutgiftene vil kun påløpe under kommisjonens første år.

De spesielle varslene etter § 8 annet ledd begrenses til aviser i de enkelte feltene, som trolig kan dreie seg om et par. Kunngjøringene av Kartleggingskommisjonens rapporter i henhold til lovutkastets § 12 må videre trekkes inn, men denne varslingen relaterer seg også bare til aviser med nedslagsfelt i det aktuelle feltet. Utgiftene her beror på hvor mange felt som tas under behandling, og hvor mange rapporter som avgis, hvert år.

De særskilte varslene som skal skje med hjemmel i § 8, og kunngjøringen «lokalt på annen hensiktsmessig måte», synes som en naturlig oppgave for kommisjonens sekretariat. Dette vil medføre noe bruk av sekretariatets ressurser og portoutgifter.

Utvalget legger til grunn at Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen bør ha egne *internettsteder*. Enkelte mindre utgifter må påregnes i denne forbindelse. Avhengig av hvilken kompetanse sekretariatet får, kan siden(e) muligens opprettes og oppdateres derfra.

Det kan reises spørsmål om konsekvensene av *forslaget om gratis tilgjengelige avgjørelser* på nettsidene, se punkt 13.17.1 og lovforslagets § 26. For de berørte partene er dette en besparelse, og det vil også kunne lette sekretariatets arbeidsbyrde. Utvalget kan dessuten vanskelig se at dette vil medføre noe inntektstap for Lovdata. For det første bør avgjørelsene også være tilgjengelige på Lovdata – med Lovdatas søkefunksjoner mv. – og for det andre synes det lite trolig at eventuelle Lovdata-abonnement vil være basert utelukkende på behovet for disse avgjørelsene. Utmarkskommisjonens avgjørelser har heller ikke vært publisert på Lovdata. Rapportene og dommene er for øvrig uten opphavsrettslig vern, jf. åndsverkloven § 9 første ledd.

*Forslaget om bruk av samisk språk*, se punkt 13.17.2 og lovutkastets § 27, vil kunne medføre økte utgifter. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad parter ønsker å benytte seg av mulighetene forslaget innebærer. Utvalget nevner i denne for-

15. I 2007 kr 390 per time for leder og kr 295 per time for øvrige medlemmer.

16. Advokater får godtgjørelse tilsvarende den offentlige salær-satsen, p.t. kr 825.

bindelse at oversettelsen til tre samiske språk av sammendraget i denne utredningen, kostet i underkant av kr 30 000 per oversettelse. Utgifter til eventuell tolking under muntlige forhandlinger og oversettelse av deler av kommisjonens materiale, kan bli aktuelt.

Med grunnlag i de ovenstående økonomiske overslagene – og med tillegg for andre utgifter og de mer usikre postene – kan det antydes at Kartleggingskommisjonens virksomhet i et «normalår» (det vil si etter at den har kommet i gang med fortløpende feltutredninger og rapportskrivning, kanskje fra det andre eller tredje året etter opprettelsen) kommer til å koste mellom 11 og 12 millioner kroner.

Hvor lenge Kartleggingskommisjonen vil være i virksomhet, er vanskelig å anslå på nåværende tidspunkt. Fristen på 10 år fra ikrafttredelsen av § 6 i kartleggings- og anerkjennelsesloven synes som et naturlig utgangspunkt, men dersom kommisjonen eksempelvis får inn en betydelig mengde krav rett før fristen går ut, eller har store restanser etter 10 år, kan utredningene pågå i mange år etter fristen.

Ettersom finnmarksorganene foreløpig er i støpskjeen, synes Utmarkskommisjonen å være det nærmeste man kommer et relevant sammenligningsgrunnlag blant andre organer. Denne var i funksjon i vel 18 år. Selv om dens mandatområde var betydelig mindre, foretok Utmarkskommisjonen en gjennomgripende gjennomgang av uklare grenser mellom staten og andre, i til dels meget store geografiske felt. Kommisjonens medlemmer hadde stillingene som sideverv. Kartleggingskommisjonen skal på den annen side etter forslaget være i funksjon på heltid.

Høyfjellskommisjonen for Sør-Norge hadde for sin del en mer omfattende oppgave, se punkt 12.9.3.2, og utvalget har grunn til å tro at Kartleggingskommisjonen vil gjennomføre sitt oppdrag på adskillig kortere tid.

En aktiv bruk av referansegruppen, sakkyn-dige og et permanent sekretariat bør bidra til en rasjonell saksbehandling. Samerettsutvalget mener samlet sett at 15–20 år kan være et rimelig tidsanslag.

*Administrative og økonomiske ressurser i Statskog SF og Hålogalandsallmenningen*<sup>17</sup> vil gå med til å delta i saksbehandlingen både for kommisjonen og utmarksdomstolen. Samerettsutvalget finner det ikke mulig å tallfeste årsverk eller andre forhold, da dette blant annet vil bero på i hvilken grad de to organene blir trukket inn i prosessene

av andre parter og hvordan de to organene stiller seg til Kartleggingskommisjonens sakkyndige, rapporter mv.

### 23.2.3 Utmarksdomstolen

*Administrativt* innebærer også denne delen av forslaget at et nytt, midlertidig organ opprettes, en særdomstol. Samerettsutvalget ser det som enda vanskeligere å forutsi de økonomiske konsekvensene av utmarksdomstolen enn tilfellet er for Kartleggingskommisjonen. Dette har sammenheng med at det hefter *betydelig usikkerhet* ved hvor mange av kommisjonens konklusjoner som vil bli brakt videre til domstolen. Både saksantallet og omfanget av de enkelte sakene er usikkerhetsfaktorer, og begge disse elementene vil ha avgjørende betydning for sakskostnadene (jf. særlig utgiftene til prosessfullmektiger, se straks nedenfor).

Den grundige behandlingen det legges opp til i Kartleggingskommisjonen, utvalgets forslag til bestemmelse om mekling også under kommisjonens behandling (se lovutkastets § 14 annet ledd) og bestemmelsen om mekling etter at kommisjonens rapport er avgitt (§ 14 første ledd, som tilsvarende finnmarksloven § 35) er virkemidler for at flest mulig av spørsmålene skal finne sin løsning før utmarksdomstolen eventuelt kommer inn i bildet. Bestemmelsen om at Hålogalandsallmenningen og Statskog SF uten ugrunnet opphold skal ta stilling til kommisjonens konklusjoner, se de alternative forslagene til § 13 i lovutkastet, bør ytterligere bidra til å hindre at saker bringes inn for utmarksdomstolen. Dette beror som nevnt på hvordan disse organene stiller seg til kommisjonens arbeid og konkrete konklusjoner. Samerettsutvalget mener det er rimelig å anta at disse organene ikke kommer til å virke prosessdrivende, men først og fremst ønsker kommisjonens konklusjoner domstolsprøvet der det er tale om prinsipielle spørsmål eller man mener kommisjonen har begått feil.

De samlede utgiftene ved utmarksdomstolens virksomhet må *sammenholdes med alternative utgifter* for de alminnelige domstolene og/eller jordskifterettene, se punkt 12.9.8 og 12.9.15 foran. En mulighet til domstolsprøving av Kartleggingskommisjonens rapporter må uansett foreslås. Dersom en tenker seg at kommisjonens rapporter kunne angripes ved stevning til Hålogaland lagmannsrett, måtte denne lagmannsretten tilføres ressurser til å håndtere den økte saksmengden. I tillegg til dommerressurser, administrative utgifter mv., må utgiftene til prosessfullmektig da antas å bli noenlunde de samme som for utmarksdomstolen. Utvalget henviser for øvrig til punkt 12.9.7

17. Se utvalgslertallets forslag i kapittel 14.

foran om hensynet til en rasjonell og hurtig behandling.

Utmarksdomstolen skal ha *fem dommere*, jf. lovforlaget § 15. Utvalget antar at det oppnås en effektivitetsgevinst ved heltidsansettelser – gjennom en mer rasjonell saksbehandling – og legger som utgangspunkt for sine beregninger til grunn at de fem dommerne skal være *heltidsansatte*, se ellers punkt 12.11 foran. Dette er også gjort av hensyn til ikke å underkommunisere de økonomiske konsekvensene.

Utmarksdomstolen kan sies å ha en karakter sammenlignbar med en lagmannsrett, og *lagdommerlønn* (for tiden kr 757 500) til hvert av domstolsmedlemmene bør da være et naturlig utgangspunkt. Det vises til det som ovenfor er sagt om lik lønn til juridiske og ikke-juridiske medlemmer. Lederen kan eksempelvis lønnes tilsvarende en lagmann (kr 785 500). De rene lønnsutgiftene utgjør med dette 3 815 500 kroner i året.

Eventuelle utgifter til *varamedlemmene* er ikke mulig å forutsi.

*Sekretariatet* til utmarksdomstolen kan trolig være noe mindre enn kommisjonens sekretariat og eksempelvis bestå av 3–4 fast ansatte. Også her vil de nærmere utgiftene blant annet bero på hvilken kompetanse som rekrutteres.

For *øvrige utgifter til de ansatte* ved utmarksdomstolen – som reiseutgifter – vises det til det som er sagt ovenfor om Kartleggingskommisjonen i denne henseende. Utvalget mener dette kan utgjøre et brukbart utgangspunkt og har ikke grunnlag for andre eller mer eksakte tall her.

Utmarksdomstolen bør kunne *lokaliseres* i tilknytning til en eksisterende domstol i mandatområdet. Rettsmøter vil neppe utgjøre noen vesentlig del av utmarksdomstolens virksomhet. Som for Kartleggingskommisjonen ovenfor, mener utvalget dermed at eget tinghus, nye rettssaler osv. ikke er nødvendig. Kontorer utgjør imidlertid klarligvis også her en utgiftspost.

*Partenes nødvendige utgifter* (se punkt 13.15.3 og spesialmerknadene til § 24 om hva som ligger i dette) må antas å bli en vesentlig del av kostnadene forbundet med utmarksdomstolen. Alternative utgifter til fri sakførsel for andre domstoler er her viktig å minne om. I mange av de sammenlignbare sakene for de alminnelige domstolene om bruks- og eierrettigheter har det vært gitt fri sakførsel (se som eksempel Svartskogsaken, Rt. 2001 s. 1229).

Hva som er nødvendige utgifter, må blant annet ses i lys av saksopplysningen for Kartleggingskommisjonen. Slik denne er forutsatt å arbeide, legger utvalget til grunn at det i liten grad vil være nødvendig med særlige sakkyndige mv. under

utmarksdomstolsbehandlingen. Utgiftene til prosessfullmektig må derfor gjennomgående antas å utgjøre hoveddelen.

De konkrete utgiftene til prosessfullmektig vil som nevnt innledningsvis avhenge av antallet saker og sakenes omfang. Som et mulig sammenlignbart eksempel nevnes at de vinnende partene i saken om Tammeshalvøya i Aursunden (Frostating lagmannsretts dom inntatt i RG 1998 s. 1106), fikk dekket en omkostningsoppgave for lagmannsretten på kr 97 760,45, hvorav advokatens salær utgjorde kr 85 130. Utmarks-kommisjonens saker er et annet sammenligningsgrunnlag. Fra Utmarks-kommisjonens siste dommer kan det nevnes at saksomkostningene for de private partene i saken om Storvatnet i Steigen og Sørfold nord,<sup>18</sup> utgjorde kr 217 877,98, mens det i Grytåfeltet<sup>19</sup> var tale om kr 209 062,60. I Grytåfeltet inngikk kr 48 624,70 til utredningskonsulenten i saken, se foran om sakkyndige for Kartleggingskommisjonen. I Skjomen-saken<sup>20</sup> ble de private partenes advokat tilkjent kr 351 852. Dette synliggjør at advokatutgiftene varierer avhengig av sakens omfang. I motsetning til sakene for Utmarks-kommisjonen, skal imidlertid utmarksdomstolen som her foreslås komme inn i bildet for å avgjøre tvister som består/oppstår etter at Kartleggingskommisjonens rapport er avgitt. Dette bør begrense utgiftene. Parter med likeartede interesser som ikke står i strid, bør dessuten nytte samme juridiske bistand (se lovutkastets § 24 annet ledd). På den annen side kan det i saker for utmarksdomstolen være flere parter med ulikeartede interesser. Samerettsutvalget antar samlet sett at 150 000–200 000 kroner i advokatutgifter for en gjennomsnittlig utmarksdomstolssak kan være et brukbart estimat.

Det foreslås ikke *rettsgebyr* for utmarksdomstolen, noe som er på linje med det som gjelder for Finnmark (kartleggings- og anerkjennelsesloven § 24 siste ledd jf. finnmarksloven § 43 siste ledd). For anke over utmarksdomstolens avgjørelser gjelder imidlertid de alminnelige reglene i rettsgebyrloven § 8, slik at det eksempelvis betales 24 ganger rettsgebyret (rettsgebyret er for tiden kr 860) for behandling av en ankesak i Høyesterett.

Forslaget *kan* medføre en noe økt belastning på Høyesteretts ankeutvalg og Høyesterett, selv om det i mange tilfeller trolig vil bli avgjort tvistesporsmål som uansett ville kommet for domstolene.

18. Utmarks-kommisjonens sak nr. 3/2002, dom avsagt 1. april 2004.

19. Utmarks-kommisjonens sak nr. 4/2002, dom avsagt 9. desember 2003.

20. Utmarks-kommisjonens sak nr. 3/2001, dom avsagt 16. september 2003.

Utvalget antar at det ikke blir behov for flere årsverk i Høyesterett som følge av forslaget om opprettelse av utmarksdomstolen.

Utmarksdomstolen kan etter lovforslagets § 22 i.f. begjære at *vedkommende tingrett* foretar avhør av parter og vitner utenfor hovedforhandling. Denne adgangen vil neppe medføre nevneverdig belastning på tingrettene, jf. at utgangspunktet i § 22 siste ledd er at slike avhør gjennomføres av to av utmarksdomstolens medlemmer.

Om *publisering* og bestemmelsen om bruk av *samisk språk*, vises det til det som er fremholdt under vurderingen av Kartleggingskommisjonen ovenfor.

For sakene der staten er motpart, kan utmarksdomstolens behandling som utgangspunkt synes å innebære en noe økt belastning for Regjeringsadvokaten. Uten utmarksdomstolen ville tilsvarende temaer imidlertid komme opp for de alminnelige domstolene og/eller jordskifterettene, slik at det neppe er tale om reell merbelastning av særlig omfang.

Utmarksdomstolen behøver ikke være på plass før Kartleggingskommisjonen har avgitt sin første rapport. På den annen side må domstolen være operativ til og med det tidspunktet hvor fristen for å bringe den siste kommisjonsrapporten inn, har gått ut – det vil si ett år og seks måneder etter at siste rapport er avgitt (jf. lovutkastets § 17 første ledd).

Forslaget om en særlig *ekspropriasjonshjemmel* i kartleggings- og anerkjennelsesloven § 19 vil trolig medføre visse økonomiske konsekvenser. Utvalget viser imidlertid til de relativt strenge vilkårene for å få adgang til å gå til ny sak om rettskraftig avgjorte krav – som er en forutsetning for eventuell senere ekspropriasjon eller at det gis vederlag for øvrig. Ekspropriasjonshjemmelen antas derfor å bli aktualisert i relativt få tilfeller av de tvistene utmarksdomstolen skal behandle. Den økonomiske verdien av den grunnen som eventuelt blir ekspropriert, kan dessuten i mange tilfeller være beskjedne, jf. at det gjennomgående er tale om utmark og at rettighetene trolig ofte vil være bruksrettigheter, som beiterett.

### 23.3 Ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms

#### 23.3.1 Innledning

*Et flertall* i Samerettsutvalget (Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Pedersen og Røssvold, med subsidiær tilslutning

av Parmann) har i utredningens kapittel 14 foreslått å etablere Hålogalandsallmenningen som ny eier av gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms. Det vil si av slik grunn som det viser seg at andre ikke har opparbeidet eierrettigheter til gjennom lang tids bruk. Det nye eierorganet vil få hånd om eierforvaltningen, mens administreringen av utmarksrettighetene på Hålogalandsallmenningens grunn foreslås lagt til regionale utmarksstyrrer. Den nye forvaltningsordningen skal være selvfinansierende.

Statskog SF, som i dag forestår forvaltningen av det som i norsk rettstradisjon har vært betegnet som «opprinnelig og innkjøpt statsgrunn i Nordland og Troms», og som utgjør et areal på vel 30 000 km<sup>2</sup>, eller vel 45 % av grunnen i de to fylkene,<sup>21</sup> vil ved opprettelsen av Hålogalandsallmenningen miste sine oppgaver i de to fylkene. De som er ansatt i foretaket med Nordland eller Troms som arbeidssted, vil imidlertid bli tilbudt ansettelse i det nye eierorganet. Andre aktører på statlig nivå vil ikke bli direkte påvirket av forslaget ut over at de foreslås tillagt visse kontrollfunksjoner, blant annet når det gjelder fastsettelse av kortpriser for jakt, fangst og fiske og som klageorgan for visse beslutninger som treffes som ledd i administreringen av utmarksutnyttelsen.

Sametinget og fylkestingene vil få en større rolle enn i dag i forvaltningen av grunnen, og da i første rekke ved sin rolle som oppnevningsorganer til det nye eierorganets styre. Kommunene vil som oppnevningsorganer til de regionale utmarksstyrene bli trukket med i administreringen av utmarksrettighetene. Disse styrene vil imidlertid, på samme måte som fjellstyrene i statsallmenningene, ha en uavhengig rolle både i forhold til oppnevningsorganene og i forhold til grunneierorganet.

For private rettssubjekter vil de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget være av relativt beskjedne art, jf. at det i hovedsak legges opp til å videreføre dagenes regelverk blant annet når det gjelder jakt, fangst og fiske på statsgrunn. Se nærmere gjennomgangen i punkt 23.3.2 til 23.3.4 nedenfor.

#### 23.3.2 Hålogalandsallmenningen – økonomiske konsekvenser

##### 23.3.2.1 Det nye eierorganet

Det forutsettes at ved ikrafttreddelsen av lovens kapittel 2 skal alle faste eiendommer med tilhø-

21. Innst. S. nr. 150 (2001–2002) side 5 (vedlegg 1). De tallene som her er opplyst fra Landbruksdepartementet, avviker for øvrig noe fra tallene i Statskog SFs Årsrapport for 2006.



rende begrensede rettigheter i Statskogs eie i Nordland og Troms overføres til Hålogalandsallmenningen. Overføringen skjer vederlagsfritt. Tinglysningsgebyr påløper ikke, da omregistrering i grunnboken skjer ved navneendring, og ikke ved tinglysning av hjemmelsovergang. Ved registrering av navneendring påløper heller ikke dokumentavgift.

Hålogalandsallmenningen overtar samtidig det personlige ansvaret for eventuelle panthefelser og andre heftelser for pengeforpliktelse i de eiendommene og rettighetene som overføres. For driftsmidler i Statskogs eie som det er aktuelt for Hålogalandsallmenningen å overta, forutsettes det at overdragelsessum og nærmere vilkår avtales mellom Statskog og Hålogalandsallmenningen.

Ved etableringen av Hålogalandsallmenningen må det utarbeides en åpningsbalanse, hvor den samlede verdien av organets eiendeler, egenkapital og gjeld fremgår.

Det antas at dagens inntekts- og utgiftsgrunnlag for Statskog SF i Nordland og Troms kan gi en viss veiledning for nivået på Hålogalandsallmenningens løpende inntekter og utgifter, men slik at inntekter fra salg av jakt- og fiskekort ikke vil tilfalle Hålogalandsallmenningen, men de regionale utmarksstyrene, som også vil bli belastet de administrasjons- og tilretteleggingsutgiftene som denne virksomheten vil medføre.

Inntektene vil etter dette blant annet bestå av grunneierinntekter i form av festeavgift, fallerstatninger, grus og malm, skogsdrift (særlig i Nordland) og salg av tjenester til blant annet Statens naturoppsyn og Landbruks- og matdepartementet, mens utgiftene vil bestå av administrasjonskostnader, vare- og tjenestekjøp og lignende.

En indikasjon på hvilke inntekter Hålogalandsallmenningen vil ha som grunneier, fremgår av oppstillingen i tabell 23.2.2.1 nedenfor over inntektene til Statskog Nordland og Statskog Troms i 2005, til sammen kr 67,7 millioner inkludert inntekter fra jakt og fiske mv., fordelt på 46,5 millioner i Nordland og 21,2 millioner i Troms.<sup>22</sup>

Forslaget om at inntektene fra salg av jaktkort og fiskekort mv. skal tilfalle utmarksstyrene og at disse også skal ha ansvaret for utmarksoppsynet, jf. lovutkastets §§ 25 og 35, innebærer at det må korrigeres for inntekter og utgifter som Statskog i Nordland og Troms har hatt i denne relasjonen. Tallene viser at inntektene fra salg av jaktkort og fiskekort, samt hytteutleie, i 2005 utgjorde om lag 16 % av Statskogs samlede inntekter i Nordland og Troms, og vel 15 % av inntektene i Nordland, og snaut 19 % av inntektene i Troms. Etter det Samerettsutvalget har fått opplyst har det ikke vært store svingninger i disse forholdstallene de senere årene.

Hva oppsynet angår, legger lovutkastet opp til at dette skal underlegges utmarksstyrene, på samme måte som fjellstyrene har ansvaret for oppsynet i statsallmenningene i Sør-Norge, og at de som ved lovens ikrafttreden er ansatt i Statskogs oppsynstjeneste i Nordland og Troms, skal tilbys ansettelse i det regionale utmarksoppsynet. Selv om Hålogalandsallmenningen med dette vil miste et visst inntekspotensial i form av salg av oppsynstjenester til for eksempel Statens naturoppsyn, vil eierorganet imidlertid heller ikke ha noen utgifter i forbindelse med utøvelsen av oppsynet. Det må antas at det i dette vil ligge en nettogevinst.

Hålogalandsallmenningen vil imidlertid trolig ha behov for en noe større administrasjon enn hva Statskog Troms og Statskog Nordland har hatt, blant annet fordi en ikke lenger vil kunne trekke vekslers på Statskog sentralt. Regnskap, IT og informasjon er støttefunksjoner som i dag ivaretas av Statskogs hovedkontor, men som Statskogs regionale kontorer benytter seg av.

Visse engangsutgifter vil påløpe, så som innkjøp av driftsmidler og opplæring og avlønning av

22. Tallene er fremskaffet av Statskog SFs representant i utvalget Dagfinn Reiersen. Tallene for 2006 var ikke tilgjengelige da sluttstrek for Samerettsutvalgets utredning ble satt, blant annet fordi Statskog SF ikke har ført resultatregnskap for hver enkelt region, og en dessuten har omorganisert virksomheten i 2006 og 2007, jf. foran i punkt 14.2.3.5, samt punkt 14.9.3.

Tabell 23.1 Inntekter Statskog Nordland og Statskog Troms, 2005

| Inntektstype             | Statskog Nordland | Statskog Troms | Sum           |
|--------------------------|-------------------|----------------|---------------|
| Skogsdrift               | 10,3 mill. kr     | 1,2 mill. kr   | 11,5 mill. kr |
| Grunneierinntekter       | 12,9 mill. kr     | 9,2 mill. kr   | 22,1 mill. kr |
| Tjenestesalg             | 16,3 mill. kr     | 6,8 mill. kr   | 23,1 mill. kr |
| Jakt, fiske, hytteutleie | 7,0 mill. kr      | 4,0 mill. kr   | 11,0 mill. kr |
| Sum                      | 46,5 mill. kr     | 21,2 mill. kr  | 67,7 mill. kr |

en del medarbeidere i en oppbyggingsperiode. Det nye eierorganet vil også selv måtte bære det økonomiske ansvaret for personalkostnader ved eventuelle omstillinger, så som tilbud om tidligpensjon, sluttpakker og omskoleringstiltak.

Som følge av foreslåtte endringer i bergverksloven § 42 kan Kongen ved forskrift fastsette at en høyere andel enn den lovfestede grunneierandelen på 1 promille av verdien av det som utvinnes på Hålogalandsallmenningen grunn, skal tilfalle denne. Dersom forskriftskompetansen brukes, vil dette kunne medføre økte inntekter på Hålogalandsallmenningens hånd.

Det foreslås ikke særskilte skatteregler for Hålogalandsallmenningen, som får alminnelig skatteplikt etter skatteloven.

Hålogalandsallmenningen skal være selvfinansierende, men for å sikre likviditet fra første dag er det foreslått en regel om at halvparten av de inntektene Statskog SF har i Nordland og Troms i tiden mellom vedtakelsen og ikrafttredelsen av lovens kapittel 2, skal tilføres Hålogalandsallmenningen. Som følge av dette vil behovet for å sikre startkapital for eierorganet gjennom et statlig «etableringslån» være mindre enn hva tilfellet var for Finnmarkseiendommen som fikk tilført kr 5 000 000 på denne måten.

Med disse forutsetningene skulle Hålogalandsallmenningen ha gode muligheter for å drive med overskudd, og også kunne lovpålegges å overføre halvparten av sine festeinntekter og – etter at en har avsatt midler til å dekke egen drift – halvparten av sine øvrige driftsinntekter til den regionale utmarksforvaltningen, jf. lovutkastets § 16.

### 23.3.2.2 Utmarksstyrene

Forslaget om å legge administreringen av de utmarksrettighetene som er regulert i lovutkastet til regionale utmarksstyrene vil medføre at det i hver region må etableres et særskilt apparat som kan ta seg av disse oppgavene. Dette vil medføre kostnader.

Det må imidlertid antas at moderne teknologi, hvor varer og tjenester kan distribueres over internett, vil bidra til å holde administrasjonskostnadene nede. Selv om utmarkstyrene ikke fritt vil kunne fastsette priser for jaktkort og fiskekort ettersom prisene for slike kort vil måtte ligge innenfor de maksimale prisrammene departementet fastsetter, må det videre antas at disse rammene vil bli satt tilstrekkelig høyt til at denne virksomheten isolert sett i alle fall vil gå i balanse.

Utmarksstyrene skal heller ikke kunne ta betaling for utvisning av for eksempel nødvendig til-

leggsjord til jordbrukseiendom eller av trevirke for brensel og annet husbehov. De vil imidlertid kunne kreve administrasjonsgebyr for slike utvisninger slik at dette dermed ikke vil påføre dem noe økonomisk tap.

Forslaget om at utmarksstyrene skal ha ansvaret for det regionale utmarksoppsynet, vil medføre utgifter ved at styrene vil måtte ansette og lønne oppsynspersonell og også sørge for at utmarksoppsynet har en infrastruktur som gjør at oppsynet kan utføres på en adekvat måte. Det må imidlertid antas at regelen om at vedkommende utmarksstyre, i tillegg til de inntektene som genereres av salg av jakt og fiskekort, skal få tilført betydelige deler av Hålogalandsallmenningens inntekter fra regionen, vil gi utmarksstyrene et tilstrekkelig økonomisk fundament til å organisere det oppsynet som situasjonen krever. Samtidig vil det ligge et visst inntektspotensial for utmarksstyrene i at de vil kunne leie ut oppsynstjenester til andre aktører.

Denne regelen vil også bidra til at det vil være tilstrekkelig midler i utmarkskassen til å oppebære en rimelig godtgjørelse for medlemmene i utmarksstyrene i samsvar med prinsippene i lovutkastets § 25. Det antas også at regionene vil ha tilstrekkelig gode administrative og økonomiske rammebetingelser til at virksomheten vil være selvfinansierende, og at det også vil kunne etableres et visst overskudd som vil kunne benyttes til ulike tilretteleggingstiltak innenfor vedkommende region.

For å sikre utmarksstyrenes likviditet fra oppstarten, er det for øvrig foreslått at den andre halvparten av Statskog SFs inntekter i Nordland og Troms i tiden mellom vedtaket og ikrafttredelsen av lovens kapittel 2 skal tilføres den regionale utmarksforvaltningen.

### 23.3.2.3 Offentlig forvaltning

Eiendomsoverføringen vil påvirke størrelsen på inntektene til Statskog SF, og dermed også størrelsen på det utbyttet som staten som eier kan ta ut. Forvaltningen av eiendommene i Troms og Nordland bidrar i dag til det økonomiske resultatet i Statskog SF. Man må derfor anta at statens muligheter for å hente ut utbytte fra Statskog SF reduseres, i alle fall i en omstillingsfase.

*Sentralforvaltningen* vil ha visse oppgaver i forbindelse med etableringen av den regionale utmarksforvaltningen, jf. at dette skal skje ved forskrift fastsatt av vedkommende departement, etter en saksbehandling hvor det legges opp til høring av berørte kommuner og rettighetshavere, og også åpnes for konsultasjoner. Dette antas imidlertid å

kunne gjennomføres innenfor de alminnelige budsjettammene. Heller ikke fastsettelsen av øvre kortpriser antas å medføre utgifter som vil gå ut over dette, selv om det nødvendigvis vil kreve noe forberedelse å fastsette treffende priser.

*Sametinget og fylkestingene* vil trolig få visse utgifter i forbindelse med de administrative oppgavene de foreslås tillagt, herunder rollen som oppnevningssorganer for styret for Hålogalandsallmenningen og for kontrollkomiteen. Det må imidlertid antas at disse oppgavene vil kunne utføres uten merutgifter for staten.

*Kommunene* vil for sin del være oppnevningssorganer for de regionale utmarksstyrene, hvilket også vil kunne medføre visse merutgifter. Disse merutgiftene vil imidlertid være beskjedne, og neppe større enn at de vil kunne holdes innenfor rammene av ordinære budsjetter, jf. blant annet at det er lagt opp til at deler av styret skal oppnevnes etter forslag fra rettighetshaverne (reindriftsberettigede og jordbruksberettigede i vedkommende region).

#### 23.3.2.4 Næringsliv og privatpersoner

Fordi det legges opp til at departementet skal fastsette de øvre rammene for priser for jakt- og fiskekort for utenbygdsboende, antas det at endringen neppe vil få store konsekvenser for privatpersoner som bruker slike utmarksressurser

For øvrig vil imidlertid Hålogalandsallmenningen som grunneier selv kunne fastsette prisnivået, for eksempel når det gjelder festeavgifter og utleie av grunn eller naturressurser som eierorganet har rådighet over fordi de ikke er nærmere regulert i lovutkastet, for eksempel sand og grus.

Avhengig av hvilken prispolitikk Hålogalandsallmenningen legger seg på, kan lovforslaget dermed få økonomiske konsekvenser for næringsliv og privatpersoner. Statskog har i Nordland og Troms ført en forsiktig prispolitikk, men det har i de siste årene i landet som helhet vært en tendens til at man har oppjustert festeavgiftene ut over konsumprisindeksen. Det er derfor neppe gitt at et eventuelt grunneierskifte i Nordland og Troms vil medføre dramatiske endringer når det gjelder prisnivået i forhold til hvordan dette ville ha utviklet seg med Statskog SF som fortsatt grunneier.

Lovforslagets bestemmelser om at inntektene så langt som mulig skal tilbakeføres til de regionene hvor de genereres, jf. §§ 16 og 25, vil også medføre en reell styrking av lokalmiljøene.

### 23.3.3 Hålogalandsallmenningen – administrative konsekvenser

#### 23.3.3.1 Det nye eierorganet

Hålogalandsallmenningen vil overta forvaltningen av de eiendommene som Statskog SF i dag forvalter i Nordland og Troms, men det nye eierorganet vil gjennom lovfestede begrensninger i adgangen til å iverksette grunndisponeringer og avhendinger ut fra hensynet til de reindriftsberettigede og andre rettighetshavere stå mindre fritt enn hva Statskog gjorde i forhold til å iverksette slike disposisjoner. Riktignok vil også Statskog måtte ta hensyn til innehaverne av bruksrettigheter på grunn i foretakets eie når en disponerer som grunneier, jf. servitutloven § 2 og reindriftsloven § 63, men det må likevel antas å ha reell innvirkning på eierorganets disposisjonsfrihet at slike begrensninger blir konkretisert og lovfestet.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil i utgangspunktet ikke gjelde for Hålogalandsallmenningen, men lovforslaget innebærer at eierorganets saksdokumenter er offentlige etter reglene i offentlighetsloven, og at reglene i forvaltningslovens kapittel II og III får anvendelse, jf. § 20.

Som følge av utvalgets øvrige lovforslag, vil eierorganet for øvrig også få en rolle som høringsinstans mv. blant annet når det gjelder søknader om muting og utmål, og en vil etter forholdene måtte konsultere samiske rettighetshavere og andre brukerinteresser som dets grunneierdisposisjoner kan få direkte betydning for, jf. saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 15 første ledd bokstav c. Det må imidlertid antas at Hålogalandsallmenningen vil kunne bygge opp en administrasjon som kan håndtere de utfordringene dette gir.

#### 23.3.3.2 Utmarksstyrene

De regionale utmarksstyrene vil for sine respektive geografiske områder ha ansvaret for administreringen av de bruksrettighetene som er regulert i lovforslaget. Foruten å administrere de rettighetene som foreslås lagt til jordbrukseiendom, vil styrene blant annet ha ansvaret for salg av jaktkort og fiskekort, og kunne regulere eller begrense ressursuttaket i deler av eller hele regionen dersom det er et reelt behov for dette, og også stå for utvisning av lauvtrevirke for bygdefolk til brensel for husbehov.

Lovutkastet legger opp til at beslutningene skal skje innenfor visse hovedprinsipper, jf. § 31. Det er også ellers gitt visse materielle rammer for de beslutningene som kan treffes, jf. blant annet nød-

vendighetskravet i § 28 annet ledd bokstav c) ved utvisning av seter og tilleggsjord, og vilkårene for å regulere uttaket av jakt- og fiskeressurser i § 33 tredje ledd. Videre vil saksbehandlings- og klage-reglene i forvaltningslovens kapittel II til VI og offentleglova få anvendelse for utmarksstyrenes virksomhet. Det er også foreslått at det for enkelte beslutninger skal gjelde visse særlige saksbehandlingsregler, jf. §§ 24 og 34. Utmarksstyrene vil i ulike sammenhenger også ha en rolle som høringsinstans mv. som følge av utvalgets lovfor-slag.

Det antas at utmarksstyrene vil ha gode forut-setninger for å utøve disse oppgavene. Gjennom regelen om at en betydelig del av Hålogalandsallmenningens inntekter som grunneier skal tilfalle utmarksstyrene i den regionen hvor inntektene er generert, vil det bli tilbakeført midler til regioner og lokalmiljøer. En del av disse midlene vil kunne benyttes for å etablere en effektiv utmarksforvaltning. Samtidig vil en gjennom samarbeid med ulike aktører, blant annet fjellstyrene i Sør-Norge, kunne få nyttige impulser. Trolig vil utmarksstyrene også kunne få overført en viss kompetanse fra Statskogs forvaltning av jakt, fangst og fiske i Nordland og Troms.

### 23.3.3.3 Offentlig forvaltning

Staten vil ikke lenger ha styringsmuligheter over disponeringen over grunnen i Nordland og Troms gjennom Statskog SF som statsforetak og grunn-eier. Imidlertid vil plan- og bygningsloven og annen reguleringslovgivning gjelde på samme måte her som i resten av landet. Dette må antas å gi staten tilstrekkelige muligheter til å styre utviklingen på Hålogalandsallmenningens grunn, slik at den neppe vil ha behov for ytterligere styringsmuligheter gjennom innpass på grunneiersiden. Lovforslagets bestemmelse om statlig representasjon i kontrollkomiteen for Hålogalandsallmenningen, jf. § 18, er gitt for å sikre at det nye eierorganet opptrer i samsvar med hålogalandsloven og annen lovgivning, og ikke ut fra hensynet til å sikre statlig styring over det nye eierorganets politikk innenfor disse rammer.

For øvrig vil sentralforvaltningen, ved vedkom-mende departement, på samme måte som i statsallmenningene etter fjellova, fastsette maksimalpriser for jakt- og fiskekort. Som i statsallmennin-gene, vil departementet også ha visse oppgaver som klageorgan i forhold til vedtak som treffes som ledd i den regionale utmarksforvaltningen.

*Sametinget og fylkestingene i Nordland og Troms* vil stå for oppnevningen av medlemmer til Hålogalandsallmenningens styre, og på samme måte som staten ha en rolle ved oppnevningen av kontrollkomiteen og ved gjennomgang av dennes rapporter. Sametinget og fylkestingene vil gjennom sammen-setningen av styret og kontrollkomiteen indirekte få en andel i rådigheten over grunn og ressurser i Nordland og Troms som de ikke har i dag.

*Kommunene* vil for sin del stå for oppnevningen av de regionale utmarksstyrene, jf. ovenfor i punkt 23.2.3.2. Utmarksstyrene vil imidlertid ha en uavhengig rolle i forhold til kommunene, som dermed ikke vil bli påført noen administrative oppgaver i form av saksbehandling eller liknende.

### 23.3.3.4 Næringsliv og privatpersoner

Lovforslaget vil neppe medføre noen merkbare administrative konsekvenser for næringsliv og pri-vatpersoner. Som i dag vil disse måtte forholde seg til én stor grunneier. Ved kjøp av jakt- og fiskekort vil de måtte henvende seg til vedkommende utmarksstyre. Dette vil imidlertid neppe medføre noen endring av betydning i forhold til i dag, sam-tidig som lovforslaget åpner for at det kan legges opp til kortordninger som omfatter flere enn én region, jf. lovutkastets § 33 annet ledd.

Reindriftens stilling styrkes i lovforslaget ved at det lovfestes at næringen skal være representert i Hålogalandsallmenningens styre (med minst én representant) og i de regionale utmarksstyrene (med minst to representanter), samtidig som det presiseres at loven ikke griper inn i reindriftsutø-venes rettigheter, jf. §§ 4 og 27.

Også jordbrukets stilling vil bli styrket, dels ved at næringen gis en tilsvarende posisjon som reindriften i de regionale utmarksstyrene, og dels ved at det lovfestes at det på Hålogalandsallmenningens grunn ligger visse rettigheter til jordbrukseiendom.

Gjennom regelen om at også andre innehavere av særlige bruksrettigheter i regionen, samt de allmenne jakt-, fiske- og friluftinteressene skal være representert i styret, vil også disse interessene komme styrket ut av lovforslaget.

Også det forholdet at det åpnes for at utmarksstyrenes vedtak skal kunne påklages til departementet, jf. § 24 fjerde ledd, vil styrke rettsstillingen for private, ettersom det ikke gjelder noen tilsvarende klageorgan for Statskog SFs beslutninger.

### 23.3.4 Særlig om konsekvensene for Statskog SF

#### 23.3.4.1 Konsekvenser for Statskog SF som foretak

Statskog SF er et statsforetak, som ble vedtatt opprettet av Stortinget i 1992, med virkning fra 1. januar 1993, jf. St.prp. nr. 52 (1991–92) og Innst. S. nr. 158 (1991–92).

Foretaket, som er organisert etter lov om statsforetak 30. august 1991 nr. 71, forvalter statens utmarksarealer, herunder statsallmenningene i Sør-Norge og såkalt opprinnelig og innkjøpt statsgrunn i Nordland og Troms. Statskog er i dag eier av noe under en femtedel av Norges fastlandsareal, om lag 61 000 km<sup>2</sup>. Vel 30 000 km<sup>2</sup> av dette arealet er statsgrunn i Nordland og Troms.<sup>23</sup> I motsetning til det som var tilfellet for den grunnen i Finnmark som ved ikrafttredelsen av finnmarksloven 1. juli 2006 ble overført til Finnmarkseiendommen og som før dette var regulert av jordsalgsloven 12. mars 1965 med forskrifter, gjelder det ikke noe generelt lovverk for forvaltningen av statens grunn i Nordland og Troms.

Etter det Samerettsutvalget har fått opplyst har Statskog SF i dag i underkant av 40 fast ansatte i Nordland og om lag 15 ansatte i Troms. Disse er tilknyttet distriktskontorer i Hattfjelldal, Trofors, Mosjøen og Mo i Rana (Nordland) og Narvik, Moen og Storslett (Troms). Antall ansatte i hele foretaket per 1. februar 2007 var 165.<sup>24</sup> Fordi foretaket, blant annet som følge av fradelingen av Finnmarkseiendommen, har iverksatt en omstillingsprosess som innbefatter nedbemanning i form av naturlig avgang,<sup>25</sup> er antall ansatte i foretaket på vei ned. Det er derfor mulig at de tallene som er oppgitt her kan være noe for høye.<sup>26</sup>

Statskog trekker både i Nordland og Troms veksler på Statskog sentralt blant annet når det gjelder administrative og juridiske tjenester, slik at Statskog SFs samlede forbruk av årsverk i de to fylkene er noe høyere enn det som er oppgitt over. Samtidig har de ansatte i Statskog Nordland og Statskog Troms vært viktige bidragsytere til foretakets samlede kompetansemiljø. Utskillelsen av de to fylkene vil derfor klart nok innebære et kompetansetap for det gjenværende Statskog.

Som fremholdt i punkt 23.3.2.1, var inntektene i 2005 for Statskog Nordland 46,5 millioner kroner, og 21,2 millioner for Statskog Troms. Statskogs totale driftsinntekter dette året var om lag 237,8 millioner kroner, og om lag 164,2 millioner kroner dersom Finnmark, som i 2005 fortsatt var tilknyttet Statskog, holdes utenom. Fordi Statskog SF ikke har ført resultatregnskap for hver region, foreligger det ikke konkrete tall for driftsutgiftene i de to regionene, men en har for 2005 estimert resultatet for Nordland og Troms til å ligge mellom 4 og 6 millioner kroner hvorav brorparten skriver seg fra festeinntekter og andre grunneierinntekter.

Virksomheten i Nordland og Troms utgjorde i 2005 dermed om lag 40 % av Statskog SFs samlede økonomiske virksomhet utenom Finnmark. Samtidig hadde virksomheten dette året, dersom en ser bort fra Finnmarks bidrag, et negativt driftsresultat på 4,4 millioner kroner.<sup>27</sup> Hvis en også ser bort fra bidraget fra Nordland og Troms, vil det negative driftsresultatet ligge mellom 8 og 10 millioner kroner.

Selv om foretaket som følge av fradelingen av Finnmark har gjennomført en omstillingsprosess for å redusere kostnadene, er det på grunnlag av disse tallene grunn til å tro at foretaket etter en eventuell fradeling av Nordland og Troms vil måtte iverksette ytterligere omstillinger og kostnadsreducerende tiltak.

Samtidig vil en måtte øke inntektene innenfor gjenværende virksomhetsområder. Ettersom fjellstyrene har hånd om utmarksforvaltningen i mesteparten av de statseide områdene i Sør-Norge, og allmeningsstyrene har hånd om skogsdriften, er imidlertid potensialet for dette mer begrenset enn hva det var etter at fradelingen av Finnmark var et faktum. Det må derfor antas at den regnskapsmessige verdien av foretaket vil måtte nedskrives.

Statskog SFs inntekter fra virksomhet i Sør-Norge er imidlertid ikke ubetydelige. I 2005 utgjorde disse inntektene til sammen om lag 96,5 millioner kroner, fordelt på 12,0 millioner fra fiske, jakt og hytter; 37,6 millioner kroner fra skogsdrift; 12,5 millioner fra grunneierinntekter og 34,4 millioner fra tjenest salg. Det må derfor antas at foretaket vil ha økonomiske forutsetninger for å gjennomføre de omstillingene som en eventuell fradeling av Nordland og Troms vil medføre.

For øvrig nevnes det at forslaget om å overføre oppsynet i Nordland og Troms fra Statskog SFs

23. Innst. S. nr. 150 (2001–2002 side 5 (vedlegg 1)). I Statskog SFs årsrapport for 2006 er det opplyst at foretaket er eier av vel 65 000 km<sup>2</sup> grunn i Norge.

24. Statskog SF, årsrapport for 2006, side 7.

25. Statskog SF, årsrapport for 2006, side 8.

26. Ifølge [www.statskog.no](http://www.statskog.no) var antall ansatte i hele foretaket 1. juni 2007 nede i 155, men det fremgår ikke i hvilke områder nedgangen i antall ansatte har gjort seg gjeldende.

27. Notat fra Statskog SF til Samerettsutvalget, mars 2007 (dok. 283) side 15. Av notatet fremgår det for øvrig at Statskog SFs driftsresultat i 2005 var på om lag 8,6 millioner kroner, hvilket innebærer at Finnmarks bidrag til foretaket var på om lag 13 millioner kroner.

fjelltjeneste til de regionale utmarksstyrene, vil innebære at fjelltjenesten i Nord-Norge som ble etablert på 1980-tallet som Statskogs feltapparat knyttet til forvaltningen av statens utmark i Finnmark, Troms og Nordland, vil bli nedlagt.

Endelig nevnes det at Statskog SF skattelegges etter vanlige regler for statsforetak, hvilket innebærer at foretaket ikke betaler formuesskatt eller skatt til kommune og fylkeskommune, men 28 % statsskatt. Det inntas en egen bestemmelse i Hålogalandsloven om at selve overføringen av grunn og rettigheter til det nye grunneierorganet ikke vil utløse skatteplikt for Statskog SF etter reglene om uttak i skatteloven § 5–2.

#### 23.3.4.2 Konsekvenser for de ansatte

Det er enighet i Samerettsutvalget om å ivareta hensynet til de ansatte i Statskog i Nordland og Troms. Samtidig vil det være verdifullt for Hålogalandsallmenningen og utmarksstyrene å kunne nyttiggjøre seg de ansattes fagkunnskap. Statskog SF omfattes av statsforetaksloven, hvis § 4 fastslår at tjenestemannsloven ikke gjelder for ansatte i statsforetak. Tjenestemannslovens regler om fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn får følgende ikke anvendelse for de ansatte i Statskog SF.

Hensynet til de ansatte blir imidlertid ivaretatt gjennom en overgangsbestemmelse som innebærer at Hålogalandsallmenningen trer inn i eksisterende arbeidsavtaler såfremt den ansatte ønsker det. En tilsvarende bestemmelse er også foreslått for de ansatte i Statskogs fjelltjeneste i Nordland og Troms, men da slik at disse skal anses som ansatte i det regionale utmarksoppsynet.

Etter at Hålogalandsallmenningen er etablert vil den imidlertid stå like fritt som andre arbeidsgivere, herunder også Statskog SF, til å omorganisere og relokalisere hele eller deler av virksomheten. I slike situasjoner må Hålogalandsallmenningen forholde seg til de ansatte og deres fagforeninger på samme måte som andre arbeidsgivere. De ansatte vil ha det vern som ligger i arbeidsmiljølovens alminnelige regler og i ansettelsesvilkårene.

#### 23.3.5 Forslaget om utvidet virkeområde for Hålogalandsallmenningen

*Et mindretall* i utvalget (medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld) foreslår at Hålogalandsallmenningen også skal omfatte gjenværende statsgrunn i Sør-Norge som ligger innenfor de tradisjonelle samiske områdene. Disse medlemmene har som følge av dette foreslått at fjellova oppheves for disse områdene, og at Hålogalandsallmenningens styre

både skal ha hånd om eierforvaltningen og administreringen av utmarksutnyttelsen.

Statskog SF vil etter dette forslaget dermed også miste sin rolle i Nord-Trøndelag og i reinbeiteområdene i Sør-Trøndelag og Hedmark. Tatt i betraktning at den gjenværende statsgrunnen i Norge da vil utgjøre et relativt begrenset areal, er det vanskelig å se at Statskog SF vil kunne videreføres i en form som er tilnærmet lik den formen foretaket har i dag. Samtidig vil også fjellstyreordningen bli opphevet slik at primærkommunene ikke lenger vil ha noe ansvar for å oppnevne organer for administrering av utmarksutnyttelsen. Sametingets og fylkestingenes rolle vil derimot bli styret ved at disse skal oppnevne det nye eierorganets styre, som vil ha et videre myndighetsområde enn hva styret vil ha etter flertallets forslag.

Når det for øvrig gjelder økonomiske og administrative konsekvenser for det nye eierorganet, vises det til det som er fremholdt foran i punkt 23.3.2.1 og 23.3.3.1. Videre bemerkes det at forslaget om også å legge administreringen av utmarksrettighetene under eierorganets styre vil kunne medføre en viss økonomisk og administrativ besparelse såvel for den sentrale statsforvaltningen som for andre aktører, både i forhold til flertallets forslag og forslaget om revidert Statskog. På den annen side vil imidlertid avstanden mellom de samiske og lokale rettighetshaverne og det organet som forvalter rettighetene bli større.

#### 23.3.6 Revidert Statskog

En *annet mindretall* (Reiersen, med støtte av Parmann) foreslår å videreføre Statskog SFs rolle som eierorgan i Nordland og Troms, men slik at det legges opp til en regionalisering av utmarksforvaltningen. Også dette forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser både for sentralforvaltningen og for Statskog selv.

Fordi forslaget forutsetter at Statskogs rolle som grunneier videreføres, vil imidlertid konsekvensene både økonomisk og administrativt være klart mindre vidtrekkende enn konsekvensene av de forslagene som forutsetter etablering av et nytt eierorgan. At det også i «revidert Statskog»-alternativet er lagt inn ulike lovfestede begrensninger på Statskogs rådighet som grunneier, antas ikke å endre dette. Forslaget vil også innebære at det statlige eierskapet til grunn som sektorpolitisk virkemiddel vil bli videreført.

Selv om etableringen av regionale utmarksstyrever trolig vil medføre et svakere økonomisk resultat enn hva dagens forvaltningsordning i Nordland og Troms gir, vil det også ligge en besparelse i at

Statskogs apparat kan bistå med støttefunksjoner blant annet når det gjelder IT og juridiske tjenester. Dette gjelder også dersom en i stedet for å la Statskogs apparat tjene som sekretariat for utmarksstyrene, bygger opp disse som egne administrative enheter.

Forslaget vil også få visse konsekvenser for Sametinget, fylkestingene og kommunene gjennom deres rolle i oppnevningen til de regionale utmarksstyrene, jf. § 6 i det alternative lovutkastet. For disse organene vil imidlertid merbelastningen neppe være større enn at de vil kunne ivareta denne oppgaven innenfor eksisterende rammer.

Siden forslaget for øvrig ikke legger opp til noen endringer av gjeldende rett, antas det ikke å ha noen direkte konsekvenser av betydning for private aktører. Reindriften vil imidlertid bli styrket, blant annet gjennom obligatorisk plass i de regionale utmarksstyrene. Det må også generelt sett antas at den regionale og lokale innflytelsen på utmarksforvaltningen vil bli styrket som følge av forslaget.

For øvrig vises det til det som mer generelt er anført foran i punkt 14.9.2.5.

### 23.4 Forslag til endringer i fjellova og friluftsløven

Utvalgets flertall har, med subsidiær tilslutning fra mindretallet, i kapittel 15 foreslått ulike *endringer i fjellova* for å styrke den samiske medvirkningen i fjellstyrenes administrering av bruksrettighetene i de statsallmenningene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark som er lokalisert i tradisjonelle samiske områder. Videre er det foreslått en del endringer for å synliggjøre at reindriften i statsallmenningene i disse områdene er en selvstendig bruksrett.

Endringer av den sistnevnte typen er blant annet inntatt i lovens §§ 1 (nytt siste ledd), 12, 13, 15, 18, 19 og 21. Det kan ikke ses at disse forslagene vil ha noen administrative og økonomiske konsekvenser som sådan, for så vidt som det er tale om presiseringer av gjeldende rett og ikke om materielle endringer.

Heller ikke de øvrige forslagene om endringer i fjellova antas å ville ha konsekvenser i et omfang som ikke kan dekkes innenfor eksisterende økonomiske og administrative rammer. Forslaget til ny § 1 a presiserer at de reglene som utvalget har foreslått om *saksbehandling og konsultasjoner*, også får anvendelse for statens grunnDisponeringer og avhendingsvedtak og for ulike fjellstyrevedtak (blant annet om utvidet beitebruk eller utvisning

av seter eller tilleggsjord for jordbruket) som kan få direkte betydning for eksempel for utøvelse av samisk reindrift i vedkommende statsallmenning. Dette kan for så vidt stille noe større krav til saksbehandlingen enn det som er tilfellet i dag, og kunne medføre en økning både i Statskogs og de aktuelle fjellstyrenes arbeidsbyrder.

Imidlertid er det ikke tale om å stille grunnleggende nye krav til saksbehandlingen, men om å presisere prinsipper som allerede gjelder og å konkretisere og gjennomføre folkerettslige forpliktelser i intern rett. I den grad dette skulle medføre administrative eller økonomiske konsekvenser, for eksempel i form av lengre saksbehandlingstid eller behov for økt bemanning, er dette derfor konsekvenser som er en nødvendig følge av forpliktelser som staten har påtatt seg, jf. nedenfor i punkt 23.6.1.

Forslaget om endringer i § 3 om at *antall fjellstyremedlemmer* økes fra fem til sju i statsallmenningene i tradisjonelle samiske områder, vil neppe medføre noen økt belastning for de kommunene som har oppnevningsansvaret, idet forslaget forutsetter at de representantene som skal representere henholdsvis de reindriftsberettigede og de jordbruksberettigede i statsallmenningene, skal oppnevnes etter forslag fra disse rettighetshavergruppene. Derimot kan det medføre en viss økning i kostnadene for de aktuelle kommunene, ettersom ordningen etter fjellova § 7 er at disse for det tilfellet at det ikke er tilstrekkelige midler i fjellkassen til å dekke styregodtgjørelsene, skal dekke mellomlegget. Etter denne bestemmelsen er det imidlertid kommunestyret som, etter forslag fra fjellstyret, fastsetter godtgjørelsen. Det antas derfor at forslaget om å øke antall fjellstyremedlemmer fra fem til sju i statsallmenningene i de tradisjonelle samiske områdene i Sør-Norge ikke vil medføre noen nevneverdig belastning av kommuneøkonomien i de aktuelle kommunene.

Dette vil formodentlig også gjelde forslaget om nytt § 5 siste ledd om at Kongen dersom hensynet til reindriften tilsier det, kan bestemme at to eller flere fjellstyret hvor det drives samisk reindrift kan slås sammen, og forslaget om ny § 10 a om *kontaktmøter* mellom de aktuelle fjellstyrene og områdestyrene for reindriften. Slike møter vil neppe medføre nevneverdige kostnader. Det kan dessuten ligge en potensiell besparelse i møtene ved at de vil kunne bedre fjellstyrenes muligheter til å ivareta reindriften i sin daglige virksomhet, noe som kan bidra til færre konflikter.

Forslaget om å innta en *ny § 10 a i friluftsløven* om rett til uttak av trevirke til husflidsformål i statsallmenninger og på annen statsgrunn vil for sin del neppe ha økonomiske eller administrative

konsekvenser av betydning. Det må antas at uttaket vil være beskjedent og lite ressursbelastende, samtidig som den generelle straffebestemmelsen i friluftsløven § 39 vil få anvendelse ved misbruk av retten.

### 23.5 Forslag til endringer i reindrifftsloven

Utvalget har i utredningens kapittel 16 foreslått endringer i reindrifftsloven §§ 3, 4, 7, 19, 21 til 26, 63, 65 og 66 og 67 til 69. Flertallet av disse forslagene er *presiseringer og klargjøringer* av gjeldende regelverk, jf. blant annet forslaget om å innta en henvisning til ILO-konvensjon nr. 169 i ordlyden i lovens § 3, og om justeringer av ordlyden i §§ 4, 21 til 25, 65 og 66. En eventuell realisering av disse forslagene kan derfor ikke ses å ha spesielle økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det samme må langt på vei gjelde for den foreslåtte endringen av ordlyden i § 63 som regulerer forholdet mellom grunneierretten/andre bruksrettigheter og reindrifftsretten i reinbeiteområdene. Det forholdet at dagens ordlyd endres slik at bestemmelsen får en ordlyd som sammenfaller med prinsippet i servituttløven § 2, kan ikke som sådan ses å medføre nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser, når det også av forarbeidene til den gjeldende bestemmelsen fremgår at dette er en bestemmelse som er «på linje med» servituttløven § 2.<sup>28</sup>

De foreslåtte endringene i §§ 7, 19, 26 og 67 til 69 kommer i en noe annen stilling fordi det her også er lagt opp til visse materielle endringer av gjeldende regelverk.

Forslaget om å klargjøre virkeområdet for *ekspropriasjonshjemmelen* i § 7 slik at den også kan anvendes utenfor dagens administrativt avgrensede reinbeiteområder, for eksempel i forbindelse med justering av yttergrensene av disse områdene, kan i prinsippet medføre en økning i statlige utgifter. Hjemmelen forutsetter at staten utreder erstatningssummen i de tilfellene det er nødvendig å ekspropriere rettigheter til fordel for samisk reindrift. Det er imidlertid ikke gitt at den endringen som Samerettsutvalget har foreslått vil føre til en merkbar økning i bruken av bestemmelsen. Forslaget vil heller ikke endre vilkårene for å tillate ekspropriasjon eller den underliggende forutsetningen om at en så langt som mulig skal søke å komme frem til minnelige ordninger og at hjemmelen bare skal benyttes i de tilfellene hvor man

ikke lykkes med dette. Det antas derfor at forslaget kan iverksettes uten at det får særlig merkbare økonomiske eller administrative konsekvenser.

Heller ikke forslaget om å presisere reindrifftsloven § 19 første ledd om reindrifftsutøvernes *beite rett* og om å oppheve fredningshjemlene i annet ledd og den korresponderende bestemmelsen i tredje ledd om kompensasjon i form av tilsvarende beitearealer dersom et område blir fredet mot reinbeite etter annet ledd, vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Hjemlene i annet og tredje ledd er lite benyttet, og de hensynene de er ment å ivareta vil kunne ivaretas gjennom andre bestemmelser, særlig § 63.

Heller ikke de foreslåtte justeringene av § 26 der utvalgets flertall har foreslått at reindrifftsutøvere ved reguleringer av *elgjakten* skal anses som innenbygdsboende både i den kommunen hvor de er registrert bosatt og i den eller de kommunene hvor de ellers driver lovlig reindrift, vil medføre administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning. Dette må også antas å gjelde mindretallets forslag om at utøvere av samisk skal ha rett til deltakelse i elgjakten, og at de ikke skal betale leie for slik jakt. Riktignok vil betalingsfritaket kunne innebære en viss reduksjon av Statskogs, Finnmarkseiendommens og Hålogalandsallmennings inntekter fra elgjakten, men dette vil knapt være merkbart i den store sammenhengen.

Utvalget vil heller ikke anta at forslagene om endringer i §§ 67 til 69 om *reineiernes erstatningsansvar* for skade påført av rein, vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser som ikke vil kunne dekke innenfor dagens rammebetingelser. Riktignok kan det undertiden ta lengre tid å få avklart ansvarsforholdene. Lovforslaget innebærer at skadelidte først må gå på eieren av den skadegjørende reinen, og bare dersom det ikke kan godtgjøres hvem dette er, på større enheter. I dag er det valgfrihet for skadelidte om han eller hun vil gå på eieren av den skadegjørende reinen eller på vedkommende reinbeitedistrikt. Det er imidlertid lagt inn mekanismer i lovforslaget for å motvirke at oppgjørene skal trekke i langdrag i urimelig grad.

Presiseringen av at skadeserstatningsloven §§ 5–1 og 5–2 om medvirkning og lemping av ansvaret, vil få anvendelse også i saker som gjelder reinskade, vil for sin del i første rekke få betydning for hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved erstatningsoppgjørene, og neppe ha noen økonomiske og administrative konsekvenser ut over dette. Disse bestemmelsene trekkes også i dag inn i mange erstatningsoppgjør.

Forslaget om å gjøre unntak for reineiernes objektive ansvar i tilfeller hvor det er iverksatt

28. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47.



nydyrking eller andre tiltak i utmark hvor det har vært reinbeiterett og de aktuelle områdene ikke er inngjerdet, jf. § 69 siste ledd, kan heller ikke ses å ville medføre noen forvanskning av erstatningsoppgjørene som vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser som ikke kan dekkes innenfor dagens rammer.

## 23.6 Saksbehandling og konsultasjoner

### 23.6.1 Generelle betraktninger

Samerettsutvalget har foreslått en ny lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. I tillegg er det foreslått visse endringer i plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven for å synliggjøre samiske rettighetshavere og interesser og styrke deres deltakelse i saksbehandlingen etter de ulike lovverkene.

Hensikten med lovforslagene er at de skal bidra til å konkretisere og gjennomføre statens folkerettslige forpliktelser etter SP artikkel 27, jf. artikkel 1 og ILO-konvensjon nr. 169 i intern rett. Lovforslagenes enkelte bestemmelser har grunnlag i disse folkerettslige instrumentene. Samtidig foreslås det i relativt begrenset utstrekning regler som ikke har grunnlag i gjeldende prinsipper om forsvarlig saksbehandling, eller i gjeldende lovgivning eller avtaler.

Intensjonen om å legge til rette for en grundigere saksbehandling i saker som gjelder tiltak som kan påvirke naturgrunnlaget i de tradisjonelle samiske områdene, kan medføre en økt belastning for vedtaksorganene så vel administrativt som økonomisk, og også få betydning for private tiltakshavere, blant annet ved økt saksbehandlingstid. Disse konsekvensene vil imidlertid ikke primært være utløst av utvalgets lovforslag, men av statens ratifikasjon av de nevnte folkerettslige instrumentene. Ved at de foreslåtte reglene i ikke liten grad konkretiserer og anskueliggjør mer vage og generelle folkerettslige prinsippbestemmelser, vil de trolig også kunne lette vedtaksorganenes anvendelse av de prinsippene som de aktuelle bestemmelsene gir uttrykk for. Således antas lovforslagene å ha relativt små økonomiske og administrative konsekvenser for de offentlige organene som de særlig er rettet mot.

Det er også et poeng at noe av hensikten med lovforslagene er å legge opp til en saksbehandling som sikrer at tiltak som overveies gjennomført og som kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, ikke gjennomføres på en måte som strider mot statens folkerettslige forpliktelser.

Sett i et slikt perspektiv kan forslagene snarere anses som en besparelse enn som en belastning. Dette forholdet er også påpekt av Menneskerettslovutvalget som i 1993 uttalte:<sup>29</sup>

«Det minnes for øvrig om at det oftest er rimeligere for norske myndigheter om menneskerettighetsbrudd blir avverget eller oppdaget på et tidlig tidspunkt, enn om det skjer brudd som fører til at saker bringes inn for de internasjonale tilsynsorganer.»

Samtidig bemerkes det at de miljømessige konsekvensene av lovforslaget vil være positive. Forslagets intensjon om å bidra til en grundigere saksbehandling i saker som kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder slik at det ikke iverksettes tiltak som på utilbørlig eller uheldig måte griper inn i dette naturgrunnlaget, vil klart nok også være positivt for det ytre miljøet.

### 23.6.2 Saksbehandlings- og konsultasjonsregler – generelt

*Saksbehandlingsreglene* i lovforslagets kapittel 2 om kunngjøring og offentlig ettersyn, høring og utredningsplikt (§§ 5 til 7) er konkretiseringer av generelle prinsipper og regler som allerede gjelder, jf. blant annet forvaltningsloven § 17, og plan- og bygningslovens regler om behandling av fylkesplaner og kommunale areal- og reguleringsplaner, jf. også reglene om konsekvensutredninger.

En slik konkretisering vil neppe medføre økte økonomiske eller administrative belastninger av betydning for de organene som skal håndtere regelverket, men snarere en viss besparelse gjennom den konkretiseringen forslaget innebærer i forhold til synliggjøringen av samiske hensyn og interesser i beslutningsprosessene. Det samme må antas å gjelde for bestemmelsene om vurderingen av tiltakets virkninger, om adgang til vilkårsfastsettelse og om forskrifter (§§ 9, 11 og 12).

En annen sak er imidlertid at bestemmelsene, blant annet ved at det legges opp til en konkretisering av høringsinstanser mv., kan medføre at Sametinget og andre samiske høringsinstanser får tilsendt flere saker enn i dag, og at vedtaksorganene også kan få flere høringsuttalelser å forholde seg til. Det antas imidlertid at det merarbeidet dette vil medføre for høringsinstanser og vedtaksorganer vil kunne dekkes innenfor eksisterende administrative og økonomiske rammebetingelser.

Forslaget om *Sametingets retningslinjer* (§ 8) kommer i en noe annen stilling enn de ovennevnte

29. NOU 1993: 18 side 184.

reglene. Sametinget vil få merarbeid i tilknytning til utformingen av retningslinjene, mens sentraladministrasjonen vil ha visse oppgaver ved stadfestingen av retningslinjene. Den erfaringen Sametinget og vedkommende departement har opparbeidet seg gjennom arbeidet med Sametingets retningslinjer for utmarksbruken i Finnmark, jf. finnmarksloven § 4, vil imidlertid trolig bidra til at dette merarbeidet kan utføres innenfor gjeldende administrative og økonomiske rammer.

For andre offentlige organer, herunder fylker og kommuner i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover, samt Hålogalandsallmenningen og Statskog SF som grunneier, vil Sametingets retningslinjer som sådan ikke medføre noen konsekvenser ut over at de vil måtte ta hensyn til retningslinjene i saker som kan få virkning for naturgrunnlaget i disse områdene. Sametinget vil for øvrig også selv måtte ta hensyn til retningslinjene når det behandler saker som kan få slike virkninger.

Retningslinjene vil ikke være bindende for private aktører, men vil angi hvilke sentrale samiske hensyn som offentlige myndigheter, Hålogalandsallmenningen og Statskog må vurdere i sin saksbehandling. På denne måten vil retningslinjene skape større forutsigbarhet også for private, og samtidig styrke stillingen for samiske rettighetshavere og interesser og bidra til at hensynet til disse rettighetshaverne og interessene blir et tema i saksbehandlingen.

Forslaget om krav til *særlig kvalifisert interesseovervekt* i områder som er særlig viktig for samisk bruk (§ 10), kan ha visse administrative og økonomiske konsekvenser. Blant annet kan det forholdet at bestemmelsen inneholder vanskelige vurderingstemaer (hvilke områder er «særlig viktige» for samisk bruk?; hva kvalifiserer som «betydelig negativ innvirkning» for bruken av områdene?), skape behov for grundige utredninger og generelt sett skjærpe kravene til saksbehandlingen. Dette kan påvirke vedtaksorganene administrativt og økonomisk, blant annet ved at det kan være behov for styrket bemanning eller for økt ressursbruk på eksterne utredninger, og tettere kontakt med berørte samiske rettighetshavere og interesser.

Bestemmelsen kan imidlertid anses som en gjennomføring av de grunnleggende prinsippene i SP artikkel 27 i intern rett. I den grad slik gjennomføring vil medføre økt belastning for offentlig forvaltning, vil dette som fremholdt i punkt 23.6.1, være en følge av at staten i sin tid påtok seg forpliktelsen. Samtidig kan det ligge en potensiell besparelse i at staten tilfører de aktuelle organene de ressursene som er nødvendige for at de skal kunne

opptre i samsvar med statens forpliktelser, slik at det ikke etter at tiltakene er vedtatt iverksatt oppstår strid om dette.

For øvrig vil både reglene om forberedende saksehandling i lovutkastets kapittel 2 og reglene om konsultasjoner i kapittel 3 bidra til at det faktiske grunnlaget for å treffe de aktuelle beslutningene vil bli styrket. Som følge av dette vil det også bli lettere for vedtaksorganene å foreta de vurderingene som lovforslagets § 10 legger opp til.

De foreslåtte reglene om *konsultasjoner* i lovforslagets kapittel 3 (§§ 13 til 24) er for så vidt gjelder forholdet mellom *Sametinget og statlige organer* på sentralt, regionalt og lokalt nivå en lovfesting og konkretisering av prinsippene i konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og regjeringen 11. mai 2005. I denne relasjonen vil derfor reglene som sådan ikke ha noen administrative og økonomiske konsekvenser ut over det som følger av konsultasjonsavtalen.

En annen sak er at en lovfesting av det grunnleggende prinsippet om konsultasjoner mellom Sametinget og statlige organer i saker som kan få virkning for naturgrunnlaget i de tradisjonelle samiske områdene, og en nærmere lovregulering av konsultasjonsprosedyrene kan medføre at det vil bli gjennomført konsultasjoner i flere saker enn det som har vært tilfellet etter at avtalen ble virksom. Dette endrer imidlertid ikke det forholdet at det ikke er lovforslaget, men statens folkerettslige forpliktelser, jf. særlig ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15, som er den underliggende årsaksfaktoren når det gjelder de konsekvensene som konsultasjonene kan medføre i form av økt saksbehandlingstid og behov for styrkede administrative og økonomiske ressurser hos konsultasjonspartene. Dessuten er det også i denne relasjonen et potensial for besparelser. Formålet med konsultasjonene er å oppnå enighet om eller tilslutning til de aktuelle tiltakene. Lykkes man med dette, vil gjennomføringen av tiltakene kunne gå lettere enn i tilfeller hvor tiltakene er omstridte og de gjennomføres uten at slik enighet er oppnådd.

Utvalgets lovforslag har imidlertid et videre nedslagsfelt enn konsultasjonsavtalen ved at det også omfatter *kommuner, fylkeskommuner og staten i egenskap av grunneier* som pliktsubjekter, og *andre samiske aktører* enn Sametinget som et omsøkt eller planlagt tiltak kan få direkte betydning for, som rettighetssubjekter. Heller ikke i disse relasjonene er det imidlertid utvalgets lovforslag som vil konstituere konsultasjonsforpliktelsen, ettersom denne følger av statens folkerettslige forpliktelser, både når det gjelder pliktsubjektene og rettighetssubjektene.

Det må likevel antas at det undertiden kan medføre administrative og økonomiske belastninger for de nevnte pliktsubjektene å gjennomføre konsultasjoner på en adekvat måte. Samtidig kan det også være byrdefullt for de samiske konsultasjonspartene å delta i konsultasjonene på en tilfredsstillende måte.

Dersom de nevnte aktørene, det være seg på pliktsiden eller rettighetssiden, vil ha behov for å få tilført økte ressurser for å kunne gjennomføre effektive konsultasjoner i samsvar med lovforslagets intensjoner og statens folkerettslige forpliktelser, vil det imidlertid være et statlig ansvar å bidra til at dette skjer. Når staten først har påtatt seg en folkerettslig forpliktelse, vil det også være statens ansvar å legge til rette for at disse forpliktelsene kan gjennomføres på en effektiv måte. Utvalget ser ikke bort fra at det kan være behov for bevilgninger over statsbudsjettet for dette formålet, men det er vanskelig å estimere hvor stort behovet er før ordningen, som altså er en konsekvens av statens folkerettslige forpliktelser, er satt i verk.

Endelig nevnes det at også bestemmelsen om *samisk representasjon* i offentlig oppnevnte råd, utvalg og nemnder mv. (lovforslagets § 25) kan få visse administrative og økonomiske konsekvenser, jf. blant annet at det legges opp til at det organet som står for oppnevningen av slike organer, skal avklare behovet for slik representasjon i det enkelte tilfellet. Videre vil det kunne tenkes en viss økonomisk merbelastning ved at kravet om samisk representasjon vil medføre at de aktuelle organene får flere medlemmer, og dermed også økte utgifter i form av blant annet reisekostnader og godtgjørelser til medlemmene. Forslaget viderefører imidlertid en ordning som i alle fall er i ferd med å bli gjeldende praksis i Norge. Det antas derfor å kunne gjennomføres innenfor eksisterende administrative og økonomiske rammer.

### 23.6.3 Forslagene om endringer i plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven

Utvalget har foreslått at reglene om konsultasjoner skal få anvendelse også i arealplanleggingen etter *plan- og bygningsloven* og ved utarbeidelsen av konsekvensutredninger, jf. forslag til endringer i §§ 19–4, 20–5, 27–2 og 33–2. For så vidt gjelder de administrative og økonomiske konsekvensene av disse forslagene, vises det derfor til fremstillingen i punkt 23.6.2.

En har også foreslått en mer generell synliggjøring av samiske arealbruksinteresser i lovens bestemmelser om arealplanleggingen. Mange av

disse forslagene (blant annet §§ 1, 2, 13 a, 20–4 første ledd nr. 2, annet til femte ledd og sjette ledd bokstav c til e, og 25 første ledd nr. 9) er imidlertid sammenfallende med planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14. Det vises derfor til dette utvalgets vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser.<sup>30</sup>

Samerettsutvalget har også i en rekke andre bestemmelser i plan- og bygningsloven foreslått en økt synliggjøring av Sametingets rolle i arealplanleggingen og av samiske arealbruksinteresser mer generelt (§§ 9–3, 12–3, 15, 16–1, 16–2, 17–1, 18, 19–1 til 19–4, 20–1, 20–2, 27–2, 28–2, 29 og 33–1). Disse forslagene er imidlertid dels mer eller mindre direkte konsekvenser av de ovennevnte endringsforslagene, og dels presiseringer av at de generelle reglene om arealplanleggingen i fylker og kommuner også kan anvendes for å ivareta samiske arealbruksinteresser, jf. for eksempel forslagene til § 19–1 åttende ledd og § 20–1 femte ledd annet punktum. Forslagene innebærer derfor ikke noen egentlige realitetsendringer og vil derfor neppe ha konsekvenser som går ut over rådende administrative eller økonomiske rammer.

Utvalget har også foreslått en bestemmelse om at Sametinget skal kunne gi *planretningslinjer* for de tradisjonelle samiske områdene, som dersom statlige, regionale eller kommunale planmyndigheter krever det, må stadfestes av departementet før de får virkning (§ 17–3). En slik bestemmelse vil ikke ha noe motstykke i dagens lov. Den er heller ikke foreslått av Planlovutvalget, som imidlertid har anbefalt at den bestemmelsen en har foreslått om statlige planretningslinjer (lovutkastets § 4–2) benyttes både for å gi retningslinjer om ivaretagelse av reindriftshensyn i arealplanleggingen, og at det utarbeides slike retningslinjer om samiske interesser mer generelt i planleggingen.<sup>31</sup>

Ettersom Sametinget utvilsomt vil være en viktig premissleverandør ved forberedelsen av slike retningslinjer, vil det ikke nødvendigvis medføre noen stor merbelastning om tinget ikke bare deltar i forberedelsen av retningslinjene, men også utarbeider dem. Utarbeidelsen av retningslinjene kan dessuten sammenliknes med utarbeidelse av retningslinjer etter finnmarksloven § 4, jf. også utvalgets forslag til § 8 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Samtidig kan det gi en besparelse for departementet at dets rolle begrenses til en eventuell prøving av retningslinjene, dersom relevante organer har innvendinger mot disse.

30. NOU 2003: 14 side 224 til 238, særlig side 229 flg.

31. NOU 2003: 14 side 148 (reindriftsinteressene) og 223 (generelle samiske interesser).

For øvrig vil retningslinjene, på samme måte som rikspolitiske retningslinjer etter gjeldende plan- og bygningslov og statlige planretningslinjer etter Planlovutvalgets forslag, ikke være rettslig bindende for private aktører, men de kan gi nyttige bidrag til ivaretagelsen av samiske interesser i den regionale og kommunale arealplanleggingen. De kan også ha betydning for utøvelsen av innsigelses- og klagemyndighet etter loven, og bidra til større forutberegnelighet for private aktører, og dermed like mye kunne medføre økonomiske og administrative besparelser, som økonomiske og administrative belastninger.

Samerettsutvalget har også foreslått visse endringer i *naturvernloven*. Forslagene om styrket samisk deltakelse i verneprosessene etter loven (ny §§ 2 a og 18 a) vil medføre at det legges opp til en grundigere saksbehandling i verneprosessene, og slik at det skal tas tilbørlig hensyn til samiske rettighetshavere og samisk bruk både ved selve vernevedtakene og ved utforming av bruksregler for de vernede områdene.

Disse reglene, som blant annet innebærer at reglene om konsultasjoner vil få anvendelse også i vernesaker, vil imidlertid neppe ha noen administrative og økonomiske konsekvenser ut over det som allerede følger av gjeldende saksbehandlingsregler, jf. også avtale mellom Miljøverndepartementet og Sametinget 31. januar 2007 om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder. Denne avtalen legger ikke bare opp til konsultasjoner mellom departementet og Sametinget, men også mellom regionale/lokale vernemyndigheter og samiske rettighetshavere og interesser på lokalt nivå. Se ellers det som generelt er anført om saksbehandlings- og konsultasjonsreglene ovenfor i punkt 23.6.2.

Heller ikke de endringene som er foreslått i naturvernloven § 4 som følge av forslagene om å etablere Hålogalandsallmenningen som ny grunneier og som følge av kartlegging av rettigheter til grunn og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene, vil ha administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

Forslaget om at også grunn i Hålogalandsallmenningens eie kan legges ut som nasjonalpark, vil i prinsippet videreføre den gjeldende rettsstillingen for denne grunnen, ettersom grunnen i dag er stateid og dermed kan legges ut som nasjonalpark etter naturvernloven § 3. Forslaget om at dersom rettighetskartleggingen avdekker at andre har eier- eller bruksrettigheter i nasjonalparkene i tradisjonelle samiske områder, skal verneforskriftene endres slik at de gjenspeiler dette, er mer en virkning av rettighetskartleggingen enn av forslaget til

§ 4. Det må uansett antas at slike forskriftsendringer ikke vil medføre nevneverdige økonomiske eller administrative belastninger for de myndighetene som har ansvaret for å foreta endringene.

Det kan heller ikke ses at utvalgets forslag til endringer i *bergverksloven* vil ha administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning. Når det gjelder forslaget til ny § 2a om å gi konsultasjonsreglene, samt en del av de saksbehandlingsreglene som utvalget har foreslått i den generelle saksbehandlings- og konsultasjonsloven, anvendelse også i saker som gjelder muting eller utmål, og vedtak av forskrifter etter bergverksloven, vises det til det som er sagt om økonomiske og administrative konsekvenser i punkt 23.6.2 ovenfor.

De foreslåtte endringene i reglene om skjerping i lovens §§ 3 og 7 a vil ikke ha noen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser for offentlige organer. Derimot vil de kunne påvirke private aktører. Forslagene innebærer en viss innskrenkning av den frie leteretten etter mutbare mineraler og at fristen for å varsle om planlagt skjerping utvides fra en uke til en måned, og slik at fristen ikke bare får anvendelse i Finnmark, men i alle tradisjonelle samiske områder. Noen omfattende begrensninger for de private aktørene er det imidlertid ikke tale om.

Forslaget om å gi de spesielle saksbehandlingsreglene ved behandlingen av saker som gjelder muting eller utmål i Finnmark i bergverksloven §§ 22 a og 39 b anvendelse også i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover, vil kunne medføre enkelte nye oppgaver for statsforvaltningen. I likhet med hva som ble forutsatt da disse reglene ble foreslått innført i Finnmark, forutsettes det imidlertid at oppgavene kan dekkles innenfor gjeldende budsjetttrammer.<sup>32</sup>

Forslaget om å endre § 42 slik at det også for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover kan gis forskrifter om at gruveeieren skal betale forhøyet grunneieravgift, og at det også skal kunne gis forskrifter om betaling av avgift til bruksrettshavere, herunder reindriftsutøvere, er fremmet for å ivareta statens forpliktelser etter ILO-konvensjon artikkel 169 artikkel 15 (2). Det forholdet at bruk av hjemmelen kan påføre gruveiere visse økonomiske byrder, er derfor ingen viktig innvending mot forslaget. Samtidig kan forslaget bidra til å kompensere grunneieres og bruksrettshaveres ulemper som følge av gruve drift i de områdene hvor de har rettigheter, og dermed gjøre virksomheten mindre konfliktfylt.

32. Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) side 117.

## Kapittel 24

# Merknader til bestemmelsene i lovforslagene

### 24.1 Lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover (kartleggings- og anerkjennelsesloven)

Det vises til kapittel 12 i utredningen her, som leder frem til forslag om en utredende kommisjon og en særdomstol, og kapittel 13 der enkelthetene i lovforslaget er drøftet.

I punkt 13.18 foran er det redegjort for bakgrunnen for forslaget om en *egen lov* som gjelder kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter.

Hovedtrekkene i lovforslaget kan sies å tilsvare finnmarksloven kapittel 5. Det er gjort tilpasninger som følge av at de to organene her vil ha et annet virkeområde og foreslås videre enkelte særlige regler.

*Utvagsmedlemmene Fjellheim og Kapppfjell* mener at bare samer skal få kartlagt og anerkjent rettigheter gjennom systemet som her opprettes, se punkt 13.7.2. Dette har medført et alternativt forslag til lovens § 6 første ledd fra disse medlemmene. Forslaget medfører også noen andre konsekvenser, som påpekes under de enkelte punktene i kapittel 13 og i spesialmerknadene nedenfor.

Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter skal forstås på samme måte som i finnmarksloven, jf. blant annet Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 17–18 og s. 28, hvilket innebærer at Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen skal legge gjeldende nasjonal rett til grunn for sitt arbeid. De to organenes oppgave er, som det formuleres i justiskomiteens innstilling, å identifisere rettigheter som grupper og enkeltpersoner har opparbeidet, men som de til nå ikke har fått «papi-  
rer på».

Begrepet «de tradisjonelle samiske områdene» er blant annet behandlet i utredningens punkt 4.3.2. Betegnelsen «fra og med Troms fylke og sørover» er valgt av hensyn til å få en presis geografisk angivelse i tittelen.

### Kapittel 1 Almennlige bestemmelser

Ordlyden i finnmarksloven § 5 om forholdet til bestående rettigheter er ikke ansett å passe i loven her. Prinsippet i § 5 første ledd gjelder imidlertid tilsvarende.

#### § 1 Lovens formål

*Lovens formål er å legge forholdene til rette for kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn- og naturressurser i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser.*

Formålsbestemmelsen knytter an til de folkerettslige forpliktelsene som utgjør fundamentet for forslaget i loven her om et særlig kartleggings- og anerkjennelsesapparat, se særlig vurderingene i 12.2 foran.

Statens folkerettslige forpliktelser er formulert generelt, men det er særlig ILO-konvensjon nr. 169 som her oppstiller konkrete forpliktelser. Det kan likevel ikke utelukkes at andre folkerettslige forpliktelser etter omstendighetene vil være av relevans.

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) oppstiller kartleggingsforpliktelsen, se nærmere 12.2. Av artikkel 14 (3) kan det blant annet utledes at urfolk må ha en reell mulighet til å få en rettskraftig avgjørelse av sine rettskrav. Det eller de tvisteløsningsorganene som er til rådighet i nasjonal rett, må foreta en grundig behandling og være tilgjengelige for urfolk. Prosessuelle og andre hindre må fjernes, jf. herunder at sakenes omkostninger ikke må føre til at samer avstår fra å bringe saker inn.

Formålet adskiller seg med dette fra finnmarksloven § 1; formålsbestemmelsene i § 1 i flertallets og mindretallets forslag til henholdsvis lov om rettsforhold og disponering over grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms fylker og lov om rettsforhold og disponering over statens grunn og naturressurser i Nordland og Troms, samt § 1 i lov om konsultasjoner og saksbehandling ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder. Forskjellene i formålsutforming skyldes at det her foreslås en egen lov om kartlegging og anerkjennelse av

eksisterende rettigheter. Et formål relatert til utøvelsen av rådighet over grunn og naturressurser – forvaltningsordningen – synes da ikke treffende her. Formålsangivelsen bør begrenses til det grunnlaget som konkret er relevant for kartleggings- og anerkjennelsesapparatet. Hensynet til samisk kultur kommer inn gjennom statens folkerettslige forpliktelser, slik at det på dette punktet ikke er noen realitetsforskjell, jf. også eksempelvis Rt. 2001 s. 769 (Selbu) og Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen). Det understrekes at rettighetskartleggingen og -anerkjennelsen skal skje etter gjeldende nasjonal rett. Øvrige hensyn mv. vil kunne være av relevans og ha vekt i den grad dette følger av gjeldende nasjonal rett.

Det vises til merknadene til lovens tittel straks foran om hva som ligger i «kartlegging og anerkjennelse».

Loven skal bidra til en lojal oppfyllelse av de folkerettslige forpliktelsene. Etter Samerettsutvalgets oppfatning legges forholdene best mulig til rette for en lojal oppfyllelse gjennom en særlig kartleggende kommisjon og en særdomstol.

I § 3 foreslås en bestemmelse om forholdet til folkeretten, jf. finnmarksloven § 3. § 3 i loven her vil særlig ha betydning for anvendelsen av de enkelte bestemmelsene, mens formålsbestemmelsens henvisning primært tar sikte på selve systemet for kartlegging og anerkjennelse av rettigheter.

## § 2 Virkeområde

*Loven her gjelder for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover.*

*Loven her gjelder også for samiske kyst- og fjordområder fra og med Troms fylke og sørover.*

Det vises til punkt 13.2 foran om vurderingene som ligger til grunn for valget av virkeområde.

*Første ledd* regulerer lovens virkeområde på land, se Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 120 om formuleringen «fast eiendom og vassdrag med naturressurser».

De tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover vil som utgangspunkt si områder fra og med Troms fylke og sørover som er omfattet av virkeområdet for samisk kulturminnevern, jf. lov 9. juni 1978 nr. 50 § 4 annet ledd, og eventuelle områder som er lokalisert utenfor dette området, men hvor det er anledning til å drive samisk reindrift etter den nye reindriftsloven eller lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal.

Det generelle begrepet «de tradisjonelle samiske områdene» er imidlertid valgt for at også andre områder enn de ovennevnte skal omfattes av kartleggings- og anerkjennelsesordningen. Eksempelvis vil ny forskning, utgravinger mv. kunne avdekke områder som dagens viten og regler ikke favner, men hvor det er et reelt behov for kartlegging. Det er dessuten omstridt hvorvidt grensene oppstilt i medhold av reindriftsloven er i tråd med reindriften historiske bruk. Også dette bør kommisjonen og utmarksdomstolen gis mulighet til å utrede og avgjøre. Lovens virkeområde begrenses dermed ikke etter eierforholdene; alle typer grunn vil som utgangspunkt være omfattet.

Et generelt begrep som «de tradisjonelle samiske områdene» synes best i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og mandatets forutsetninger.

Betegnelsen «fra og med Troms fylke og sørover» avgrenser mot finnmarksloven.

*Annet ledd* fastlegger lovens virkeområde i sjøområder, se 13.2.3 om bakgrunnen for bestemmelsen, hvorfor utvalget har valgt en annen løsning enn finnmarksloven m.m.

Utvalget har ansett det hensiktsmessig med et mest mulig generelt virkeområde også i sjøområdene, blant annet på grunn av den usikkerheten som foreligger med hensyn til hvor det kan foreligge rettigheter. Utover i havet vil grensen for Norges territorialfarvann (se lov 27. juni 2003 nr. 57 § 1 første ledd) utgjøre den absolutte grensen for hvilke områder som kan tas under behandling. Selv om det i de sørlige delene av mandatområdet, som Nord-Trøndelag, trolig vil være relativt upraktisk med rettighetskrav relatert til sjøområder, har utvalget ikke ønsket å utelukke dette. Det er formålstjenlig at slike eventuelle krav kanaliseres til det særlige kartleggings- og anerkjennelsesapparatet som her foreslås. Med «samiske kyst- og fjordområder» tas det derfor ikke sikte på å utelukke krav etter geografiske kriterier. Samtidig angir ordlyden generelt hvilke sjøområder som her trolig er mest aktuelle, det vil si fjorder og kystnære områder.

Utvalgets flertall (alle unntatt medlemmene *Fjellheim og Kappfjell*) bemerker at både krav fra samiske og ikke-samiske rettighetspretendenter, eller kombinasjoner av disse gruppene, faller innenfor virkeområdet i § 2. *Fjellheim og Kappfjell* viser til sitt alternative forslag til § 6 første ledd nedenfor, jf. begrunnelsen i 13.7.2, om at bare samer skal kunne fremsette krav.

De generelle formuleringene av virkeområdet på land og i sjøområder må ses i sammenheng med avvinningsreglene (§ 9 og § 20).

Virkeområdet gjelder både kommisjonens og utmarksdomstolens virksomhet.

### § 3 Forholdet til folkeretten

*Loven her gjelder med de begrensningene som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.*

Bestemmelsen er utformet etter mønster av finnmarksloven § 3, jf. også § 3 i utvalgsflertallets forslag om hålogalandsloven.

Hva angår henvisningen til ILO-konvensjon nr. 169 i *første punktum*, vises det til flertallets merknader i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 33. ILO-konvensjonen går således foran loven her dersom bestemmelser i loven her står i motstrid til bestemmelser i ILO-konvensjonen.

For så vidt gjelder *annet punktum* om at lovens bestemmelser skal anvendes i samsvar med folkerettens bestemmelser om urfolk og minoriteter, vil særlig artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) kunne gi føringer for anvendelsen av bestemmelsene i lovutkastet. I motsetning til ILO-konvensjon nr. 169 er denne bestemmelsen inkorporert i norsk rett og på generelt grunnlag gitt forrang i kollisjon med internrettslige bestemmelser, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 3.

Lovutkastets § 2 innebærer at det ved anvendelsen av lovens bestemmelser til enhver tid må tas hensyn til ny praksis som kan kaste lys over innholdet av de folkerettslige bestemmelsene som Norge i dag er bundet av. Dersom praksis fra ILOs overvåkingsorganer skulle konkretisere forpliktelsene i konvensjonens artikkel 14 (2) og 14 (3) ytterligere, eller vise at elementer i loven her er problematiske, må det derfor tas høyde for dette. Det må også tas hensyn til eventuelle nye folkerettslige forpliktelser som den norske staten påtar seg på dette saksfeltet. Bestemmelsen vil dermed bidra til å sikre at loven får en dynamisk anvendelse i samsvar med den folkerettslige utviklingen.

## Kapittel 2 Kartleggingskommisjonen for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover (Kartleggingskommisjonen)

### § 4 Mandat

*Kartleggingskommisjonen skal på grunnlag av gjeldende nasjonal rett utrede bruks- og eierrettigheter, herunder interne rettighetsspørsmål innen reindrift*

*ten om reindrifftsrett og tilknyttede rettigheter, i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover.*

*I samiske kyst- og fjordområder fra og med Troms fylke og sørover skal Kartleggingskommisjonen på grunnlag av gjeldende nasjonal rett utrede rettigheter til fiske og andre fornybare marine ressurser.*

Paragrafen angir kommisjonens mandat – den saklige eller innholdsmessige grensen for virksomheten, se drøftelsen i punkt 13.3. I og med at utmarksdomstolens saker følger av kommisjonens rapporter, gjelder mandatet også utmarksdomstolen. Finnmarksloven har ingen tilsvarende paragraf, men § 29 om opprettelse av Finnmarkskommisjonen oppstiller i første ledd hvilke temaer kommisjonen – og dermed også Utmarksdomstolen for Finnmark – skal befatte seg med. Samerettsutvalget har funnet det mest ryddig at mandatet nedfelles i en samlet paragraf, sml. utmarkskommisjonsloven § 2.

*Første ledd* regulerer landområdene.

Om begrepet «gjeldende nasjonal rett», som benyttes både i *første og annet ledd*, henvises det til Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 18–19 jf. s. 36–37. Et sentralt aspekt er at samiske sedvaner og rettsoppfatninger skal hensyntas. Utvalget anser det naturlig og hensiktsmessig at det tilsvarende begrepet anvendes her, jf. blant annet ILO-konvensjonen artikkel 14 som grunnlag for kartleggingsprosessen i begge områdene.

Virkeområdet reguleres i § 2, men er av pedagogiske hensyn og for å få en best mulig sammenheng inntatt også her.

Kommisjonen er et utredende organ og ingen domstol, noe som fremgår av formuleringen «skal utrede» i *første ledd første punktum*.

Temaet «bruks- og eierrettigheter» i *første ledd første punktum* tilsvarer finnmarksloven § 29 første ledd og skal forstås på samme måte, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 17–19 og s. 28. Det innebærer en henvisning til hva som etter tingsretten ligger i disse begrepene, med den samiske tilpasningen som blant annet fremgår av høyesterettsdommene i Rt. 2001 s. 769 (Selbu) og Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen). Bruks- og eierrettigheter skal kunne utredes på alle typer grunn, uavhengig av de foreliggende bruks- og eierrettsforholdene når utredningen starter. Igjen bør det her imidlertid understrekes at det bare skal foretas en identifisering av opparbeidede rettigheter og ikke skje noen rettighetstildeling. Ved vurderingen av rettighetsforholdene må kommisjonen blant annet se på de historiske og lokale forholdene, jf. i denne henseende Samerettsutvalgets bakgrunnsutredning i NOU

2007: 14 *Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms.*

Det er i første ledd presisert at interne rettighets spørsmål innen reindriften inngår i mandatet. Dette er den samme løsningen som er valgt i § 5 i forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. I henhold til § 6 i lovforlaget her må det fremsettes krav for kommisjonen, motsatt Finnmarkskommisjonen som utreder felt av eget tiltak. Formuleringen i ordlyden er derfor knappere enn i forskriftens § 5.

Kartlegging av interne rettighets spørsmål innen reindriften om reindriftsrett og tilknyttede rettigheter kan eksempelvis omfatte grensetvister og lignende rettighetstvister mellom reindriftssidaer og reinbeitedistrikter, samt spørsmål relatert til selve reindriftsretten og rettighetene som følger av reindriftsloven. Forholdet mellom svenske og norske reindriftssamers rettigheter kan være et aktuelt tema. Forskjellig fra interne rettighets spørsmål innen reindriften er reindriftsutøvernes rettigheter overfor grunneieren og andre bruksrettshavere. Reindriftsutøvere kan f.eks. ha opparbeidet rettigheter enkelte steder som går ut over den alminnelige reindriftsretten.

Annet ledd omhandler sjøområdene, se merknadene til § 2 annet ledd om hvilke områder som omfattes. De to organene skal her henholdsvis utrede og avgjøre hvilke rettigheter som foreligger «til fiske og andre fornybare marine ressurser.» Kåfjorddommen (Rt. 1985 s. 247) er et eksempel på et tilfelle som faller inn under dette begrepet. Spørsmål om eksklusive eller begrensede rettigheter til fjorder, deler av fjorder eller kystnære farvann vil generelt dekkes av formuleringen. Generelt bør det i størst mulig grad være bruks- og eierrettslignende spørsmål som tas til behandling, men andre typer rettighets spørsmål i samband med fiske og andre fornybare marine ressurser utelukkes ikke av ordlyden. Arbeidet til Kystfiskeutvalget og forskning kan uttømme problemstillinger det er hensiktsmessig å kanalisere til det særlige apparatet som her foreslås. Avvisningshjemlene i §§ 9 og 20 må ses i forlengelsen av den generelle åpningen som ligger i § 4 annet ledd.

### § 5 Sammensetning

*Kongen oppnevner Kartleggingskommisjonens medlemmer. Kommisjonen skal ved hver feltutredning bestå av en leder og fire andre medlemmer. Lederen skal oppfylle de kravene som domstolloven stiller til høyesterettsdommere. To av de øvrige medlemmene skal oppfylle de kravene som stilles til tingrettsdommere.*

*Det oppnevnes for øvrig to medlemmer som er bosatt i eller på annen måte har sterk tilknytning til henholdsvis Troms fylke, Nordland fylke, Nord-Trøndelag fylke og det øvrige virkeområdet. Ved hver feltutredning deltar to medlemmer fra det området der feltet ligger. Dersom et felt strekker seg over grensene mellom de fire områdene, deltar som hovedregel et medlem fra hvert av områdene.*

Bestemmelsen regulerer Kartleggingskommisjonens sammensetning, se vurderingene foran i 13.5.1. Et hovedskille går mellom de tre kommisjonsmedlemmene som skal delta i hver feltutredning (de juridiske medlemmene, se første ledd) og de to kommisjonsmedlemmene som veksler avhengig av feltets geografiske plassering (de ikke-juridiske medlemmene, jf. annet ledd). Formålet med annet ledd er å ivareta den lokale tilknytningen. Det forhold at mandatområdet her strekker seg over flere fylker, har nødvendiggjort en annen løsning enn for Finnmarkskommisjonens vedkommende.

I første ledd første punktum fastslås det at Kongen skal oppnevne Kartleggingskommisjonens medlemmer, hvilket vil si at Kongen i statsråd foretar oppnevningen. Den tilsvarende løsningen ble valgt for Finnmarkskommisjonen, se finnmarksloven § 29 annet ledd første punktum.

Til første ledd annet punktum bemerkes at også Finnmarkskommisjonen skal bestå av fem medlemmer ved hver enkelt utredning, jf. finnmarksloven § 29 annet ledd annet punktum, men forskjellen er at de fem medlemmene av Finnmarkskommisjonen skal delta i alle feltutredningene i Finnmark.

Første ledd tredje og fjerde punktum oppstiller formelle krav til lederens og de øvrige juridiske kommisjonsmedlemmenes kvalifikasjoner. Bestemmelsene motsvarer finnmarksloven § 29 annet ledd tredje og fjerde punktum. Kravene til høyesterettsdommere fremgår av domstolloven § 54 første ledd («juridisk embetseksamen med beste karakter»), mens tingrettsdommere etter § 54 annet ledd må ha juridisk embetseksamen med beste eller nest beste karakter.

Annet ledd gjelder den ikke-juridiske og «lokale» representasjonen i kommisjonen. Mandatområdet inndeles her i fire.

I motsetning til i finnmarksloven § 29 annet ledd in fine, foreslås det at lokaltilknytningskravet skal oppfylles av de ikke-juridiske medlemmene. Det understrekes at dette ikke er til hinder for at også et eller flere av de juridiske medlemmene har tilknytning til virkeområdet.



Det stilles ikke særskilte krav til de ikke-juridiske kommisjonsmedlemmenes yrke eller utdanning. Jordskifte kandidater kan derfor eksempelvis oppnevnes etter annet ledd.

*Annet ledd første punktum* foreskriver hvilke kommisjonsmedlemmer som skal oppnevnes i tillegg til de tre juridiske som det er gitt bestemmelser om i første ledd. Annet ledd første punktum innebærer at det oppnevnes to kommisjonsmedlemmer som er bosatt i eller på annen måte har sterk tilknytning til Troms fylke, to kommisjonsmedlemmer som er bosatt i eller på annen måte har sterk tilknytning til Nordland fylke, to kommisjonsmedlemmer som er bosatt i eller på annen måte har sterk tilknytning til Nord-Trøndelag fylke og to kommisjonsmedlemmer som er bosatt i eller på annen måte har sterk tilknytning til Kartleggingskommisjonens virkeområde ut over disse tre fylkene (jf. § 2 i loven her om virkeområdet). Det øvrige virkeområdet vil i praksis si de delene av fylkene Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Hedmark som inngår i de tradisjonelle samiske områdene.

Totalt skal det således oppnevnes 11 medlemmer til Kartleggingskommisjonen: tre juridiske, jf. første ledd i bestemmelsen her, og åtte ikke-juridiske i henhold til annet ledd første punktum.

At et medlem «på annen måte har sterk tilknytning til» de fire ulike områdene, betyr her det samme som i finnmarksloven, nemlig at medlemmet for eksempel har vokst opp i det relevante området, og har bevart kontakten med det, men for tiden er bosatt et annet sted.

*Annet ledd annet punktum* knesetter at de to ikke-juridiske kommisjonsmedlemmene skal veksle avhengig av feltets geografiske beliggenhet. Dersom feltet ligger i et av de tre nevnte fylkene, eller i det øvrige virkeområdet, skal således Kartleggingskommisjonen – i tillegg til de tre juridiske medlemmene – settes med de to kommisjonsmedlemmene som er oppnevnt fra det aktuelle området.

*Annet ledd tredje punktum* regulerer tilfellene der et felt strekker seg over grensene mellom de fire angitte områdene. For eksempel vil bestemmelsen medføre at et felt som dels ligger i Troms og delvis i Nordland, behandles av en kommisjon satt med et av medlemmene oppnevnt fra Troms og et av medlemmene fra Nordland. Hvilket av de to medlemmene fra de respektive områdene som skal delta, bør avgjøres ved trekning, jf. domstolloven § 90.

For felt som omfatter både Finnmark og Troms, oppnevnes et medlem med tilknytning til Troms og et ikke-juridisk medlem fra Finnmarks-

kommisjonen. Selv om kravet om å være bosatt eller på annen måte ha sterk tilknytning til Finnmark ikke er knyttet til de ikke-juridiske medlemmene, jf. finnmarksloven § 29 annet ledd in fine, bør likevel et ikke-juridisk medlem derfra delta – også dersom ingen av de ikke-juridiske medlemmene viser seg å ha slik tilknytning til Finnmark.

Den ovennevnte fordelingen bør ikke skje helt skjematisk, jf. derfor ordlydens «som hovedregel». Hvis den alt overveiende delen av feltet er beliggende i ett av de fire områdene, kan kommisjonen bestemme at to medlemmer fra dette området deltar. Kommisjonen må vurdere om hensynet til lokal representasjon likevel tilsier at et medlem fra hvert av områdene skal delta. Partene bør få uttale seg om spørsmålet.

#### § 6 Hvordan Kartleggingskommisjonen trer i funksjon

*Kartleggingskommisjonen trer i funksjon ved at det fremsettes krav om utredning av felt.*

*Krav må fremsettes skriftlig for kommisjonen innen 10 år fra ikrafttredelsen av bestemmelsen her. Kravet skal være underskrevet og inneholde:*

- a) *partens fulle navn og adresse*
  - b) *en angivelse av de kravene som parten fremmer, og omstendighetene de støttes på*
- Kravet bør i tillegg angi eventuelle motparter.*

*Kommisjonen kan behandle krav om utredning av felt selv om fristen etter annet ledd har løpt ut. Ved vurderingen tas det blant annet hensyn til kravets betydning for parten, om utredningen kan skje uten vesentlig forsinkelse for utredningen av andre felt og om kommisjonsrapporter, rettsavgjørelser eller andre særlige forhold har gitt grunn til å fremsette kravet først på dette tidspunktet.*

*Kommisjonen kan også iverksette utredninger av eget tiltak.*

Bestemmelsens første ledd foreslås av utvalgets flertall (*alle unntatt medlemmene Fjellheim og Kappfjell*), mens bestemmelsen for øvrig foreslås av det samlede utvalget. *Fjellheim og Kappfjell* fremmer et eget forslag til utforming av første ledd, se nedenfor.

Kartleggingskommisjonen skal ikke gå frem «felt for felt», som Finnmarkskommisjonen, se vurderingene i 13.6. Initieringen av kommisjonens utredninger skjer etter første ledd som utgangspunkt ved at det fremsettes krav om utredning av felt.

Formuleringen «det fremsettes krav» er valgt blant annet for å få frem at retten til å fremsette krav ikke er begrenset til bestemte personer eller

grupper. Utvalget har ønsket en bredest mulig åpning for krav, av hensyn til å oppnå størst mulig grad av rettighetsavklaring i virkeområdet. Samer og nordmenn, privatpersoner, organisasjoner, grunneierlag mv. vil som utgangspunkt være omfattet. Sametinget, staten eller myndighetsorganer for øvrig kan ha interesse av å få avklart rettighetsforholdene, og disse faller derfor også innenfor den kretsen som er berettiget til å fremsette krav etter første ledd.

Denne vide forståelsen må ses i sammenheng med avvisningsadgangen etter § 9, hvoretter blant annet sjikanøse, ubegrunnede eller mindre krav vil kunne avvises.

Kravet skal etter ordlyden være knyttet til «utredning av felt». I dette ligger det at kravet bør være av et visst omfang. Kartleggingskommisjonen har imidlertid en adgang til å avgrense feltet, utvide det mv. (se § 10), slik at krav som hver for seg er av begrenset omfang, samlet kan utgjøre et felt.

*Annet ledd første punktum* oppstiller at krav må fremsettes innen 10 år fra bestemmelsens ikrafttredelse, jf. 13.6.2.4 foran om tidsfristen og § 31 første ledd i loven her om ikrafttredelse.

*Annet ledd annet punktum* inneholder enkelte prosessuelle vilkår for at et krav skal kunne tas under behandling. Forskjellene fra finnmarksloven § 38 skyldes her at Kartleggingskommisjonen ikke er en domstol.

Det må gis en begrunnelse for kravet, jf. formuleringen «omstendighetene de støttes på» i bokstav b. Det bør ikke nødvendigvis stilles særlig høye krav i første omgang, men mangler ved begrunnelsen må partene og kommisjonen søke å få utdypet, tydeliggjort og presisert i det følgende. Begrunnelsen, eller mangel på sådan, kan for eksempel være av avgjørende betydning for avvisningsspørsmålet, om en feltutredning skal iverksettes og bidra til at en muntlig forhandling konsentreres om det vesentlige. Kartleggingskommisjonens prosessuelle veiledningsplikt er i denne forbindelse viktig å understreke, sammenholdt med at det for urfolks krav ikke må foreligge prosessuelle hindre for behandling av kravene (se blant annet oppsummeringen i 12.2.5).

*Tredje ledd* nedfeller at motparter bør angis, i motsetning til «skal»-kravene i annet ledd. Forskjellen fra finnmarksloven § 38 er begrunnet i at parten ikke nødvendigvis kjenner til motpartene på dette stadiet. Men dersom parten som fremsetter kravet eksempelvis har vært i konflikt med andre om eiendomsrett til et område, eller er kjent med pretendenter som har et konkurrerende syn

på rettighetsspørsmålene, forutsettes det at motpartene oppgis.

I henhold til *fjerde ledd første punktum* kan Kartleggingskommisjonen også ta under behandling krav som innkommer etter at fristen for å fremsette krav har utløpt. Dette er en unntaksbestemmelse, og det skal ikke være kurant å få behandlet krav som fremsettes først på dette tidspunktet.

*Fjerde ledd annet punktum* angir sentrale momenter ved vurderingen av om slike krav skal behandles, men er ikke uttømmende, jf. ordlydens «blant annet». Bedømmelsen av kravets betydning for parten bør stå sentralt. Dersom det er tale om rettigheter som er av avgjørende eller stor betydning for fortsatt næringsvirksomhet eller opprettholdelse av livsgrunnlaget i et område, vil dette veie tungt. Kravets betydning refererer imidlertid ikke bare til den økonomiske betydningen, selv om økonomiske aspekter etter forholdene kan være tungtveiende. Kulturelle hensyn er viktige komponenter i vurderingen; ut fra begrunnelsen for kartleggingsordningen særlig i forbindelse med den samiske kulturen. Et aktuelt tilfelle kan herunder være at den pressede situasjonen for sjøsamisk kultur – og nedgangen i antallet kyst- og fjordfiskere i et område – anføres som støtte for at rettighetskrav der bør tas under behandling.

I § 7 i forskriften om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark anvendes begrepet «stor betydning for parten». Forskjellen er tilsiktet. Terskelen skal her være noe lavere.

Hvorvidt utredningen som begjæres kan skje uten vesentlig forsinkelse for utredningen av andre felt, må bero på en helhetsvurdering av kommisjonens arbeidssituasjon, der det ses hen til den øvrige saksporføljen. Begrepet «vesentlig» er valgt for å indikere at det skal en del til før kommisjonen lar være å utrede et krav med dette som begrunnelse, jf. hensynet til en mest mulig fullstendig rettighetsavklaring, som kommisjonen hele tiden må ha for øyet. Samtidig skal rettighetspretendentene ikke gis en oppfordring til å vente med å fremsette krav; det ligger en klar realitet i 10-årsfristen oppstilt i annet ledd, og fjerde ledd inneholder som nevnt en unntaksbestemmelse.

Henvisningen til «kommisjonsrapporter» tar sikte på å fange opp rapporter fra Finnmarkskommisjonen og Kartleggingskommisjonen. Rettsavgjørelser innbefatter alle typer rettsavgjørelser av relevans. Særlig avgjørelser fra Høyesterett, Utmarksdomstolen for Finnmark og utmarksdomstolen som her foreslås, antas å være relevant. Men også tingretts-, lagmannsretts- eller jordskifterettsavgjørelser om tilsvarende temaer kan klarligvis være aktuelle i sammenheng. Alternativet er

særlig inntatt fordi det ikke er utenkelig at det i løpet av den tiden Kartleggingskommisjonen er i virksomhet, kommer rettsavgjørelser av betydning for om krav kan/bør fremsettes, sml. Rt. 2001 s. 769 (Selbu) og Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen).

Andre særlige forhold er et samlebegrep for eventuelle andre gode grunner for at kravet først fremsettes på dette tidspunktet.

Kommisjonsrapporter, rettsavgjørelser eller andre særlige forhold må ha gitt parten «grunn» til å fremsette kravet etter tidsfristens utløp. Det må her således påvises en årsakssammenheng, i motsetning til ved vurderingen av kravets betydning for parten. Det bør imidlertid ikke stilles for strenge krav dersom en av de ovennevnte faktorene har frembrakt elementer som kan begrunne at et krav nå fremsettes.

Det følger av det ovenstående at det kreves en begrunnelse for krav som kommer inn på dette tidspunktet, men det er ingen forutsetning at parten allerede idet kravet fremmes, uttømmende viser til hvilke omstendigheter som har foranlediget det sene kravet. Det må imidlertid anses praktisk at kommisjonen gir parten en uttalelsesfrist med tanke på nettopp dette, eller for å få det utdypet. Kartleggingskommisjonen vil uansett ha et selvstendig ansvar for å vurdere spørsmålet, men det synes klart at krav som fremsettes etter 10-årsfristens utløp og ikke er begrunnet med en av de nevnte faktorene, eller flere av dem, står i fare for å ikke bli tatt under behandling.

*Femte ledd* er først og fremst en sikkerhetsventil. Kommisjonen kan som eksempel i sitt 14. virksomhetsår se forhold som bør avklares, men der ingen har fremsatt krav. Denne adgangen til å iverksette utredninger av eget tiltak står i prinsippet åpen under hele perioden kommisjonen er i virksomhet, noe som er grunnen til at bestemmelsen er plassert som siste ledd. Kommisjonen bør likevel utvise forsiktighet med å sette i verk utredninger av eget tiltak for tidlig, eksempelvis bare noen år etter at den har startet sin virksomhet, ettersom den da vil kunne underminere utgangspunktet om at det er partene som skal fremsette krav. Femte ledd bør derfor først og fremst ha sitt anvendelsesområde etter at fristen oppstilt i annet ledd har utløpt. Ved vurderingen spiller hensynet til rettighetsavklaring inn – særlig i urfolksøyemed, jf. ILO-konvensjonen artikkel 14 (2). Kartleggingskommisjonen bør på den annen side søke å hindre at konflikter oppstår eller tilspisses, og må foreta en grundig vurdering av om det er hensiktsmessig å sette i verk en utredning av eget tiltak.

Utvalgets mindretall, medlemmene *Fjellheim og Kappfjell*, fremmer følgende alternative forslag til § 6 første ledd:

*Kartleggingskommisjonen trer i funksjon ved at samer fremsetter krav om utredning av felt.*

Det vises til begrunnelsen i 13.7.2 foran. Adgangen til å fremsette krav begrenses i dette forslaget til de som er å anse som samer etter ILO-konvensjon nr. 169.

#### *§ 7 Forholdet til de alminnelige domstolene og jordskifteretten*

*Så lenge et krav er under behandling ved Kartleggingskommisjonen, kan det ikke av de samme partene bringes inn for de alminnelige domstolene eller jordskifteretten. Saken regnes å være under behandling ved kommisjonen fra kravet er mottatt av kommisjonen.*

*Om krav som faller innenfor kommisjonens virkeområde og mandat er reist ved de alminnelige domstolene eller jordskifteretten, og en part fremsetter begjæring om at kommisjonen skal behandle det, skal vedkommende domstol som hovedregel stanse den videre behandlingen inntil kommisjonens rapport foreligger. Motparten skal i slike tilfeller gis anledning til å uttale seg. Vedkommende domstol skal heve saken dersom kravet er avgjort av kommisjonen.*

Paragrafen er drøftet i 13.4.3 og har ikke noe motstykke i finnmarksloven. For utmarksdomstolen vises det til § 15 tredje ledd i loven her.

*Første ledd første punktum* gir Kartleggingskommisjonen eksklusiv myndighet for krav som er under behandling ved kommisjonen. Skjærings-tidspunktet er satt til når kommisjonen mottar krav, jf. *første ledd annet punktum*, noe som antas å hindre praktiske og bevismessige problemer.

Krav som er mottatt av kommisjonen, kan senere bli avvist. Etter en avvisning opphører kommisjonens eksklusive myndighet, og parten får adgang til å bringe kravet inn for de alminnelige domstolene eller jordskifteretten.

Til *annet ledd* vises det først til bestemmelsene i §§ 2 og 4 i loven her om virkeområdet og mandatet.

Begrepet «krav» er valgt i stedet for «saken», «saker» eller lignende blant annet av hensyn til at det kan dreie seg om enkeltkrav innenfor en sak.

Spørsmål om kommisjonsbehandling av krav nevnt i annet ledd forutsetter begjæring fra en part

til vedkommende domstol. Parten må selv bringe kravet inn for Kartleggingskommisjonen.

Formuleringen «skal vedkommende domstol som hovedregel» er valgt for å indikere at det ikke er tale om en «kan»-hjemmel, men at den klare hovedregelen skal være at en alminnelig domstol eller jordskifterett i slike tilfeller stanser sin saksbehandling. På den annen side kan det tenkes tilfeller hvor hensynet til en kanalisering til det særlige systemet ikke slår gjennom. Saksforberedelsen kan ha kommet svært langt, avbrudd vil medføre ekstra omkostninger og/eller tidsbruk osv. Trenering av behandlingen av et spørsmål bør det også være en mulighet til å hindre.

Et unntak fra hovedregelen er krav som allerede er pådømt, som ikke skal overføres til Kartleggingskommisjonen, sml. høyfjellskommisjonsloven § 7 annet ledd. Det kan for eksempel tenkes at det foreligger en tingrettsavgjørelse som er påanket til lagmannsretten. I slike tilfeller er kravet allerede inne på det alminnelige domstolssporet, og både tids- og kostnadmessig er det u hensiktsmessig å overføre denne typen saker til kommisjonen.

Saker av denne art kan ha et betydelig antall parter. Enighet mellom partene er derfor ikke oppstilt som vilkår for stansing. Vedkommende domstol må foreta en vurdering av parters eventuelle argumenter mot behandling ved Kartleggingskommisjonen. Et tungtveiende argument for å fortsette behandlingen kan eksempelvis være en eller flere parters høye alder, sammenholdt med at kommisjonen er i en startfase, slik at det må påregnes at det går betydelig mer tid før kommisjonen kan avgjøre spørsmålet. Men det understrekes igjen at den klare hovedregelen er kanalisering til Kartleggingskommisjonen.

Om virkningene av stansingen vises det til at tvistelovens bestemmelser gjelder så langt de passer, se tvisteloven § 16–15.

*Annet ledd tredje punktum* er inntatt for å klargjøre at krav avgjort i kommisjonens rapport eventuelt må følges videre ved stevning til utmarksdomstolen. Den stansede saken skal da heves. Behandlingen ved vedkommende domstol kan på den annen side fortsette når det foreligger en kommisjonsrapport som ikke avgjør spørsmålet som var bakgrunnen for stansingen, sml. tvisteloven § 16–18 fjerde ledd.

#### § 8 Varsling av mulige rettighetshavere

*Når Kartleggingskommisjonen starter sin virksomhet, kunngjør kommisjonen en oppfordring til mulige rettighetshavere i hele virkeområdet om å melde seg*

*for å fremsette krav (generelt varsel). Kunngjøringen foretas i Norsk lysingsblad, aviser som er alminnelig lest på stedene i området og lokalt på annen hensiktsmessig måte. Reindriftsorganisasjoner og andre representanter for brukerinteresser i hele virkeområdet, Sametinget, de aktuelle fylkesting, Hålogalandsallmenningen, Statskog SF og kommunene varsles særskilt.*

*Utredningsarbeidet for et felt kunngjøres med oppfordring til mulige rettighetshavere om å melde seg for å fremsette krav (spesielt varsel). Kunngjøringen foretas i Norsk lysingsblad, aviser som er alminnelig lest på stedet og lokalt på annen hensiktsmessig måte. Reindriftsorganisasjoner og andre representanter for brukerinteresser i det aktuelle feltet, kjente rettighetshavere for øvrig, Sametinget, det eller de aktuelle fylkesting, Hålogalandsallmenningen, Statskog SF og berørte kommuner varsles særskilt om utredningsarbeidet for et felt.*

Bestemmelsen er behandlet i 13.8 foran. Den sondrer mellom et *generelt varsel*, som etter første ledd skal gis når Kartleggingskommisjonen starter sin virksomhet, og *spesielle varsler* som gis når hver enkelt feltutredning settes i gang (se annet ledd). Parentesene som angir generelt varsel i første ledd første punktum og spesielt varsel i annet ledd første punktum, er inntatt av pedagogiske hensyn, for lettere å få frem skillet mellom de to typene varsler.

*Første ledd* gjelder hele virkeområdet til Kartleggingskommisjonen, se § 2 i loven her, og har ingen parallell i finnmarksloven, se vurderingene i 13.8.2.

Prosedyren som foreskrives i *første ledd*, bør gjennomføres så snart som mulig etter at Kartleggingskommisjonen har påbegynt sin virksomhet, det vil si når kommisjonsmedlemmer og ansatte i sekretariatet har begynt i sine arbeidsforhold. Dette generelle varselet bør være relativt kortfattet, men inneholde noe om kommisjonen, dens virkeområde og mandat samt videre henvisninger.

Til *første ledd annet punktum* bemerkes at kunngjøring i Norsk lysingsblad innebærer kunngjøring i lysingsbladets elektroniske publikasjon. Det bør kunngjøres i regional- og lokalaviser over hele virkeområdet. Kunngjøring i riksdekkende aviser synes også naturlig. Med «lokalt på annen hensiktsmessig måte» tas det blant annet sikte på kunngjøring på lokale, offentlige nettstedsteder – eksempelvis kommunenes sider. Formuleringen må ses i sammenheng med de øvrige varslingsmåtene som er oppstilt i første ledd.

*Første ledd tredje punktum* fastlegger hvem dette generelle varselet særskilt skal sendes til og er ment som en garanti for at enkelte særlig aktu-

elle organisasjoner, organer mv. skal være kjent med kommisjonens virksomhet. Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) er det typiske eksempelet på en reindriftsorganisasjon, mens reinbeitedistrikter og siidaer faller inn under begrepet «andre representanter for brukerinteresser». Grunneierlag og friluftslivsorganisasjoner er andre eksempler på representanter for brukerinteresser. Hålogalandsallmenningen er inntatt i tråd med flertallets forslag i kapittel 14 om opprettelse av dette nye rettssubjektet, sml. at Finnmarkseiendommen inngår i ordlyden i finnmarksloven § 31. Varsler bør sendes samtlige kommuner i kommisjonens virkeområde.

*Annet ledd* regulerer hvilke varsler som skal gis når Kartleggingskommisjonen kommer til et nærmere begrenset område og begynner behandlingen av et konkret felt.

Antallet aviser og hvilke må tilpasses etter feltets utstrekning, jf. annet ledd annet punktum. Lokalt på annen hensiktsmessig måte kan her i tillegg være oppslag på grendehus og lignende, foruten det som til første ledd er sagt om internettsteder med lokalt innhold.

I tillegg til rettssubjektene nevnt i første ledd skal særskilt varsel om en feltutredning gis til kjente rettighetshavere for øvrig. Søk i grunnboken for de kommunene som omfattes av feltutredningen – og en nærmere innsnevring etter hvilke deler av kommunene som inngår – må langt på vei kunne oppfylle kravet om slik varsling. Rettighetshavere som har adkomst med hjemmel i hevd, alders tids bruk mv. vil klarligvis ikke være mulig å få noe fullstendig bilde av – ut over reinbeitedistriktene og siidaer, som må varsles. Disse faller som nevnt ovenfor også inn under begrepet «andre representanter for brukerinteresser i det aktuelle feltet».

Henholdsvis Hålogalandsallmenningen og Statskog SF varsles kun om konkrete feltutredninger i områder der de er grunneier. Det særskilte varselet knyttet til et felt begrenses til de kommunene som er berørt. Det må antas at et felt i mange tilfeller ligger innenfor ett fylke, og av denne grunn er formuleringen «det eller de aktuelle fylkesting» valgt i annet ledd tredje punktum – i motsetning til første ledd tredje punktum.

Formuleringen «varsles særskilt om utredningsarbeidet for et felt» avslutningsvis i annet ledd er valgt for ytterligere å få frem sontringen mellom første og annet ledd, jf. ovenfor om de to parentesene i bestemmelsen.

Varslene etter både første og annet ledd hører videre naturlig hjemme på Kartleggingskommisjonens egen internettside.

For medlemmene *Fjellheim og Kappfjells* vedkommende, presiseres det at kun samiske rettighetspretendenter her anses å inngå i begrepene «mulige rettighetshavere», «kjente rettighetshavere for øvrig» og «andre representanter for brukerinteresser», jf. disse medlemmenes vurdering i 13.7.2 foran.

### § 9 Avvisning

*Krav som finnes ikke å egne seg for behandling i Kartleggingskommisjonen, kan kommisjonen avvise helt eller for en del. Ved avgjørelsen skal det blant annet tas hensyn til kravets art og hvilket grunnlag det bygger på. Tvisteloven § 19–6 gjelder tilsvarende så langt den passer.*

*Før et krav avvises, skal parten gis anledning til å uttale seg. Beslutning om avvisning kan påklages til utmarksdomstolen.*

Bestemmelsen som her foreslås, kommer i stedet for finnmarksloven § 30 tredje ledd, se særlig 13.9.1 og 13.9.3.2 foran.

Egnethetsvurderingen, se *første ledd første og annet punktum*, vil i noen grad kunne tilpasses kommisjonens arbeidsbyrde, men må ikke praktiseres for strengt. En risikerer da at saker som burde kanaliseres til dette særlige systemet, finner sin vei innen det øvrige domstolsapparatet eller blir værende som latente konflikter. Begge deler er uheldig og i strid med formålet bak opprettelsen av Kartleggingskommisjonen.

Hvilke saker som egner seg for behandling i kommisjonen, er vanskelig å ha noen sikker formening om før krav er blitt fremsatt og det har gått noe tid. Krav fra enkeltpersoner om bruksrettigheter, for eksempel en gårds beiterett innenfor et mindre område eller en persons krav om fiskerett i et lite vann, kan være eksempler, særlig der disse områdene ikke kan forenes til behandling sammen med andre krav. Mindre krav som kommer inn etter at grensene er trukket opp for felt, og behandlingen er påbegynt, kan også tenkes å være uegnede. I motsetning til det som var forutsatt for Utmarkskommisjonen (se Ot.prp. nr. 59 (1984–85) s. 29) bør det imidlertid ikke i seg selv være en forutsetning at kravet dreier seg om «store sammenhengende grunnarealer.» Dette vil kunne utelukke mange krav som Kartleggingskommisjonen er et egnet sted for å utrede.

Kravets art og hvilket grunnlag det bygger på, se momentene i første ledd annet punktum, er hjørnesteiner i avvisningsvurderingen, men er ikke ment å være noen uttømmende angivelse. Det må legges betydelig vekt på at kommisjonsprosessen

har sin hovedbegrunnelse i den folkerettslige plikten etter ILO-konvensjonen artikkel 14 (2) til å identifisere områdene hvor samene har krav på å få anerkjent bruks- og eierrettigheter. Samiske områdekrav relatert til bruks- og eierrettigheter er således i kjernesonen av hva Kartleggingskommisjonen skal befatte seg med. Svartskogsaken (Rt. 2001 s. 1229) er i så måte illustrerende, og likeledes bruksrettighetskrav fra en gruppe av rettighetsspretendenter. En kan tenke seg krav fra for eksempel et bygdelag med både samiske og ikke-samiske innslag, eller eksempelvis at en siida fremsetter krav om rett til fiske i flere vann i et område.

Ut fra begrunnelsen for opprettelsen av kartleggingsordningen bør mindre krav med et samisk tilsnitt slippes inn til realitetsbehandling i større grad enn andre mindre krav.

Utredning av krav som er basert på lang tids bruk bør også her, som fremhevet i forarbeidene til utmarkskommisjonsloven og finnmarksloven, være den sentrale delen av kommisjonens virksomhet, men det kan ikke utelukkes krav med andre grunnlag som – alene eller i samband med krav fundert på lang tids bruk – bør utredes.

Kravene som tas under behandling, bør primært være relatert til utmarksområder, men det kan heller ikke utelukkes at enkelte mindre innmarksområder bør utredes, typisk parallelt med tilgrensende utmarksområder – for eksempel områder som nylig er dyrket opp, men som anføres å ha blitt benyttet til beite tidligere.

Avvisning etter bestemmelsen her er også aktuelt der kravet er fremsatt uten tilstrekkelig grunnlag eller på et uholdbart grunnlag.

Twisteloven § 19–6 gjelder rettsavgjørelsers utforming og begrunnelse. Gjennom henvisningen til at § 19–6 gjelder så langt den passer, se *første ledd tredje punktum*, tas det som utgangspunkt sikte på § 19–6 første ledd, annet ledd første punktum, tredje, fjerde, femte og sjuende ledd. Begrunnelsen for en avvisningsavgjørelse fra Kartleggingskommisjonen vil imidlertid etter omstendighetene kunne være knapp.

*Annet ledd første punktum* knesetter pretendents rett til kontradiksjon. Kommisjonen bør sette en frist for skriftlig uttalelse, og en eventuell andre runde med supplerende merknader kan i enkelte tilfeller også være hensiktsmessig og nødvendig.

Kartleggingskommisjonen treffer beslutning om avvisning, se *annet ledd annet punktum*, som kan påklages til utmarksdomstolen, jf. 13.9.3.3 foran.

Utmarksdomstolen som klageorgan bør som utgangspunkt ha full overprøvingsmyndighet, og en kan tenke seg flere scenarier. Utmarksdomsto-

len kan enten komme til samme resultat som kommisjonen, finne at kommisjonen burde tatt kravet under behandling, eller at avvisningsbeslutningen ikke inneholder nok til at utmarksdomstolen kan prøve avvisningsspørsmålet (og dermed oppheve beslutningen).

Medlemmene *Fjellheim og Kapffjell* mener, som konsekvens av sitt synspunkt i 13.7.2, at krav fra andre enn samer må avvises.

#### § 10 Avgrensning av utredningsfelt m.m.

*Kartleggingskommisjonen avgrensner feltene og bestemmer rekkefølgen i behandlingen. Ved avgjørelsen skal det blant annet legges vekt på hensynet til en naturlig og hensiktsmessig avgrensning av feltene når det gjelder utstrekning og rettslig og historisk sammenheng samt på behovet for avklaring av rettsforholdene.*

*Kommisjonen kan innskrenke eller utvide et felt etter at utredningen er satt i gang dersom det er nødvendig for å skape en naturlig og hensiktsmessig avgrensning.*

§ 10 svarer innholdsmessig til finnmarksloven § 30 første og annet ledd (se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 19) – med unntak av *første ledd første punktum*, se 13.11 foran. § 21 omhandler de tilsvarende temaene for utmarksdomstolen.

*Første ledd første punktum* om at kommisjonen avgrensner feltene gjenspeiler at kommisjonen her, i motsetning til Finnmarkskommisjonen, ikke fastsetter felt av eget tiltak, men trer i funksjon etter at det er fremsatt krav, se § 6. Avgrensning av feltene kan da eksempelvis skje gjennom at flere krav i geografisk nærhet forenes til behandling som ett felt, se også *annet ledd*.

*Første ledd annet punktum* oppstiller faktorer kommisjonen bør ta i betraktning ved avgjørelsene om feltavgrensning og rekkefølgen i behandlingen. Dette er imidlertid ikke ment å være uttømmende eller angi noen prioritering av momenter, jf. uttrykket «blant annet».

En rettslig og historisk sammenheng som tilsier forening kan som eksempel tenkes ved krav fra flere svenske samebyer i Troms.<sup>1</sup>

Behovet for avklaring av rettsforholdene er en viktig rettesnor. Områder med et høyt konfliktnivå bør være prioritert, jf. at hensynet til konfliktdemping og -avklaring er en gjennomgående del av begrunnelsen for å opprette kommisjonen. Hvor det har vært langvarige eller i alle fall pågående

1. Utvalgets medlem Eira ønsker ikke at «svenske samebyer i Troms» nevnes her.

tvister også før kommisjonens behandling, kan dette tale for en hurtigere behandling i organene som her foreslås. Saker som har vært under oppseiling for de alminnelige domstolene eller jordskifterettene, og saker som er stanset for de alminnelige domstolene eller jordskifterettene etter § 7 annet ledd i loven her, er herunder aktuelle eksempler. En kan også tenke seg at en avklaring av de underliggende rettsforholdene har betydning i en straffesak, for eksempel ved påstått ulovlig hugst. Spørsmål som av ulike andre grunner kan sies å haste eller er utredet og egnet for tidlig behandling, bør videre vurderes behandlet tidlig.

Rettighetspretendenter kan anmode om at enkelte felt tas under behandling tidlig eller forenes med andre krav, men det vil i så fall kreve en begrunnelse og kommisjonen må stå fritt ved avgjørelsen; bare kommisjonen kan se de ulike kravene og feltene i sammenheng og vurdere hva som er den mest mulig hensiktsmessige avgrensningen og rekkefølgen.

Samerettsutvalget viser ellers til Justisdepartementets merknader til forskriften om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 2, hvor det sies at selv om kommisjonen ikke kan instrueres med hensyn til avgrensningen av utredningsfeltene, må den se hen til at et av lovens formål er at rettighetssituasjonen skal være utredet innen rimelig tid. Dette vil ha betydning for hvor store utredningsfeltene bør være.

Kommisjonen bør som utgangspunkt la partene få uttale seg om avgrensning, rekkefølge mv., sml. bestemmelsen i § 21 tredje ledd om utmarksdomstolens saksbehandling. Slike uttalelser kan gi verdifulle innspill til kommisjonens vurderinger av hva som er hensiktsmessige prosessuelle grep. Kommisjonens avgjørelser er i denne henseende imidlertid endelige.

### § 11 Ansvar for sakens opplysning

*Kartleggingskommisjonen har selv ansvaret for at saken blir tilstrekkelig opplyst. Kommisjonen kan på den måten som den finner hensiktsmessig, innhente forklaringer, dokumenter og annet materiale samt foreta undersøkelser og utredninger m.m. om faktiske og rettslige forhold som kan være av betydning for kommisjonens konklusjoner.*

*Partene har rett til å gjøre rede for de faktiske forholdene og føre bevis som er av betydning for kommisjonens konklusjoner. Partene kan begjære iverksatt tiltak etter første ledd. Kommisjonen kan avslå begjæringen dersom den finnes ugrunnet, eller det vil medføre uforholdsmessige forsinkelser eller kostnader å etterkomme den.*

*Det opprettes en referansegruppe for å ivareta partenes interesser. Kommisjonen oppnevner representanter for ulike interessegrupper til referansegruppen. Referansegruppen skal følge kommisjonens arbeid og gis anledning til å komme med innspill mv. Utgiftene dekkes av staten.*

Paragrafen regulerer Kartleggingskommisjonens ansvar for sakens opplysning, se nærmere 13.12 foran.

*Første ledd* tilsvarer finnmarksloven § 32 første ledd og skal forstås på samme måte, jf. også utmarkskommisjonsloven § 13 annet ledd første punktum (se Ot.prp. nr. 59 (1984–85) s. 32).

Begrunnelsen for kartleggingen og Kartleggingskommisjonens særegne karakter ligger bak utgangspunktet om at kommisjonen selv har ansvaret for saksopplysningen, jf. *første ledd første punktum*.

*Første ledd annet punktum* gir kommisjonen en nødvendig frihet med hensyn til hvordan saken best mulig skal opplyses. I «på den måten som den finner hensiktsmessig» ligger det at bestemte formelle krav ikke stilles. Skriftlighet bør likevel etterstrebes. Fremgangsmåten må tilpasses det som er nødvendig i det enkelte feltet, og kommisjonens sekretariat vil ventelig stå sentralt i forbindelse med de praktiske spørsmålene. Hensynet til en mest mulig fullstendig utredning av saksforholdene må stå sentralt ved kommisjonens vurderinger av hvilke skritt som skal foretas i saksopplysningsøyemed. Dette kan tale for at en i tvilstilfeller bør innhente en mulig aktuell forklaring, utrede et spørsmål som kan ligge i randsonen osv.

Å innhente forklaringer fra eldre personer som har kjennskap til bruken, kan være sentralt i de tilfellene det er tale om bruk som har satt få spor i terrenget. Slike forklaringer bør protokolleres. Historiske dokumenter må i mange tilfeller antas å være av stor betydning, og kommisjonen bør her søke å være så fullstendig som mulig i sine undersøkelser. Som nevnt i 13.12.1.1 kan utredning av den samiske bruken i området være naturlig å gjennomføre.

Engasjering av sakkyndige innenfor de temaene som er til behandling – også rettslige – faller inn under ordlyden.

*Første ledd annet punktum* er en eksemplifisering og er ikke ment å være uttømmende.

Partene bør få uttale seg om det materialet som tilveiebringes av kommisjonen. Det synes omstendelig og unødvendig at partene – som i enkelte felt kan være svært mange – skal gis uttalelsesrett på trinnet før, når saksopplysnings-skritt vurderes av kommisjonen. Kontradiksjonshensynet ivaretas

ved mulighet for merknader til innhentede dokumenter, resultatene av utredninger mv.

*Annet ledd* motsvarer finnmarksloven § 32 annet ledd. Partene gis gjennom *annet ledd første punktum* en rett til å redegjøre for de faktiske forholdene og føre bevis. Selv om dette ikke er en plikt, og partenes adgang etter annet ledd er underordnet kommisjonens ansvar etter første ledd, vil partenes opptreden i denne henseende kunne ha stor betydning. Partene vil ofte være nærmest til å kjenne til aktuelle forhold, vitner osv. Det vil være rasjonelt at en part spiller inn de omstendigheter denne mener er av relevans for kommisjonens vurderinger. Begjæringen bør så nøyaktig som mulig beskrive det skritt som ønskes tatt fra kommisjonens side. Dette må ses i sammenheng med at partene ved fremsettelsen av kravet eller i den videre prosessen må spesifisere og begrunne kravet, se § 6 og bestemmelsen om avvisning i § 9.

*Annet ledd annet punktum* har sin begrunnelse i at Kartleggingskommisjonen rår over et sekretariat og har ansvaret for kostnadene forbundet med saksopplysningen. Slike begjæringer kan også lette kommisjonens arbeid. Andre parter bør gis anledning til å uttale seg om en parts begjæring etter annet ledd annet punktum.

Om *annet ledd tredje punktum* vises det til de spesielle merknadene til utmarkskommisjonsloven § 14 i Ot.prp. nr. 59 (1984–85) på s. 33. Ved anvendelsen av bestemmelsen her bør det likevel legges noe mindre vekt på tidsmomentet enn det som synes forutsatt i utmarkskommisjonslovens forarbeider. Det overordnede hensynet må være å få en best mulig opplysning av saken, og det er av betydning for kommisjonsrapportenes legitimitet at partene får undersøkt de faktiske forholdene som anføres å være av betydning. Sekretariatets kapasitet bør etter omstendighetene heller utvides, og særskilte utredere kan måtte engasjeres som følge av begjæringer fra partene. Det skal således relativt mye til før en begjæring kan sies å medføre uforholdsmessige forsinkelser eller kostnader. Begrepet «ugrunnet» gir imidlertid et signal til partene om at en slik begjæring bør begrunnes best mulig, se ovenfor om annet ledd første punktum.

Det bør gis en kort begrunnelse for avslag på denne typen begjæringer, men det er ikke anledning til å angripe avslagene. Mangler ved saksopplysningen må eventuelt brukes i stevningen til utmarksdomstolen.

*Tredje ledd* har ingen parallell i utmarkskommisjonsloven og har et annet innhold enn finnmarksloven § 32 tredje ledd. Det foreslås her en fast referansegruppe, se 13.12.1.2 foran.

Referansegruppen bør til enhver tid ha en bred sammensetning, jf. *tredje ledd annet punktum*. Den bør settes sammen av ulike organisasjoner og andre interessegrupper med et engasjement for sakene som skal behandles av Kartleggingskommisjonen. Kommisjonen må ved oppnevningene til referansegruppen påse at representanter for samtlige av de sentrale interessene og rettighetshaverne som blir berørt, gis anledning til deltagelse, slik som for eksempel reindriften, jord- og skogbruksinteresser, fastboende utmarksbrukere og fiskeri. Det er videre viktig at de som representerer allmennhetens interesser, blir representert (NJFF, FRIFO og eventuelle andre). Deltagelse i referansegruppen bør imidlertid ikke gjøres obligatorisk. Det må være opp til den enkelte organisasjon mv. om den ønsker å være del av gruppen. Med hensyn til reindriftsrepresentasjonen understrekes det at denne ikke behøver å bestå av aktive reindriftsutøvere, men kan være representanter utpekt av de reindriftsberettigede.

Utvalget viser til merknadene til forskriften om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark om at det ved oppnevningen må avtales nærmere hvordan vervet skal utføres og hvilket omfang det skal ha, hvilket vederlag representanten skal ha, og hvilke felt eller deler av et felt oppnevningen skal gjelde for. Oppnevning for mindre områder – eksempelvis med representanter fra særskilte grunneierlag, bygdelag eller andre lokale interesser – kan være aktuelt.

Til *tredje ledd tredje punktum* bemerkes det at referansegruppen bør involveres i hele feltutredningsprosessen, gjennom at det avholdes møter med en eller flere av kommisjonsmedlemmene og/eller sekretariatet, ved at det gis adgang til saksdokumenter, sendes ut generell og konkret informasjon mv. Referansegruppen er en form for rettshjelpstiltak, og representantene i gruppen må kunne spille en aktiv rolle under kommisjonens behandling. Konkrete innspill fra interessegruppens representanter bør tillates under kommisjonens behandling, for eksempel skriftlige og/eller muntlige uttalelser. Samspillet med referansegruppen må tilpasses de enkelte feltutredningene. Sjøsamiske interesser vil eksempelvis kunne ha liten interesse av kartlegging av beitespørsmål i de sør-samiske områdene.

I *tredje ledd fjerde punktum* fastlegges det at utgiftene forbundet med referansegruppen skal dekkes av staten. Det må antas at godtgjørelse til medlemmene i referansegruppen kommer til å utgjøre hoveddelen av utgiftene.



### § 12 Kartleggingskommisjonens rapport

Etter at kommisjonen har utredet et felt, skal den avgi en rapport som skal inneholde opplysninger om:

- hvem som etter kommisjonens oppfatning er eiere av grunnen
- hvilke bruksrettigheter som etter kommisjonens oppfatning eksisterer
- de saksforholdene kommisjonen bygger sine konklusjoner på

Det skal fremgå av rapporten om konklusjonene er enstemmige. Hvis det ikke er tilfellet, skal det fremgå hvem som er uenig, og hvilke punkter uenigheten gjelder. Både flertallets og mindretallets konklusjoner skal begrunnes.

Etter at rapporten er avgitt, skal den straks kunngjøres på den måten som er beskrevet i § 8 annet ledd. Ved kunngjøring etter § 8 annet ledd er det tilstrekkelig at kunngjøringen inneholder et kort sammendrag av konklusjonene samt opplysning om hvor interesserte kan gjøre seg kjent med rapporten i sin helhet. I kunngjøringen skal det opplyses om fristen for å bringe tvister inn for utmarksdomstolen.

Det vises til 13.14.1 foran.

Første og annet ledd motsvarer finnmarksloven § 33 første og annet ledd, se nærmere Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 21.

I tredje ledd første og annet punktum er det gjort en endring i forhold til finnmarksloven grunnet det forhold at en annen varslingsbestemmelse foreslås i § 8 i loven her. Kunngjøringene skal følge reglene oppstilt for den enkelte feltutredningen i § 8 annet ledd (de spesielle varslene).

Fristen for å bringe tvister inn for utmarksdomstolen er ett år og seks måneder fra rapporten avgis, jf. § 17 første ledd, se tredje ledd tredje punktum.

### § 13 Behandlingen i Hålogalandsallmenningen og Statskog SF

Hålogalandsallmenningen skal uten ugrunnet opphold ta stilling til Kartleggingskommisjonens konklusjoner for områdene Hålogalandsallmenningen har grunnbokshjemmel til ved ikrafttreddelsen av bestemmelsen her. I den grad Hålogalandsallmenningen er enig med kommisjonen i at andre har rettigheter, plikter Hålogalandsallmenningen å gi skriftlig uttrykk for det, og uten ugrunnet opphold sørge for at rettigheten blir tinglyst eller i tilfelle bringe saken inn for jordskifteretten etter § 28 i loven her.

Bestemmelsene i første ledd gjelder tilsvarende for områder Statskog SF har grunnbokshjemmel til.

Bestemmelsen foreslås av utvalgets flertall (*Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Pedersen og Røssvoll*) og har subsidiær tilslutning fra medlemmet *Fjellheim*. Første ledd foreslås også av medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld*. § 13 tilsvarer finnmarksloven § 34 med den forskjell at første ledd annet punktum i finnmarksloven § 34 ikke foreslås videreført, se 13.14.2 foran om begrunnelsen for dette. Første og annet ledd i finnmarksloven § 34 er på denne bakgrunn samlet i ett ledd. Det vises for øvrig til Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 21 og utvalgets vurdering i 13.14.2.

I «uten ugrunnet opphold», se første ledd første punktum, ligger det at Hålogalandsallmenningen bare kan bruke den tiden kommisjonsrapportens omfang og vanskelighetsgrad, sammenholdt med en fortløpende behandling og vedtak i Hålogalandsallmenningen, nødvendiggjør. Behandling av kommisjonsrapporter må ha høy prioritet. Dette har sammenheng med hensynet til hurtigst mulig saksbehandling som ligger til grunn for bestemmelsen.

Plikten til stillingtagen er begrenset til de av kommisjonens konklusjoner som vedrører Hålogalandsallmenningens krav eller påstander for kommisjonen. Krav fra en eller flere andre parter, som Hålogalandsallmenningen ikke har hatt merknader til, er således ikke omfattet.

Første ledd annet punktum innebærer at Hålogalandsallmenningen ikke kan slutte seg til kommisjonens konklusjoner om at andre har rettigheter uten å gi skriftlig uttrykk for dette, for eksempel i form av en avtale med vedkommende rettighetshaver(e) eller en ensidig erklæring. Er Hålogalandsallmenningen uenig i kommisjonens konklusjoner, kan saken gjøres til gjenstand for forhandlinger etter § 14 i loven her og eventuelt bringes inn for utmarksdomstolen, jf. § 15 flg.

Formuleringen «bringe saken inn for jordskifteretten» er hentet fra finnmarksloven § 34 annet ledd. Det presiseres for ordens skyld at det med dette tas sikte på grensemerking mv. (jf. finnmarksloven § 45 og § 28 i lovforslaget her). Jordskifteretten er således ikke noe alternativ til utmarksdomstolen.

Annet ledd innebærer at aktivitetsplikten oppstilt i første ledd gjelder tilsvarende for Statskog SF i områdene Statskog SF har grunnbokshjemmel til i kommisjonens virkeområde fra Nord-Trøndelag og sørover.

Medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld* fremmer ikke forslag om et annet ledd som følge av at disse medlemmene i kapittel 14 foreslår at den nye forvaltningsordningen skal omfatte all stats-

grunn i de tradisjonelle samiske områdene i Sør-Norge.

Medlemmene *Parmann og Reiersen* foreslår følgende alternative utforming av § 13:

#### *Behandlingen i Statskog SF*

*Statskog SF skal uten ugrunnet opphold ta stilling til Kartleggingskommisjonens konklusjoner for områdene Statskog SF har grunnbokshjemmel til ved ikrafttreddelsen av bestemmelsen her. I den grad Statskog SF er enig med kommisjonen i at andre har rettigheter, plikter Statskog SF å gi skriftlig uttrykk for det, og uten ugrunnet opphold sørge for at rettigheten blir tinglyst eller i tilfelle bringe saken inn for jordskifteretten etter § 28 i loven her.*

Det alternative forslaget er en konsekvens av at disse medlemmene går imot forslaget om opprettelse av Hålogalandsallmenningen, se kapittel 14 i utredningen her. Det følger av dette at annet ledd i flertallets forslag til § 13 er overflødig. Ordlyden skal for øvrig forstås på samme måte som angitt i merknadene til flertallets forslag til § 13 straks ovenfor, jf. også 13.14.2.

#### *§ 14 Mekling*

*Parter som ikke er enig i Kartleggingskommisjonens konklusjoner, eller som trenger bistand til å få konklusjonene nedfelt i bindende avtale, kan be kommisjonen om å mekle. Kommisjonens plikt til å mekle faller bort når fristen for å bringe tvisten inn for utmarksdomstolen har løpt ut.*

*For øvrig gjelder tvisteloven kapittel 7 om utenrettslig mekling og kapittel 8 om mekling og rettsmekling så langt kapitlene passer for Kartleggingskommisjonens virksomhet.*

Paragrafen omhandler kommisjonens mekling, se drøftelsen i 13.13.1. Mekling for utmarksdomstolen reguleres i § 25.

*Første ledd* gjelder mekling i tiden etter at kommisjonen har avgitt sin rapport og tilsvarende finnmarksloven § 35, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 22 om denne. Bistand fra kommisjonen i denne meklingsfasen forutsetter begge partenes anmodning. Samerettsutvalget understreker at kommisjonen bør utvise fleksibilitet overfor egne konklusjoner, sml. justiskomiteens flertall i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 22. Kommisjonens rapporter har ikke rettskraft, noe som fører til at en bindende avtale er nødvendig dersom en skal kunne bringe konklusjonene inn for jordskifteretten eller tinglyse, se § 28.

*Første ledd annet punktum* innebærer en henvisning til fristen i § 17 første ledd i loven her, men gjelder kun kommisjonens plikt til å mekle. Kommisjonen kan mekle også etter dette tidspunktet dersom den finner dette formålstjenlig.

*Annet ledd* regulerer mekling under kommisjonens behandling av de enkelte kravene. Det oppstilles at reglene om utenrettslig mekling i tvisteloven kapittel 7 og mekling og rettsmekling i tvisteloven kapittel 8 også gjelder for kommisjonens virksomhet – så langt reglene passer. Bestemmelsen har ingen parallell i finnmarksloven.

Det vises til 13.13.1.2, hvor utvalget har konkludert med at det er ønskelig med en meklingsadgang også under kommisjonens virksomhet. Meklingstanken har stått sentralt for Samerettsutvalget, særlig av hensyn til å kunne oppnå størst mulig grad av konfliktdemping. Gjennomgående er det likevel sentralt å vektlegge at kommisjonen primært er et utredende organ.

Formuleringen «så langt reglene passer» åpner for en fleksibilitet avhengig av det enkelte feltet, kravene som utredes, kommisjonens praksis, partenes ønsker mv. En vil også kunne hente inspirasjon fra den erfaringen som vinnes gjennom Finnmarkskommisjonens arbeid. Det vil eventuelt kunne forskriftsreguleres hvordan mekling nærmere skal kunne skje under kommisjonens behandling.

Et utvalg av meklere bør opprettes, jf. tvisteloven § 7–2 (1) og § 8–4 om utvalg av rettsmeklere. Utvalget bør kunne være felles for kommisjonen og utmarksdomstolen, se nedenfor om § 25.

Kommisjonen har ikke varamedlemmer, i motsetning til utmarksdomstolen. I tilfeller der et kommisjonsmedlem har meklet og enighet ikke oppnås, bør det vurderes særskilt oppnevning av et kommisjonsmedlem som trer inn i dennes sted under den videre behandlingen, jf. tvisteloven § 8–7 (2). Spørsmålet bør tas opp med partene. Dette forholdet kan tale for kanalisering av mekling til eksterne meklere, men kommisjonen er på den annen side et utredende organ som har som sin oppgave å bidra til konfliktdemping og skape gode løsninger. Tvister kan dessuten i etterkant bringes inn for utmarksdomstolen. Samlet medfører dette etter utvalgets oppfatning at fortsatt deltakelse i saksbehandlingen av et medlem som har meklet, ikke generelt kan anses som like betenkelig som slike tilfeller for de alminnelige domstolene eller utmarksdomstolen.

Kommisjonen kan også mekle i spørsmål som den har avvist, jf. løsningen i forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 7 annet ledd. Det kan eksempelvis vise

seg at avviste krav står i nær sammenheng med krav som er under behandling eller senere tas under behandling, slik at en samlet løsning kan oppnås gjennom mekling.

### **Kapittel 3 Utmarksdomstolen for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover**

*§ 15 Utmarksdomstolen for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover*

*Det opprettes en særdomstol (Utmarksdomstolen for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover) som skal behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Kartleggingskommisjonen har utredet et felt.*

*Kongen oppnevner utmarksdomstolens medlemmer. Utmarksdomstolen skal bestå av en leder, en nestleder, tre faste medlemmer og to varamedlemmer. Lederen, nestlederen og ett av de øvrige medlemmene skal oppfylle de kravene domstoloven stiller til høyesterettsdommere. Det samme gjelder ett av varamedlemmene, som er varamedlem for disse tre.*

*Saker som hører under utmarksdomstolen, kan ikke bringes inn for de alminnelige domstolene eller jordskifteretten, med mindre utmarksdomstolen har avvist saken etter § 20, eller søksmålsfristen etter § 17 er løpt ut, og utmarksdomstolen heller ikke skal ta saken til behandling etter § 17 annet ledd.*

Bestemmelsen omhandler utmarksdomstolens opprettelse, sammensetning og rammene for dens virksomhet. Den svarer til finnmarksloven § 36, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 22, se vurderingene i 13.5.2 foran.

*Første ledd* innebærer at saksfeltet til utmarksdomstolen er rettighetstvister som bringes inn for utmarksdomstolen i samsvar med § 17 i loven her etter at kommisjonen har utredet et felt. Tvistene kan klarligvis ha oppstått før eller under kommisjonens utredning.

Kommisjonens mandat, se § 4, utkrystalliserer med dette utmarksdomstolens mandat. Det geografiske virkeområdet til de to organene fremgår av § 2.

I henhold til *annet ledd første punktum* skal domstolens medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd, tilsvarende andre dommere. Forut for oppnevning av dommere må det konsulteres i samsvar med saksbehandlings- og konsultasjonsloven, se vurderingene i kapittel 17 i utredningen her.

Domstolen skal etter *annet ledd tredje punktum* ha et flertall av juridiske medlemmer, som skal ha de kvalifikasjonene som kreves for høyesteretts-

dommere, jf. domstoloven § 54 første ledd. Det stilles ingen særskilte krav til de to øvrige medlemmenes yrke eller utdannelse. Jordskifte kandidater er eksempelvis aktuelle for disse plassene.

Utvalget anser det naturlig at man velger den samme løsningen som i forskrift om Finnmarks-kommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 4 første ledd annet punktum, nemlig at utmarksdomstolens medlemmer konstitueres som embetsmenn etter lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. § 3 nr. 1 bokstav a, se nærmere merknadene til forskriftens § 4.

Ett varamedlem er varamedlem for de tre juridiske dommerne, mens ett varamedlem dekker de to ikke-juridiske dommerne, se *annet ledd fjerde punktum*.

*Tredje ledd* fastlegger utmarksdomstolens eksklusive kompetanse innenfor sitt område.

#### *§ 16 Forfall*

*Har noen av de faste medlemmene forfall, innkalles det av varamedlemmene som skal gjøre tjeneste istedenfor det faste medlemmet som har forfall. Har lederen forfall, gjør nestlederen tjeneste som leder.*

*Får noen av utmarksdomstolens medlemmer forfall etter at behandlingen av en sak er begynt, kan behandlingen fortsette uten tilkalling av varamedlem så lenge fire medlemmer er med under behandlingen. Ved stemmelikhet er lederens stemme avgjørende.*

Paragrafen tilsvarende i sin helhet finnmarksloven § 37, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 23. Det vises til § 15 annet ledd om oppnevning av varamedlemmer.

Til *første ledd* bemerkes at begge varamedlemmene kan delta samtidig.

*Annet ledd* er en diskresjonær bestemmelse og partene bør få uttale seg om spørsmålet. Bestemmelsen bør bare benyttes unntaksvis, for eksempel ved forfall etter at hoveddelen av saksbehandlingen er gjennomført. Det bør i slike tilfeller dessuten vurderes om forhandlingene heller bør utsettes til vedkommende dommer kan gjeninntre. Å tilkalle et varamedlem bør også vurderes fremfor å fortsette behandlingen med fire medlemmer, men forhandlingene må da i nødvendig utstrekning gjentas, noe som eksempelvis kan være u hensiktsmessig i et tilfelle hvor de muntlige forhandlingene med befarer er gjennomført noe tid tilbake og en eller flere domskonferanser og domsskriving gjenstår.

*Annet ledd første punktum* tilsvarende for øvrig utmarks-kommisjonsloven § 5. I Utmarks-kommi-

sjonens sak nr. 1/1999 (Melfjord Sør) og sak nr. 2/1999 (Alappen) fortsatte fire dommere saksbehandlingen i medhold av § 5 etter at kommisjonens formann døde etter at den muntlige forhandlingen med befarings og den første domskonferansen var avholdt (se henholdsvis s. 17 og s. 29 i dommene). Også dommen i sak nr. 3/1999, Navitdalen, ble avsagt av fire dommere. Kommisjonsformannen hadde her deltatt på to av domskonferansene (se dommene s. 35).

### § 17 Stevning

*Twister kan bringes inn for utmarksdomstolen ved skriftlig stevning senest ett år og seks måneder etter at Kartleggingskommisjonens rapport ble avgitt. Stevningen skal være underskrevet og skal inneholde:*

- a) *partens fulle navn og adresse*
- b) *en angivelse av de kravene som parten reiser, og omstendighetene de støttes på*
- c) *den påstanden parten nedlegger*
- d) *den motparten kravet rettes mot*

*Selv om fristen etter første ledd har løpt ut, skal utmarksdomstolen likevel behandle saker som kommer inn før alle saker fra samme felt er avsluttet, dersom den finner at saken egner seg for slik behandling og den kan behandles uten vesentlig forsinkelse for domstolens saksavvikling. Avgjørelser etter leddet her kan ikke angrapes.*

Paragrafen motsvarer finnmarksloven § 38, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 23 og vurderingene i 13.6.3 foran. Initieringen av saksbehandlingen for kommisjonen reguleres i § 6.

Det skal ikke skje noen forlikradsbehandling i disse sakene.

Fristen etter *første ledd første punktum* løper fra avgivelsen av rapporten (se § 12 om kommisjonens rapport), det vil si den datoen rapporten underskrives og avgis av kommisjonsmedlemmene, ikke tidspunktet for kunngjøringer og varsler (se § 8). Den lange fristen på ett år og seks måneder, sammenholdt med at kunngjøringer og varsler skal skje straks, gjør dette forsvarlig.

*Første ledd annet punktum bokstav a–d* må ses i sammenheng med utmarksdomstolens prosessuelle veiledningsplikt og adgangen til å rette prosessuelle feil, jf. tvisteloven §§ 11–5 og 16–5. Eventuelle mangler ved stevningen bør således søkes avhjulpet gjennom den videre saksforberedelsen.

Formålet med *annet ledd første punktum* er at disse sakene så langt som mulig bør behandles av utmarksdomstolen, og at man unngår parallelle saker innenfor samme felt i ulike domstoler. Egnet-

hetsvurderingen bør derfor være lempelig, men praktiseringen skal likevel ikke føre til at parter forsettlig oversitter fristen i første ledd første punktum. Både utmarksdomstolen og parten(e) som har oversittet fristen, må i disse tilfellene utvise smidighet for å tilpasse sakens behandling til domstolens øvrige saker og fremdrift, jf. herunder § 21 om adgangen til å forene saker, bestemme rekkefølgen i behandlingen m.m. Det følger av dette at det skal en del til før det foreligger en «vesentlig forsinkelse for domstolens saksavvikling». En må påregne at utmarksdomstolen er i virksomhet i et betydelig antall år, slik at i alle fall noen måneders forsinkelse ikke kan anses som vesentlig.

Utmarksdomstolens avgjørelser etter annet ledd kan ikke ankes til Høyesterett, jf. *annet ledd annet punktum*.

### § 18 Adgang til ny sak om krav som er rettskraftig avgjort

*I saker der Statskog SF eller Hålogalandsallmenningen er en av partene, skal utmarksdomstolen ved enighet mellom partene behandle krav som er rettskraftig avgjort.*

*Utmarksdomstolen kan ellers når særlige grunner foreligger, behandle krav som er rettskraftig avgjort.*

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 12.5, se også 13.10. Den gir under nærmere vilkår adgang til sak for utmarksdomstolen om krav som tidligere er rettskraftig avgjort av en annen domstol (jordskifteretten, Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, de alminnelige domstolene og eventuelle andre domstoler). Formuleringen «krav som er rettskraftig avgjort» fanger også opp andre rettskraftige avgjørelser enn dommer, eksempelvis kjennelser.

Det nevnes for ordens skyld at det rettskraftig avgjorte kravet – som alle andre krav innenfor systemet i loven her – først må være behandlet av Kartleggingskommisjonen.

*Første ledd* regulerer krav som Statskog SF eller Hålogalandsallmenningen har motsatt seg. Både eier- og bruksrettigheter inngår, slik at det eksempelvis kan dreie seg om et krav om beiterett som tidligere er rettskraftig avgjort i Statskog SFs favør.

Enigheten som bringer første ledd til anvendelse, knytter seg til det prosessuelle: at utmarksdomstolen skal behandle kravet.

Utmarksdomstolen har etter første ledd ingen skjønnsmyndighet der det foreligger enighet; domstolen skal ta disse kravene under behandling.

Utvalget antar at mange av tilfellene som faller inn under første ledd, avklares gjennom Kartleggingskommisjonens rapport og den etterfølgende behandlingen i Statskog SF og/eller Hålogalandsallmenningen, se de alternative forslagene til § 13 i loven her. Første ledd fanger opp tilfeller der § 13-behandlingen ikke fører til en løsning. Det kan eksempelvis tenkes at Statskog SF og/eller Hålogalandsallmenningen ønsker en rettslig avklaring – for eksempel vedrørende prinsipielle spørsmål eller tidligere uavklarte forhold.

*Medlemmene Fjellheim og Kappfjell* mener kun samer skal ha adgang til å bringe saker inn for utmarksdomstolen, se disse medlemmenes forslag til § 6 første ledd (som vil være styrende for hvilke saker som senere kan bringes inn for utmarksdomstolen). Statskog SF/Hålogalandsallmenningens motparter vil etter disse medlemmenes forslag dermed bare kunne være parter som er å regne som samer i henhold til ILO-konvensjon nr. 169.

*Medlemmene Parmann og Reiersen* stemmer i kapittel 14 prinsipielt mot å opprette Hålogalandsallmenningen, men slutter seg til innholdet i bestemmelsen her, slik at Statskog SF og den eventuelle Hålogalandsallmenningen her skal stå i samme stilling. Det samme gjelder *medlemmet Fjellheim*, som ikke gir sin støtte til noen av de alternative forslagene i kapittel 14. *Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfeld* slutter seg også til innholdet i bestemmelsen her, jf. disse medlemmenes forslag i kapittel 14 og 15.

*Annet ledd* omfatter tvister der hverken Statskog SF eller Hålogalandsallmenningen er part, og tilfeller hvor det ikke oppnås enighet med Statskog SF og/eller Hålogalandsallmenningen om at utmarksdomstolen skal behandle saken.

Enighet mellom andre parter om utmarksdomstolsbehandling, for eksempel ved en tvist mellom en siida og et grunneierlag, faller inn under annet ledd. Ved slik enighet bør kravet regelmessig tas under behandling.

I motsetning til første ledd gis utmarksdomstolen i annet ledd en skjønnsmessig myndighet (jf. «kan»). Sammen med vilkåret om «særlige grunner», skal dette gi utmarksdomstolen en nødvendig fleksibilitet og sørge for at de kravene som slippes inn, har nær sammenheng med grunnlaget for opprettelsen av domstolen (se særlig foran i kapittel 12). Det følger av dette at rettskraftig avgjorte krav om samiske spørsmål særlig vil være sentrale, men det skal heller ikke i disse tilfellene være kulant å få adgang til å gå til ny sak om et rettskraftig avgjort krav. Vilkåret «særlige grunner» er ment å utgjøre en høy terskel. Manglende utredning av relevante samiske forhold, eller feil og

mangler ved avgjørelsen, kan medføre at det foreligger særlige grunner. Det skal legges vekt på en eventuell endring i rettsstillingen, sammenholdt med den faktiske begrunnelsen for kravet. Hvor det kan antas at rettens vurdering av bevisene har vært påvirket av den daværende, nå foreldede holdningen til reindrift og samisk bruk (se nærmere punkt 12.5.10.3), bør kravet om særlige grunner være oppfylt. Mindre krav vil også her gjennomgående stå svakere enn krav som relaterer seg til større områder, se særlig merknadene foran til § 9. Krav om at samiske rettigheter *ikke* hviler på en eiendom, anses ikke som «særlige grunner» og skal ikke tas under behandling.

Med annet ledd er det derfor ikke ment å gi en bred adgang til omkamp om krav som er rettskraftig avgjort. Rettskraftige avgjørelser skal også her som den klare hovedregel bli stående, jf. 12.5.2.1 med videre henvisninger om hensynene som bærer rettskraftreglene.

*Medlemmene Fjellheim og Kappfjell* mener som nevnt i merknaden til første ledd straks ovenfor at bare samer skal ha adgang til å bringe saker inn for utmarksdomstolen. Utmarksdomstolens vurdering etter annet ledd vil etter disse medlemmenes forslag således kun relatere seg til krav fra samiske parter.

### § 19 Ekspropriasjon og vederlag

*Dersom Kartleggingskommisjonen, utmarksdomstolen eller Høyesterett kommer til et annet resultat enn en rettskraftig avgjørelse, kan en part eller Kongen kreve avstått til staten eller private grunn og rettigheter som er fastslått i kommisjonsrapporten eller dommen, når det må regnes med at inngrepet utvilsomt vil være til mer gagn enn skade. Krav om avståelse fremsettes for utmarksdomstolen. Vederlaget fastsettes etter reglene i ekspropriasjonerstatningslova. Staten dekker nødvendige utgifter for partene i skjønnsaken. For øvrig gjelder skjønnsprosesslovens regler så langt de passer.*

*Også i andre tilfeller kan det gis vederlag etter reglene i ekspropriasjonerstatningslova. Første ledd annet, fjerde og femte punktum gjelder tilsvarende.*

Mens den foregående bestemmelsen i loven her regulerer vilkårene for å få adgang til ny sak, knytter § 19 følgene dersom resultatet av den nye saken blir et annet enn den tidligere avgjørelsen, se 13.10.1 foran. Konsekvensen kan bli ekspropriasjon (første ledd) eller vederlag for øvrig (annet ledd). Utvalgets siktemål har vært at bestemmelsen skal medføre at ingen blir økonomisk skadelidende på grunn av den nye avgjørelsen.

§ 18 er begrenset til utmarksdomstolen, etter som Kartleggingskommisjonen ikke er en domstol og dermed fritt kan utrede rettskraftige spørsmål. Kartleggingskommisjonen er inntatt i *første ledd første punktum* i bestemmelsen her av hensyn til at det ikke skal være nødvendig å bringe dette spørsmålet inn for utmarksdomstolen. En kan tenke seg at kommisjonen kommer til at en rettskraftig avgjørelse er feil, for eksempel basert på mangelfullt faktisk eller rettslig grunnlag, og at kommisjonens rapport blir endelig. Eksproprianter kan da fremsette krav om avståelse etter første ledd annet punktum.

Partene og Kongen er eksproprianter. Den eller de partene som har fått medhold i den nye saken (eventuelt i kommisjonens rapport) kan således kreve ekspropriasjon, og skal ikke behøve å gå om Kongen. «Kongen» innebærer at de alminnelige reglene om delegasjon i ekspropriasjonssaker får anvendelse, se oreigningslova § 5.

Det er inntatt i ordlyden at avståelse kan skje direkte til private, for eksempel et reinbeitedistrikt eller bygdelag. Ekspropriasjonen må gjelde grunn og rettigheter som følger av Kartleggingskommisjonens eller domstolens konklusjoner, herunder erklæringer og avtaler som er avgitt eller inngått i samsvar med Kartleggingskommisjonens konklusjoner. For eksempel kan det dreie seg om en annen avgjørelse om eiendomsrett til et utmarksområde, eller hugstrett, enn det som fremgår av en tidligere dom.

Den alminnelige interesseavveiningen ved ekspropriasjon må foretas også her, jf. «når det må regnes med at inngrepet utvilsomt vil være til mer gagn enn skade». I 12.5.10 foran har utvalget drøftet spørsmålet om interesseovervekt med et mer overordnet perspektiv for sakene som her antas å være aktuelle. Selv om fremstillingen der har en generell karakter, vil den etter utvalgets oppfatning også gi adskillig veiledning for de konkrete avveiningene som skal foretas i henhold til bestemmelsen her. Det bør ikke være noen automatikk i at interesseovervekt foreligger dersom Kartleggingskommisjonen og/eller en domstol kommer til et annet resultat enn den tidligere avgjørelsen, men dette må gjennomgående være et tungtveiende – og trolig ofte avgjørende – moment.

Det vises til vurderingene i 12.5 foran om ekspropriasjonsformålet. Formålet kan i all korthet sies å være oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) og 14 (3), samt å gjenopprette gammel urett.

*Første ledd annet punktum* fastlegger at utmarksdomstolen skal være adressat for krav om

avståelse, det vil si ekspropriasjon, se begrunnelsen i 13.10. Kravet kan fremsettes i samme sak som kommisjonens rapport knyttet til den rettskraftige avgjørelsen behandles, eller på et senere tidspunkt. Prosessøkonomisk synes det rasjonelt at en part som mener at en tidligere avgjørelse er feil, fremsetter krav om avståelse forutsatt at påstanden om rett til grunn/rettigheter fører frem. Men det kan klarligvis foreligge situasjoner hvor en part på dette tidspunktet har gode grunner for ikke å ta stilling til spørsmålet om ekspropriasjon.

Vederlaget for ekspropriasjonen – erstatningen – skal fastsettes etter bestemmelsene i ekspropriasjonserstatningslova 6. april 1984 nr. 17, jf. *første ledd tredje punktum*. Utmarksdomstolen er ikke sammensatt for å utmåle ekspropriasjonserstatning, og skjønnsprosessloven kommer til anvendelse så langt dens regler passer i disse sakene, se *første ledd femte punktum*. Et nødvendig unntak fra dette er *første ledd fjerde punktum*, hvor det fastslås at staten skal dekke partenes nødvendige utgifter. En privat part kan her stå som saksøker, og skjønnsprosessloven § 54 vil da ikke passe, jf. begrunnelsen for utgiftsdekning i 13.15 og § 24 første ledd i loven her. Om hva som er «nødvendige utgifter» vises det til merknadene til § 24 i loven her.

*Annet ledd* skal fange opp tilfeller som ikke følger ekspropriasjonssporet i første ledd, men hvor likevel en eller flere motparter blir økonomisk skadelidende som følge av at en rettskraftig avgjørelse endres i deres disfavør. Det må være tale om likeartede forhold som de som reguleres av § 18 og første ledd i bestemmelsen her, og gjenåpningstilfellene er det utvalget primært har hatt i tankene – eksempelvis gjenåpning av en rettskraftig tingrettsavgjørelse om fiskerett innenfor det geografiske virkeområdet til Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen. Hensynet til likebehandling av motpartene i disse tilfellene – og å hindre spekulasjon i hvilken vei som skal velges – har vært styrende for forslaget om et slikt annet ledd. Annet ledd må imidlertid antas å være mindre praktisk.

Parten må fremsette krav om vederlag. Vederlaget fastsettes etter *annet ledd første punktum* på samme måte som ved ekspropriasjon etter første ledd, se også *annet ledd annet punktum* om bestemmelsene i første ledd som gis tilsvarende anvendelse. Kravet om vederlag etter annet ledd fremsettes således for utmarksdomstolen, staten dekker partenes utgifter under saken om vederlag og skjønnsprosesslovens regler gjelder så langt de passer også for denne spesielle vederlagsprosessen.

### § 20 Avvisning

*Saker som finnes ikke å egne seg for behandling i utmarksdomstolen, kan domstolen ved kjennelse avvise helt eller for en del. Ved avgjørelsen skal det blant annet tas hensyn til kravets art og hvilket grunnlag det bygger på.*

*Før en sak avvises, skal saksøkeren gis anledning til å uttale seg. Saken kan avvises uten at partene innkalles til rettsmøte. Avvisning etter paragrafen her kan ikke angripes.*

Det vises til 13.9.1 og 13.9.2 foran og merknadene til § 9 i loven her.

Avvisningsbestemmelsen her har samme ordlyd som finnmarksloven § 39, men skal i motsetning til finnmarksloven § 39 ikke forstås slik at domstolen skal konsentrere seg om store og prinsipielle saker, se 13.9.2. En saks størrelse og prinsipielle karakter er imidlertid momenter i vurderingen.

Mindre krav kan være aktuelle å avvise, eksempelvis et krav om fiskerett fra en enkeltperson i et større felt hvor kommisjonen har hatt flere og andre spørsmål til behandling og ikke tatt kravet om fiskerett til følge.

Det kan henvises til merknadene til § 9 om kravets art og hvilket grunnlag det bygger på, se *første ledd annet punktum*. Også her fremgår det av ordene «blant annet» at det ikke er noen uttømmende angivelse.

Som Kartleggingskommisjonen må utmarksdomstolen ved egnethetsvurderingene legge betydelig vekt på at den samiske dimensjonen utgjør hovedbegrunnelsen for opprettelsen av dette særlige kartleggings- og anerkjennelsesapparatet, jf. herunder ILO-konvensjonen artikkel 14 (2) og 14 (3).

Innholdet i kommisjonsrapporten på det eller de punktene som angripes er relevant å ta i betraktning for utmarksdomstolen ved avvisningsvurderingene. Et spørsmål som er grundig behandlet – og der utmarksdomstolen mener kommisjonens vurderinger er korrekte – bør i større utstrekning kunne avvise. Om det synes å være svakheter ved rapporten eller kommisjonens behandling av det aktuelle spørsmålet, kan tilfellet i større grad egne seg for utmarksdomstolsbehandling (sml. tvisteloven § 29–13 første ledd annet punktum).

Utmarksdomstolen må videre ha for øyet at avvisninger vil kunne ende i det alminnelige domstolssystemet eller jordskifterettene, noe som i størst mulig utstrekning bør unngås. Det kan likevel som nevnt tenkes at småkrav som gjenstår etter

en større feltutredning ikke vil egne seg for utmarksdomstolsbehandling.

I henhold til *annet ledd første og annet punktum* forutsettes det en skriftlig behandling av avvisningsspørsmålet, med mindre det er særlig tvilsomt eller et rettsmøte antas å gi vesentlige bidrag.

Etter *annet ledd tredje punktum* kan avvisningskjennelser ikke angripes, se vurderingen i 13.9.2. Dette er for øvrig i tråd med løsningen i finnmarksloven § 39 annet ledd tredje punktum. Kartleggingskommisjonens avvisningsbeslutninger kan imidlertid påklages til utmarksdomstolen, jf. § 9 annet ledd annet punktum.

Medlemmene *Fjellheim* og *Kappfell* mener, som konsekvens av sitt synspunkt i 13.7.2, at krav fra andre enn samer må avvise.

### § 21 Forening av saker, oppdeling m.m.

*Utmarksdomstolen kan:*

- forene flere saker til felles behandling og i tilfelle felles avgjørelse*
- dele opp forhandlingene og pådømmelsen av ett eller flere krav som er forent i en sak, eller selvstendige tvistepunkter vedrørende samme krav*
- bestemme rekkefølgen i behandlingen av de saker som er brakt inn*

*Ved avgjørelser etter første ledd skal det blant annet legges vekt på hensynet til en naturlig og hensiktsmessig avgrensning av tvisteområdene når det gjelder utstrekning, rettslig og historisk sammenheng samt på behovet for avklaring av rettsforholdene.*

*Før avgjørelser etter første ledd treffes, skal partene gis anledning til å uttale seg, med mindre dette finnes unødvendig eller ville medføre uforholdsmessig forsinkelse eller omkostning.*

*Beslutninger etter paragrafen her kan ikke angripes.*

Paragrafen motsvarer finnmarksloven § 40, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 24, se 13.11 i utredningen her. De tilsvarende spørsmålene for kommisjonen er regulert i § 10.

Adgangen etter *første ledd* gir utmarksdomstolen et betydelig prosessuelt handlingsrom og bør benyttes aktivt av domstolen for å oppnå en mest mulig rasjonell saksbehandling samlet sett. Dette betyr eksempelvis at parter som har sendt inn stevning på et tidligere tidspunkt, ikke kan forvente å få sin sak behandlet før senere stevninger, dersom utmarksdomstolen finner at hensynene uttrykt i *annet ledd* eller andre forhold taler for en annen rekkefølge eller forening.

Det kan pekes på sammenhengen med § 17 annet ledd første punktum i loven her. For stevning

ger innkommet etter fristen bør det vurderes om forening med andre saker er mulig.

Utmarkskommisjonens praksis i tråd med utmarkskommissjonsloven § 10 synliggjør at adgangen til å forene saker her er praktisk og hensiktsmessig.

*Annet ledd* angir enkelte sentrale momenter til vurderingene etter første ledd, men er ikke uttømmende. Utvalget viser ellers til merknadene til § 10, der retningslinjene i annet ledd er behandlet for kommisjonens vedkommende. Dette er overførbart til utmarksdomstolens saksbehandling.

Behovet for avklaring av rettsforholdene vil utmarksdomstolen kunne få et bilde av gjennom stevningene, partenes uttalelser etter *tredje ledd* eller saksdokumentene og saksforberedelsen for øvrig. Uttalelsesretten som oppstilles i *tredje ledd* er den klare hovedregelen. Begrepene «unødvendig» og «uforholdsmessig forsinkelse eller omkostning» skal bare benyttes i unntakstilfeller.

*Fjerde ledd* fastslår at utmarksdomstolens beslutninger etter paragrafen her ikke kan ankes til Høyesterett.

#### § 22 Ansvar for sakens opplysning m.m.

*Det påhviler partene å gjøre rede for de faktiske forholdene og bevisene som er av betydning for avgjørelsen. Utmarksdomstolen skal av eget tiltak innhente Kartleggingskommisjonens rapport og ta utgangspunkt i denne i sin behandling av saken. Partene kan i tillegg legge frem som bevis dokumenter som er kommet inn til, lagt frem for eller utferdiget av Kartleggingskommisjonen.*

*Utmarksdomstolen kan ikke ta imot vitneforklaring fra Kartleggingskommisjonens medlemmer eller fra personer som har utført arbeid for kommisjonen i forbindelse med saken.*

*Rettsmøter til avhør av parter og vitner utenfor hovedforhandling kan holdes av to av utmarksdomstolens medlemmer, hvorav minst den ene må ha de kvalifikasjonene som kreves for høyesterettsdommere. Utmarksdomstolen kan begjære at vedkommende tingrett foretar avhør.*

§ 22 har sin parallell i finnmarksloven § 41, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 24. Saksopplysningen for utmarksdomstolen er omtalt i 13.12.2 foran.

*Første ledd første punktum* slår fast at utgangspunktet er at partene har ansvaret for sakens opplysning, mens kommisjonen selv har dette ansvaret ifølge § 11 første ledd i loven her og finnmarksloven § 32 første ledd. Første ledd første punktum tilsvarer tvistemålsloven § 86 første ledd – og nå tvisteloven § 11–2, se nærmere Ot.prp. nr. 51

(2004–2005) s. 404–405 med videre henvisninger. Også utover dette vil de alminnelige reglene om bevis og vitneførsel i tvisteloven gjelde, jf. henvisningen til tvisteloven i § 29 annet ledd i loven her.

*Første ledd tredje punktum* kan som eksempel omfatte sakkyndige utredninger, kart, historiske dokumenter eller bevis innhentet ved bevissikring (se om det siste § 8 i forskrift om Finnmarks-kommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark).

Sakkyndige som har bistått kommisjonen i utredningsarbeidet generelt eller ved enkeltspørsmål, og ansatte i kommisjonssekretariatet, faller inn under *annet ledd* som personer som har utført arbeid for kommisjonen i forbindelse med saken.

*Tredje ledd første punktum* om utmarksdomstolens bevisopptak medfører at en av domstolens juridiske medlemmer (se § 15 annet ledd) må delta. For øvrig gjelder tvisteloven kapittel 27 om bevisopptak i rettssak og kapittel 28 om bevissikring utenfor rettssak så langt reglene passer, jf. § 29 annet ledd i loven her.

Vedkommende tingrett i henhold til *tredje ledd annet punktum* er en henvisning til den tingrett som ville vært domsmyndigheten uten utmarksdomstolens eksistens, jf. tvisteloven kapittel 4 II om stedlig domsmyndighet (verneting), se videre domstolloven § 22 om domssogn.

#### § 23 Anke

*Utmarksdomstolens avgjørelser kan påankes til Høyesterett når anke ikke er avskåret etter loven her.*

Bestemmelsen tilsvarer den endrede finnmarksloven § 42, se Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) s. 113–114, og innebærer en adgang til direkte anke til Høyesterett. Det vises til 13.16 om Samerettsutvalgets vurderinger av ankespørsmålet. Utmarksdomstolens karakter av særdomstol, bredt sammensatt, og kommisjonens utredning i forkant, er hovedkomponenter i begrunnelsen.

I «påankes» ligger også det som etter tvistemålslovens terminologi var kjæremål, se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 297–299 og Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) s. 31–33.

Anke er avskåret etter § 17 annet ledd annet punktum (avgjørelser om behandling av saker innkommet etter at søksmålsfristen er utløpt), § 20 annet ledd tredje punktum (avvisningskjennelser) og § 21 fjerde ledd (beslutninger om forening av saker, oppdeling m.m.) i loven her.

De hensyn som bestemmelsen om unntak fra reglene om ankesum i tvistemålsloven § 357 bygd på, har fortsatt gyldighet i denne typen saker og bør tas i betraktning av Høyesteretts ankeutvalg



ved vurderingen av om samtykke skal gis etter tvisteloven § 30–4, se også Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) s. 113–114. Samerettsutvalget ser det som viktig at utmarksdomstolen gis prinsipielle føringer av Høyesterett. Det må således gis samtykke til behandling av tilstrekkelig antall saker og eller temaer til at en oppnår den ønskede rettsavklaringen innenfor dette området. Høyesteretts ankeutvalg bør ved samtykkevurderingene etter tvisteloven § 30–4 videre ha for øyet at denne sakstypen er unntatt alminnelig instansrekkefølge, selv om kommisjonens behandling utgjør første trinn når det gjelder realitetsvurderingene. Hvor det er grunn til å tro at en dom fra utmarksdomstolen er uriktig, bør det gis samtykke til behandling. Om saken har stor betydning for samiske eller andre parter, er et annet sentralt vurderingstema. Samerettsutvalget antar dessuten at dokumentbevis ofte vil utgjøre en viktig del av bevisgrunnlaget for utmarksdomstolens dommer, jf. forutsetningen i Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 308 om at det – sett i sammenheng med de ovenfor nevnte momentene – lettere bør kunne gis samtykke der overprøvingen ikke forutsetter direkte bevisføring med annet enn dokumentbevis.

#### § 24 Utgiftene ved saken

*Staten dekker utgiftene til utmarksdomstolens egen virksomhet. Staten dekker også nødvendige utgifter for partene i saker for utmarksdomstolen.*

*Ved avgjørelsen av spørsmålet om utgiftene har vært nødvendige, skal utmarksdomstolen blant annet ha for øyet at parter med likeartede interesser som ikke står i strid, bør nytte samme juridiske og tekniske bistand. Domstolen skal så tidlig som mulig av eget tiltak ta opp spørsmålet der det er aktuelt.*

*Når særlige grunner tilsier det, kan utmarksdomstolen pålegge en part helt eller delvis selv å bære sine kostnader med saken. En part kan også bli pålagt å erstatte motpartens sakskostnader så langt disse er pådradd ved partens forsømmelser eller rettsstridig atferd. Tilsvarende gjelder når en part har trukket saken i langdrag eller gjort den utilbørlig vidløftig.*

*For behandlingen av saker for utmarksdomstolen betales det ikke gebyr. For anke over utmarksdomstolens avgjørelser gjelder lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr § 8.*

Paragrafen gir regler om utgiftene knyttet til sakene for utmarksdomstolen. Spørsmålene er drøftet i 13.15.3.

Samerettsutvalget har valgt en annen løsning enn finnmarksloven i *første ledd annet punktum*. ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (3) er hovedbe-

grunnelsen for dette. For øvrig korresponderer paragrafen med finnmarksloven § 43, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 25 om denne og Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) s. 114 om endringene i tredje og fjerde ledd som følge av tvisteloven.

*Første ledd første punktum* innebærer at utmarksdomstolens budsjett dekkes av staten, hvilket innbefatter partenes utgifter i den utstrekning disse skal dekkes av staten, se *første ledd annet punktum*.

*Annet ledd* er ikke uttømmende, jf. at dette «blant annet» skal trekkes inn. Utmarksdomstolens praksis var gjennomgående at en advokat representerte statens motparter. Tilsvarende samling av parter i en eller flere grupper synes naturlig i sakene som her er aktuelle. Saksomfanget og eventuelle interessemotsetninger mellom partene må imidlertid vurderes. Etter *annet ledd annet punktum* er dette spørsmålet en sentral del av domstolens innledende saksforberedelse.

Utmarksdomstolen må ellers vurdere utgiftenes nødvendighet i samsvar med gjeldende rett for saksomkostninger i sivile saker, jf. § 29 annet ledd i loven her, jf. tvisteloven § 20–5 (1), se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 279–281 og s. 447–448. Sentralt i dette nye regelsettet står en proporsjonalitetsbegrensning; kostnader som det kreves erstatning for, må stå i rimelig forhold til sakens betydning. Begrensningen er klart overførbar til utmarksdomstolen, hvor sakenes omfang og innhold trolig vil kunne variere en del. Også sakene her må tilpasses betydningen av rettighetsforholdene. Eksempelvis bør utgifter til en omfattende saksforberedelse lettere aksepteres dersom det er snakk om tidligere uavklarte rettslige spørsmål og/eller spørsmål av betydning for en større rettighetshaverkrets.

Utgifter til innhenting av dokumenter, kopiering mv. er et eksempel på mulig nødvendige utgifter.

Sakkyndighet som supplerer kommisjonens behandling, kan være en nødvendig utgift, hvis kommisjonens bakgrunnsmateriale og rapport mangler utredning eller behandling av et eller flere av temaene i saken for utmarksdomstolen. Utmarksdomstolen må imidlertid drive nøye kontroll med nødvendigheten av slike eventuelle supplerende utredninger. Det klare utgangspunktet og hovedregelen er at kommisjonen skal være instansen som forestår utredninger. Utgifter til «konkurrerende sakkyndige» bør ikke dekkes, med mindre det kan påvises hull i den eller de foretatte utredningene som er av vesentlig betydning for parten, jf. også straks ovenfor om proporsjonalitetsbegrensningen.

Partens holdning til mekling, se § 25 i loven her, er en relevant komponent ved fastleggingen av nødvendige utgifter. Har parten vist manglende vilje til reelle forlikshandlinger, bør utgifter som følger av denne holdningen ikke anses nødvendige.

Praksis fra Utmarksdomstolen for Finnmark bør det ses hen til. Utmarkskommisjonen hadde sammenlignbare saker til behandling og er også relevant i sammenhengen, men Samerettsutvalget understreker at utmarksdomstolen som her foreslås, må foreta en reell kontroll av utgiftene – også til prosessfullmektig – i tråd med tvisteloven § 20–5 (1).

*Tredje ledd første punktum* er hentet fra utmarkskommisjonsloven § 18 fjerde ledd, se nærmere Ot.prp. nr. 59 (1984–85) s. 36. Med bestemmelsens formulering er det ment at denne adgangen skal gå lenger enn det som fulgte av tvistemålsloven § 177.

Finnmarksloven § 43 tredje ledd annet punktum ga opprinnelig tvistemålsloven § 177 anvendelse utover bestemmelsen i første punktum. Grunnet tvisteloven ble tredje ledd endret, men det var ikke tilsiktet noen realitetsendring (se Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) s. 114). Hovedinnholdet i § 177 ble derfor gjengitt i det som nå er *tredje ledd annet og tredje punktum*. Samerettsutvalget viser til Schei, *Tvistemålsloven Bind I, 2.* utgave (1998) s. 591–592 om forståelsen av § 177. *Tredje ledd annet og tredje punktum* vil bare være aktuelle i unntakstilfeller.

*Fjerde ledd første punktum* innebærer at reglene for gebyrbetaling i rettsgebyrloven ikke gjelder for utmarksdomstolens behandling, mens det i *fjerde ledd annet punktum* fastlegges at anke over utmarksdomstolens avgjørelser medfører gebyrplikt i henhold til rettsgebyrloven § 8.

### § 25 Mekling

*Tvisteloven kapittel 7 om utenrettslig mekling og kapittel 8 om mekling og rettsmekling gjelder så langt kapitlene passer for utmarksdomstolens virksomhet.*

Det vises til 13.13.2 foran om mekling for utmarksdomstolen. Finnmarksloven inneholder ingen særlig bestemmelse om det tilsvarende temaet. I § 14 i loven her er mekling for kommisjonen regulert.

§ 25 angir hvilke deler av tvisteloven annen del om mekling og avklaring som kommer til anvendelse for utmarksdomstolen. Bestemmelsen er ment å gi et eksplisitt signal om at mekling kan være nødvendig og ønskelig også for utmarksdom-

stolen. Henvisningen til tvisteloven kapittel 8 nødvendigjøres videre av at anvendelsesområdet til kapittel 8 er begrenset til de alminnelige domstolene. § 29 annet ledd om at tvisteloven gjelder så langt den passer, vil derfor ikke være tilstrekkelig klargjørende. Derimot kunne det synes mer nærliggende å si at tvisteloven kapittel 7 om utenrettslig mekling vil gjelde gjennom den generelle henvisningen i § 29 annet ledd. Hvorvidt reglene om utenrettslig mekling passer for en særdomstol som utmarksdomstolen, kunne imidlertid også bli gjenstand for vurdering. For å klargjøre og mest mulig helhetlig å regulere meklingen for utmarksdomstolen, har Samerettsutvalget valgt å innta en henvisning også til kapittel 7. Det bemerkes her at tvistene for utmarksdomstolen trolig vil kunne variere i omfang, slik at en alternativ meklemåte som utenrettslig mekling i enkelte tilfeller kan være formålstjenlig. Parter som ønsker denne formen for mekling, bør heller ikke avskjæres fra det.

En mekler etter tvisteloven kapittel 7 «skal være upartisk og uavhengig av partene og kvalifisert for vervet», se § 7–2 (2). Dette kan eksempelvis være en advokat med særlig innsikt i de aktuelle temaene for utmarksdomstolen. Utmarksdomstolen bør opprette et utvalg av rettsmeklere, jf. tvisteloven § 7–2 (1) og § 8–4. Utvalget viser nærmere til Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 385–387 med videre henvisninger om utenrettslig mekling.

Tvisteloven kapittel 5 om plikter før sak reises har adresse til saker for tingretten, jf. § 5–1, og passer således ikke for utmarksdomstolen, hvor en har vært gjennom en kommisjonsbehandling i forkant, jf. også de særlige prosessreglene for utmarksdomstolen som foreslås i loven her.

Det skal ikke skje noen forlikrådsbehandling i denne typen saker. Tvisteloven kapittel 6 kommer derfor ikke til anvendelse.

Samerettsutvalget viser til Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) kapittel s. 113–129 og s. 388–392 om mekling og rettsmekling. Ved vurderingen av om mekling er hensiktsmessig bør utmarksdomstolen blant annet ha for øye om det er tale om rettslige spørsmål hvor det er behov for rettsavklaring ved dom, samt ressursene og tiden en mekling vil belegge. Hensynet til konfliktdemping som står sentralt i Samerettsutvalgets mandat, kan imidlertid i mange tilfeller trolig ivaretas bedre ved en meklingsløsning.

I henhold til tvisteloven § 8–7 (2) kan en dommer som har vært rettsmekler i saken, bare delta i den videre behandlingen av saken hvis partene ber om det og dommeren selv finner det ubetenkelig. Med utmarksdomstolens særlige sammensetning kan forgjeves mekling foretatt av et av de faste

medlemmene i utmarksdomstolen således skape et potensielt problem. Dette kan løses ved at et varamedlem (se § 15 annet ledd og § 16) i slike tilfeller trer inn i den videre behandlingen. Problemstillingen aksentuerer behovet for et utvalg av rettsmeklere for utmarksdomstolen. Rettsmeklingen bør også kunne gjennomføres av et av varamedlemmene.

## Kapittel 4 Fellesregler

### § 26 Publisering

*Kartleggingskommisjonens rapporter og utmarksdomstolens dommer skal gjøres kostnadsfritt tilgjengelig på Internett.*

Paragrafen behandles i 13.17.1 og har ingen parallell i finnmarksloven. Bakgrunnen er særlig at Utmarkskommisjonens avgjørelser har vært vanskelig tilgjengelige, samt det betydelige geografiske nedslagsfeltet til kommisjonen og utmarksdomstolen. Lettest mulig tilgjengelighet og en mest mulig synlig og åpen distribusjonsmåte ivaretar hensynet til at berørte og andre interesserte kan tilegne seg innholdet i rapportene og dommene. En egen nettside for kommisjonen og utmarksdomstolen, eventuelt en nettside for hvert av organene, er et egnet sted å publisere de nevnte dokumentene.

### § 27 Samisk språk

*Om bruk av samisk språk gjelder sameloven kapittel 3. Sameloven § 3–4 første ledd gjelder også for Kartleggingskommisjonen. Med samisk språk menes her nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk.*

§ 27 er omtalt i 13.17.2.

*Første og annet punktum* motsvarer finnmarksloven § 44, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 25. Den særskilte henvisningen til § 3–4 nødvendigvis gjøres av at § 3–4 er begrenset til domstoler.

*I tredje punktum* er det inntatt at samisk språk for kommisjonen og utmarksdomstolen vil si både nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. Bestemmelsen har sitt utspring i at mandatområdet til de to organene løper gjennom tre samiske språkområder, i motsetning til hva som er tilfellet for Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Det vises til 13.17.2.2 om hva som omfattes av samelovens språkregler. Tredje punktum er både ment som en klargjøring (når det gjelder lulesamisk) og en utvidelse (til sørsamisk). Kommisjonen og utmarksdomstolen må således

etablere et system for oversettelse til og tolking på alle de tre samiske språkene.

### § 28 Grensegang og tinglysing

*Rettskraftige dommer fra utmarksdomstolen samt erklæringer og avtaler som er avgitt eller inngått i samsvar med Kartleggingskommisjonens konklusjoner, kan bringes inn for jordskifteretten etter jordskifteloven § 88. Jordskifteretten gjennomfører grensemerking i terrenget, koordinatfesting og kartlegging av grensene i samsvar med dommen, erklæringen eller avtalen. Reglene om jordskifte gjelder tilsvarende så langt de passer. Jordskifteretten settes uten jordskiftemeddommere. Jordskifteloven § 88 femte ledd og § 89 annet ledd gjelder ikke. Ved anke gjelder § 72. Det skal ikke betales rettsgebyr etter § 74 første ledd. Partene skal heller ikke betale for kostnadene ved grensemerking, koordinatfesting og kartlegging av grensene. For tinglysing gjelder jordskifteloven § 24 så langt den passer.*

*For rettigheter som er fastlått i en rettskraftig dom fra utmarksdomstolen eller i en erklæring eller avtale i samsvar med Kartleggingskommisjonens konklusjoner, er offentligrettslige begrensninger i adgangen til å stifte eller overdra slike rettigheter ikke til hinder for at rettigheten tinglyses. Det betales ikke gebyr eller dokumentavgift ved tinglysingen.*

Paragrafen berøres i 13.17.3. Den svarer til finnmarksloven § 45, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 26. Til første ledd første punktum bemerkes det at Hålogalandsallmenningen og Statskog SF bør oversende avtaler og erklæringer til jordskifteretten i de tilfellene disse to rettssubjektene er part i avtaler eller avgir erklæringer. Det vises til kapittel 14 og merknadene til § 13 ovenfor om de enkelte utvalgsmedlemmenes stemmegivning vedrørende Hålogalandsallmenningen og Statskog SF. Utmarksdomstolen bør oversende rettskraftige dommer.

For øvrig viser utvalget til Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 26.

### § 29 Forholdet til annen lovgivning

*Domstolloven kapittel 6 om ugildhet og offentliglova gjelder så langt de passer for Kartleggingskommisjonens virksomhet. Ved avslag på begjæringer om innsyn kan spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, påklages til departementet. Forvaltningsloven gjelder ikke for Kartleggingskommisjonens virksomhet.*

*Domstolloven og tvisteloven gjelder så langt de passer for utmarksdomstolens virksomhet, dersom ikke annet er bestemt i loven her.*

Paragrafen er behandlet i 13.17.4.

*Første ledd* gjelder kommisjonen. *Første ledd første og tredje punktum* korresponderer med finnmarksloven § 46 første ledd første og tredje punktum, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 26–27. Om reglene i domstolloven kapittel 6 om ugildhet og offentliglova «passer» for kommisjonens virksomhet, må vurderes fra bestemmelse til bestemmelse. Eksempelvis kan nevnes at domstolloven §§ 109 og 114 ikke vil være aktuelle for kommisjonen, som ikke har dommerfullmektiger, lagrettemedlemmer eller meddommere. Offentliglova kapittel 3 om unntak fra innsynsretten inneholder bestemmelser med adresse til bestemte organer eller situasjoner, for eksempel §§ 16, 17 og § 26, som ikke vil passe.

Partenes adgang til kommisjonens bakgrunnsdokumenter sikres gjennom at offentliglova som utgangspunkt er gitt anvendelse, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 24 om det tilsvarende synspunktet for finnmarkslovens vedkommende. Generelt er Samerettsutvalget av den oppfatning at hovedreglene i domstolloven kapittel 6 om ugildhet og offentliglova så langt som mulig bør komme til anvendelse.

At forvaltningsloven ikke gjelder, se *tredje punktum*, synes ubetenkelig både ut fra de særlige saksbehandlingsreglene som gis for kommisjonen i loven her, henvisningen til domstolloven kapittel 6 om ugildhet i første punktum og adgangen til å angripe kommisjonens avgjørelser ved stevning for utmarksdomstolen.

*Første ledd annet punktum* fastslår at departementet skal være klageinstans, mens fylkesmannen er klageinstans etter finnmarksloven § 46 første ledd annet punktum. Forslaget her er i hovedsak begrunnet med at kommisjonens virksomhet omfatter flere fylker og klagetemaets art, herunder at lokale hensyn vanskelig kan sies å gjøre seg gjeldende ved innsynsvurderinger.

*Annet ledd* omhandler utmarksdomstolen og tilsvarende finnmarksloven § 46 annet ledd, se også utmarkskommisjonsloven § 6. Bestemmelsen er naturlig ettersom utmarksdomstolen er en domstol, men med særtrekk som adskiller fra de alminnelige domstolene, jf. som eksempel de særlige prosessreglene i lovforslaget her. Spørsmålene om anvendelse av de enkelte reglene i domstolloven og tvisteloven må, som for regelsettene nevnt i første ledd første punktum, avgjøres konkret. De alminnelige reglene om bevis og vitneførsel i tvis-

teloven vil eksempelvis gjelde ved siden av den særlige bestemmelsen i § 22 i loven her. Tvisteloven kapittel 6 om forliksrådsbehandling kan nevnes som eksempel på regler som ikke passer. Forliksrådet skal ikke behandle disse sakene.

Eksempler på domstollovbestemmelser som ikke passer, er domstolloven §§ 55a til 55c om dommerutnevnelser, se merknaden til § 4 i forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Samme sted nevnes taushetspliktbestemmelsen i domstolloven § 63a som en bestemmelse som kommer til anvendelse gjennom denne henvisningen til domstolloven.

### *§ 30 Fullmakt til å gi nærmere regler*

*Kongen kan gi nærmere regler om Kartleggingskommisjonen og Utmarksdomstolen for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover, herunder om organisering og økonomiske forhold mv.*

Paragrafen er omtalt i 13.17.5.1 og tilsvarende finnmarksloven § 47, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 27.

Med hjemmel i finnmarksloven § 47 (og domstolloven § 33d, som oppstiller adgang til å gi forskrifter om Domstoladministrasjonens virksomhet) ble det 16. mars 2007 vedtatt forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. § 29 gir hjemmel for en tilsvarende forskrift og eventuelle andre forskrifter det her måtte bli behov for. Interne rettighetsspørsmål innen reindriften, som er regulert i § 5 i forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark, har Samerettsutvalget valgt å lovfeste i § 4 om mandat.

Samerettsutvalget understreker at forskriftsutkastet må sendes på høring (jf. forvaltningsloven § 37) og at konsultasjoner må avholdes. Høring og konsultasjoner ble gjennomført forut for vedtakelsen av forskriften om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark, se innledningen til den kongelige resolusjonen 16. mars 2007 med forskriften.

### *§ 31 Ikrafttredelse, overgangsregler*

*Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.*

*Kongen kan gi nærmere overgangsregler.*

§ 31 er en nødvendig sluttbestemmelse, jf. finnmarksloven § 48 og utmarkskommisjonsloven § 20.

Til *første ledd* nevnes at Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen som her foreslås, ventelig må på plass før ikrafttredelsen, sml. at finnmarksloven kapittel 5 trer i kraft på et senere tidspunkt enn finnmarksloven for øvrig. Ulike ikrafttredelsestidspunkter for kapittel 2 og 3 kan være en mulighet. *Første ledd annet punktum* åpner for dette.

*Annet ledd* er gitt for å hjemle eventuelle nødvendige overgangsregler, se som eksempel på overgangsregler finnmarksloven § 49.

### § 32 Endringer i annen lovgivning

*Fra den tid Kongen bestemmer gjøres følgende endringer i annen lovgivning:*

1. I lov 23. oktober 1959 nr. 3 om *oreigning av fast eigedom (oreigningslova)* skal ny § 30 nr. 32 lyde:

*Lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover (kartleggings- og anerkjennelsesloven)*

Endringen er en følge av § 19 første ledd i loven her.

Fra den tid Kongen bestemmer, er valgt som formulering for å fange opp at de enkelte bestemmelsene kan tre i kraft til forskjellig tid, se § 31 første ledd annet punktum. Det nummeret kartleggings- og anerkjennelsesloven får, vil måtte inntas i oreigningslova § 30 nr. 32. Om fremgangsmåten ved endringer i oreigningslova § 30, vises det til Justisdepartementets rundskriv 8. desember 1985 (referert i Erling Sandene og Erik Keiserud, *Oreigningsloven*, 2. utgave (1990) s. 292). Nr. 32 var det første ledige nummeret da Samerettsutvalget avsluttet sitt arbeid.

## 24.2 Ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms

Vurderingene bak Samerettsutvalgets forslag til endringer i forvaltningsordningen for «gjenværende statsgrunn» (det vil si grunn som etter at rettighetskartleggingen er fullført ikke overføres til nye eiere) i Nordland og Troms er inntatt i utredningens kapittel 14. Et flertall bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eira, Eriksen, Kappfjell, Larsen, Lund, Pedersen,*

*Røssvoll og Westerfeld* har foreslått en ny forvaltningsordning der grunneierrådigheten overføres til et nytt eierorgan (Hålogalandsallmenningen).

Dette flertallet foreslår at den nærmere reguleringen av ordningen inntas i en ny lov om rettsforhold og disponering over grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms fylker (hålogalandsloven). Det gis i punkt 24.2.1 merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget. Med et visst forbehold for inntekstdisponeringen, jf. lovutkastets § 17, er dette flertallet enige om reguleringen av eierorganets rettsstilling og organisering, og om hvilke lovfestede begrensninger som bør gjelde for dets eierrådighet.

Et mindretall bestående av medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld* har fremmet alternative forslag når det gjelder ordningens geografisk virkeområde, sammensetningen av eierorganets styre og reguleringen av rettigheter til utmarksressurser på den grunnen som etter deres forslag vil være omfattet av ordningen og om administreringen av disse rettighetene. Se nærmere dette mindretallets alternative utforming av eller merknader til forslagene til §§ 2 (virkeområde), 6 (styresammensetning), 22 til 26, 28 til 30, 23 til 35, 37 og 38 nedenfor.

Medlemmene *Eriksen og Pedersen* har gitt delvis tilslutning til dette mindretallets forslag til styresammensetning, jf. § 6 annet ledd, men støtter for øvrig flertallets forslag.

Et annet mindretall bestående av medlemlet *Reiersen* har foreslått at Statskog SF beholder sin grunneierrrett til statsgrunn i Nordland og Troms som det ikke er grunnlag for å overføre til nye eiere, men foreslår ulike grep for å styrke den samiske og lokale innflytelsen på utmarksforvaltningen, jf. punkt 14.9. Dette mindretallet har utformet et alternativt utkast til lov om rettsforhold og disponering over statens grunn og naturressurser i Nordland og Troms der det er gitt merknader til de enkelte bestemmelsene nedenfor i punkt 24.2.2.

Medlemlet *Parmann* er av den prinsipale oppfatningen at Statskog SF bør forbli grunneier, og støtter i all hovedsak forslaget fra Reiersen, se hennes særmerknad inntatt i punkt 14.6.3.9, men har for øvrig gitt subsidiær tilslutning til forslaget om Hålogalandsallmenningen i den utformingen flertallet, med unntak av *Eira, Kappfjell og Westerfeld*, har gitt dette forslaget.

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

### 24.2.1 Alternativ 1 – Utkast til lov om rettsforhold og disponering over grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms (hålogalandsloven)

#### Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

Lovforslagets kapittel 1 inneholder alminnelige bestemmelser om lovformål, virkeområde og om forholdet til folkeretten og bestående rettigheter. Bestemmelsene er i atskillig utstrekning utformet etter mønster av de motsvarende bestemmelsene i finnmarksloven §§ 1 til 3 og 5, men det er gjort visse tilpasninger blant annet fordi det dreier seg om et annet geografisk område. Når det mer konkret gjelder de vurderingene som ligger bak utformingen av de ulike bestemmelsene, vises det til punkt 14.7.2.1 til 14.7.2.5 foran, jf. også punkt 14.6.2.4.

#### § 1 Formål

*Formålet med loven her er å legge til rette for at grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms fylker kan disponeres på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i området, allmennheten for øvrig og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv og i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser.*

Forslaget til formålsbestemmelse bygger på formålsbestemmelsen i lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i samiske bruksområder i Finnmark fylke (finnmarksloven), jf. lov 17. juni 2005 nr. 85 § 1. Det kan derfor vises til merknadene til denne bestemmelsen i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 120, sammenholdt med merknadene i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 32. Særlig gjelder dette forståelsen av uttrykket «særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv».

Uttrykket «innbyggerne i området» omfatter befolkningen i det området som vil utgjøre Hålogalandsallmenningen, samt befolkningen som er bosatt i kommuner hvor deler av grunnen ligger i Hålogalandsallmenningen, men hvor vedkommendes bosted ikke gjør det.

Til forskjell fra finnmarksloven § 1 er også hensynet til «allmennheten for øvrig» nevnt i formålsparagrafens ordlyd. Bakgrunnen for denne distinksjonen er at mens finnmarksloven særlig skal regulere hensynet til innbyggerne i Finnmark og hen-

synet til samiske forhold, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 32, vil hålogalandsloven ikke bare regulere hensynet til den lokale befolkningen og samiske forhold, men i atskillig utstrekning også regulere hensynet til allmennheten for øvrig, jf. foran i punkt 14.7.2.2. Med allmennheten i denne relasjonen siktes det blant annet til allmenne jakt- og fiskeinteresser, og til de som utøver allemannsrettigheter som er regulert i friluftloven.

For øvrig fastslår formålsbestemmelsen på samme måte som finnmarkslovens § 1 at lovformålet er å legge til rette for at grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn kan forvaltes på «en økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i [det området som vil utgjøre Hålogalandsallmenningen], og særlig som grunnlag for samisk kultur» mv. For så vidt gjelder innholdet av denne delen av formålsbestemmelsen, vises det til flertallets merknader i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 32, jf. også Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 120.

Henvisning til «statens folkerettslige forpliktelser» i formålsbestemmelsen vil som sådan ikke ha noen selvstendig betydning ved siden av lovutkastets § 3 om forholdet til folkeretten. Den vil imidlertid understreke at en selvstendig del av formålet med loven er å legge til rette for at forvaltning av og disponering over grunn og naturressurser i Hålogalandsallmenningen skal skje innenfor folkerettens rammer.

Det bemerkes for øvrig at formålsangivelsen som sådan ikke vil ha noen selvstendige rettsvirkninger, men den vil etter omstendighetene kunne være et viktig moment ved tolkningen og anvendelsen av de øvrige reglene i loven om Hålogalandsallmenningen.

#### § 2 Virkeområde

*Bestemmelsene i loven her gjelder for grunn (fast eiendom og vassdrag med naturressurser) som inntil ikrafttreddelsen av kapittel 2 i loven her har vært betegnet som opprinnelig og innkjøpt statsgrunn i Nordland og Troms fylker, og så lenge grunnen ikke overføres til andre eiere, jf. lov xx. xxxx 200x nr. xx om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover (kartleggings- og anerkjennelsesloven). I strandlinjen gjelder loven så langt ut i sjøen som den private eiendomsretten strekker seg.*

#### Alternativ utforming av § 2 første punktum

*Bestemmelsene i loven her gjelder for grunn (fast eiendom og vassdrag med naturressurser) i tradisjo-*

*nelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover som inntil ikrafttredelsen av bestemmelsene i lovens kapittel 2 har vært ansett som statseid grunn, og så lenge grunnen ikke*

Lovutkastets § 2 angir det geografiske virkeområdet for forslaget til lov om Hålogalandsallmenningen. Bestemmelsen er foreslått i *to alternative utforminger*.

Medlemmene Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Pedersen og Røssvold, har med subsidiær tilslutning fra Parmann foreslått at virkeområdet for hålogalandsloven angis som grunn (fast eiendom og vassdrag med tilhørende naturressurser) som inntil lovens kapittel 2 om Hålogalandsallmenningens organisering og myndighet settes i kraft, har vært ansett som «opprinnelig og innkjøpt statsgrunn i Nordland og Troms», jf. disse medlemmenes forslag til *første ledd første punktum*.

Med dette menes grunn som Statskog SF har formell grunnbokshjemmel til, samt eventuell grunn som Statskog SF har vært ansett som eier av, uten å ha grunnbokshjemmel. Loven vil ikke regulere rettighetsforholdene på privateid utmarksgrunn. Dette gjelder både grunn som i dag er privateid, og grunn som vil måtte overskjøtes fra Hålogalandseiendommen til andre eiere, for eksempel fordi det gjennom rettighetskartleggingen blir klarlagt at staten ikke var rette eier av grunnen. Dette siste forholdet er søkt presisert i siste del av første punktum. Se ellers det som mer generelt er anført i utredningens punkt 14.3.

*Annet punktum* er felles i begge forslagene og presiserer at Hålogalandsallmenningens eiendomsrett i strandlinjen er sammenfallende med den alminnelige regelen for fast eiendoms grenser i saltvann. Det vil si til den såkalte marbakken eller til to meters dyp ved middels lav vannstand, jf. Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 6. utg. (2007) side 94. Siden de alt vesentlige delene av statsgrunnen i Nordland og Troms ligger i innlandet, vil bestemmelsen neppe ha stor praktisk betydning. Se ellers ovenfor i punkt 14.7.2.3.

Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjell har foreslått at den forvaltningsordningen som er regulert i deres alternative utforming av forslaget til lov om Hålogalandsallmenningen gis anvendelse ikke bare for såkalt opprinnelig og innkjøpt statsgrunn i Nordland og Troms, men også for annen statseid grunn i landets tradisjonelle samiske områder, jf. deres alternative utforming av *første del av første ledd første punktum*. Det vil i praksis si statseid grunn innenfor de administrativt avgrensede reinbeiteområdene i Nord-Trøndelag,

Sør-Trøndelag og Hedmark fylke. Disse medlemmenes forslag vil innenfor disse områdene få anvendelse både i statsallmenninger som i dag er forvaltet av fjellova 6. juni 1975 nr. 31 og på innkjøpt statsgrunn. Som følge av dette forslaget har disse medlemmene foreslått en endring av fjellova § 1 første ledd, som innebærer at denne loven oppheves i statseide tradisjonelle samiske områder. Se også foran i utredningens punkt 14.7.2.3, jf. punkt 15.2.3.1.

### § 3 Forholdet til folkeretten

*Loven gjelder med de begrensningene som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.*

Bestemmelsen er utformet etter mønster av den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven § 3. Hva angår henvisningen til ILO-konvensjon nr. 169 i første punktum, vises det til merknadene fra flertallet i Stortingets Justiskomite i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 33. Det er her blant annet poengtert at formuleringen «med de begrensning[ne]» innebærer at ILO-konvensjon nr. 169 vil gå foran finnmarksloven dersom «bestemmelser i loven står i motstrid til bestemmelser i ILO-konvensjonen.»

Det kan til dette bemerkes at det er vanskelig å se for seg at noen av de generelle bestemmelsene i loven om Hålogalandsallmenningen, eller for dens saks skyld i finnmarksloven, som sådan er i motstrid med ILO-konvensjonen. Derimot kan det tenkes at beslutninger som er truffet med hjemmel i bestemmelser i hålogalandsloven kan være problematiske i forhold til konvensjonens krav. Er for eksempel et vedtak om grunndisponeringer av et visst omfang truffet uten at det er gjennomført konsultasjoner i samsvar med ILO-konvensjonens artikkel 6 og 15, kan dette være en feil som kan få virkning for vedtakets gyldighet, jf. også lovutkastets §§ 11 og 34, selv om hjemmelsbestemmelsen som sådan er uproblematisk både i forhold til ILO-konvensjonen og annen relevant folkerett.

For så vidt gjelder annet punktum om at lovens bestemmelser skal anvendes i samsvar med folkerettens bestemmelser om urfolk og minoriteter, kan særlig artikkel 27, jf. artikkel 1 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter gi føringer for anvendelsen av bestemmelsene i lovutkastet. I motsetning til ILO-konvensjon nr. 169, er disse bestemmelsene inkorporert i norsk rett og på generelt grunnlag gitt forrang i kollisjon med

internrettslige bestemmelser, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 3.

Bestemmelsen i lovutkastets § 3 vil slik den er utformet, også innebære at det i anvendelsen av lovens bestemmelser vil måtte tas hensyn til ny konvensjonspraksis som kan kaste lys over innholdet av de folkerettslige bestemmelsene som Norge i dag er bundet av. Det vil også måtte tas hensyn til eventuelle nye folkerettslige forpliktelser som den norske staten måtte påta seg på dette saksfeltet. Bestemmelsen vil dermed bidra til å sikre at loven får en dynamisk anvendelse i samsvar med den folkerettslige utviklingen. Se ellers det som er anført foran i utredningens punkt 14.7.2.4.

#### § 4 Forholdet til bestående rettigheter

*Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms.*

*Loven her gjelder ikke i den utstrekning annet følger av særlige rettsforhold og gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter til land og vann som samer og andre gjennom langvarig bruk har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk på Hålogalandsallmenningens grunn. Dette gjelder også de rettighetene utøvere av samisk reindrift, herunder grenseoverskridende reindrift, har på slikt grunnlag eller etter reindriften.*

Bestemmelsen i § 4 angir visse begrensninger på Hålogalandsallmenningens rådighet som grunneier av hensyn til andre som har rettigheter på dens grunn. Begrensningene ville for så vidt følge allerede av gjeldende ulovfestet rett, men det er likevel ansett klargjørende at de lovfestes. Bestemmelsen er utformet med grunnlag i finnmarksloven § 5 første og annet ledd, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 36–37 og Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122–123.

*Første ledd* har ingen konkret rettslig betydning, men er foreslått inntatt i loven som en prinsipiell anerkjennelse av at samenes langvarige bruk av Hålogalandsallmenningens grunn har gitt grunnlag for rettdannelser, for eksempel på grunnlag av hevd og alders tids bruk, eller annet sedvanerettslig grunnlag. Prinsippbestemmelsen sier ingenting om hva slags rettigheter det er tale om og i hvilke områder rettighetene er etablert, jf. Justiskomiteens merknader i Ot.prp. nr. 80 (2004–2005) side 37 og foran i punkt 14.7.2.5.

*Annet ledd* er sammenfallende med finnmarksloven § 5 annet ledd. Bestemmelsen presiserer at loven om Hålogalandsallmenningen verken griper

inn i opparbeidede rettigheter med grunnlag i hevd og alders tids bruk eller rettigheter som samiske reindriftsutøvere har på slikt grunnlag eller i medhold av lovgivningen. Disse rettighetene er dermed ikke er omfattet av det forvaltningssystemet som foreslås lovregulert. Fordi Hålogalandsallmenningens grunn, i motsetning til Finnmarkseiendommens grunn, også er gjenstand for grenseoverskridende reindrift fra Sverige, jf. lov 9. juni 1972 nr. 31 om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige, er det i *annet punktum* også inntatt en henvisning til denne reindriften.

For øvrig vises det til drøftelsen foran i punkt 14.7.2.5, samt merknadene til finnmarksloven § 5 annet ledd i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122–123.

## Kapittel 2 Hålogalandsallmenningen

Bestemmelsene i lovutkastets kapittel 2 forutsetter at eiendomsretten til grunn i Nordland og Troms som Statskog SF i dag anses som eier av, overføres til et nytt selvstendig rettssubjekt (Hålogalandsallmenningen). De vil danne det rettslige grunnlaget for nyordningen for forvaltningen av grunn og naturressurser på denne grunnen. Kapittelet har bestemmelser om det nye eierorganets rettsstilling (§ 5); om sammensetning og valg av eierorganets styre (§§ 6 og 7); om styrets oppgaver, myndighet og saksbehandling i ulike saker, herunder i saker som angår de ansattes rettsstilling og i saker som gjelder grunndisponeringer eller avhending av grunn og rettigheter (§§ 8 til 13); om eierorganets adgang til å foreta økonomiske disposisjoner (§§ 14 til 16); om regnskapsførsel og revisjon mv. og om kontroll av virksomheten og straffe- og erstatningsansvar for styremedlemmer og andre (§§ 17 til 19); og om forholdet til forvaltningsloven og offentleglova og til fremtidig lovgivning (§§ 20 og 21).

#### § 5 Hålogalandsallmenningens rettsstilling

*Hålogalandsallmenningen er et eget rettssubjekt med sete i Nordland eller Troms fylke som skal forvalte grunn som den eier i samsvar med lovens formål og reglene i loven her for øvrig.*

§ 5 fastslår at Hålogalandsallmenningen er et «eget rettssubjekt» og motsvarer finnmarksloven § 6. Hålogalandsallmenningen vil dermed, i likhet med Finnmarkseiendommen, ha selvstendig eierrådighet i forhold til staten og vil ikke kunne instrueres av det offentlige med hjemmel i den alminnelige instruksjonsmyndigheten. Hålogalandsallmenning



gen vil ved ikrafttredelsen av lovens kapittel 2 overta de faste eiendommene og de begrensede rettighetene i fast eiendom som Statskog SF i dag står registrert som eier av eller rettighetshaver til i Nordland og Troms, samt eierrettigheter eller andre rettigheter til fast eiendom som Statskog innehar uten å ha grunnbokshjemmel, jf. lovutkastets § 36 første ledd.

Hålogalandsallmenningen skal «ha sete i Nordland eller Troms». Dette innebærer at hovedkontoret, hvor de sentrale ledelsesfunksjonene utøves, skal ligge i ett av disse fylkene.

Som selvstendig rettssubjekt vil Hålogalandsallmenningen i mange relasjoner ha en tilsvarende rådighet som andre grunneiere. I noen relasjoner vil likevel dens eierrådighet være mer begrenset, jf. at grunnen skal forvaltes/disponeres over «i samsvar med lovens formål og reglene i loven her for øvrig». Foruten at eierrådigheten vil måtte utøves i lys av det angitte lovformålet i § 1, vil eierrådigheten også måtte utøves innenfor folkerettens rammer, jf. lovutkastets § 3, og være underlagt en del nærmere begrensninger for så vidt gjelder adgangen til å avhende grunn og rettigheter og til å foreta grunndisponeringstiltak, jf. §§ 10 til 13.

Se ellers foran i punkt 14.7.3.3, samt merknadene til den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven § 6 i Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) side 123, jf. side 106–107.

#### § 6 Hålogalandsallmenningens styre

*Hålogalandsallmenningen ledes av et styre på seks personer.*

*Sametinget, Nordland fylkesting og Troms fylkesting velger selv to medlemmer med personlige varamedlemmer hver. Medlemmene og varamedlemmene skal som hovedregel være bosatt i Nordland eller Troms. Blant medlemmene valgt av Sametinget skal minst ett styremedlem og vedkommendes varamedlem være representanter for reindriften. Både som medlemmer og som varamedlemmer skal hvert av oppnevningsorganene velge både kvinner og menn. Organet skal velge medlemmer og varamedlemmer samlet. Ansatte i Hålogalandsallmenningen, Hålogalandsallmenningens revisor og medlemmer og varamedlemmer i kontrollkomiteen kan ikke velges som styremedlemmer eller varamedlemmer.*

*Styremedlemmene og varamedlemmene oppnevnes for inntil fire år av gangen. Ingen kan være styremedlem i mer enn ti år i sammenheng.*

*Styremedlemmer og varamedlemmer kan avsettes av det organet som har oppnevnt vedkommende. Organet skal i så fall på nytt velge medlemmer og varamedlemmer samlet.*

*Styremedlemmer og varamedlemmer har rett til å tre tilbake før tjenestetiden er ute dersom særlig grunn foreligger. Styret og det organet som har oppnevnt vedkommende skal gis forhåndsvarsel innen rimelig tid. Fjerde ledd annet punktum gjelder tilsvarende.*

*Ledervervet deles mellom Sametinget og de to fylkestingene, slik at Sametinget i partallsår og fylkestingene i oddetallsår fastsetter hvem av de seks styremedlemmene som skal være leder og nestleder.*

#### Alternativ utforming av § 6 annet ledd første punktum

*Sametinget velger selv tre medlemmer med personlige varamedlemmer, mens de tre øvrige styremedlemmene med varamedlemmer velges av Nordland fylkesting og Troms fylkesting i fellesskap.*

#### Alternativ utforming av § 6 annet ledd første til tredje punktum

*Sametinget velger selv tre medlemmer med personlige varamedlemmer, mens de tre øvrige styremedlemmene med varamedlemmer velges i fellesskap av fylkestingene i de fylkene som har grunn i Hålogalandsallmenningen. Medlemmene og varamedlemmene skal som hovedregel være bosatt i fylker som inngår i Hålogalandsallmenningen. Minst ett av de tre medlemmene som er valgt av Sametinget og minst ett av de tre medlemmene som er valgt av fylkestingene og vedkommendes varamedlemmer, skal være representanter for reindriften.*

Forslaget til § 6 om Hålogalandseiendommens styre, er utformet etter mønster av finnmarksloven § 7, men slik at annet og siste ledd er utformet på en annen måte. Videre foreligger det tre alternative utforminger av bestemmelsens annet ledd, jf. nedenfor.

*Første ledd* slår fast at Hålogalandsallmenningens styre skal ledes av et styre på seks personer. Hålogalandsallmenningen kan ikke redusere eller utvide antall styremedlemmer i forhold til dette. Se ellers merknadene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 123.

*Annet ledd første punktum* er foreslått i tre alternative utforminger. Medlemmene Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Larsen, Lund og Røssvoll, har med subsidiær tilslutning fra Parmann, foreslått at Sametinget, Nordland fylkesting og Troms fylkesting hver velger to styremedlemmer med personlige varamedlemmer. Medlemmene Eriksen og Pedersen foreslår at tre av styremedlemmene med varamedlemmer velges av Sametinget

og de tre øvrige av de to fylkestingene i fellesskap, jf. deres alternative utforming av annet ledd første punktum. Medlemmene Eira, Kappfjell og Westersfjeld har som følge av deres alternative forslag til geografisk virkeområde for Hålogalandsallmenningen foreslått at fylkestingene i de fylkene som vil ha grunn i dette området oppnevner tre styremedlemmer i fellesskap, mens Sametinget oppnevner de tre øvrige.

Felles for begge forslagene er at oppnevningorganene, i likhet med oppnevningorganene for Finnmarkseiendommens styre, ikke vil kunne overlate valget til andre, jf. ordet «selv.» For øvrig vises det til drøftelsen foran i utredningens punkt 14.7.4.2 og 14.7.4.3.

Etter forslaget fra et samlet flertall med unntak av Eira, Kappfjell og Westersfjeld, til *annet ledd annet punktum* skal styremedlemmene «som hovedregel» være bosatt i Nordland eller Troms. Bakgrunnen for at en har foreslått en oppmykning av bosettingskravet i forhold til det absolutte bosettingskravet i den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven, er et ønske om ikke å stenge for at også reindriftsutøvere som er bosatt utenfor Nordland og Troms, men som driver reindrift der i deler av året, skal kunne oppnevnes som styremedlemmer, jf. foran i punkt 14.7.4.4. Medlemmene Eira, Kappfjell og Westersfjeld har som følge av sitt forslag om at Hålogalandsallmenningen også skal omfatte statsgrunn i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark, foreslått en regel om at styremedlemmene «som hovedregel» må være bosatt i ett av disse fylkene.

Det foreligger også *to alternative utforminger* av forslaget til *annet ledd tredje punktum* om reindriftsrepresentasjon i styret. Medlemmene Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Pedersen og Røssvoll foreslår, med subsidiær tilslutning fra Parmann, at «minst ett» av styremedlemmene og vedkommendes varamedlem skal «være representanter for reindriften». Medlemmene Eira, Kappfjell og Westersfjeld foreslår at reindriften skal ha minst to medlemmer med varamedlemmer i styret og at minst en av disse skal oppnevnes av Sametinget. Se ellers drøftelsen foran i punkt 14.7.4.4.

Felles for de to alternativene er at det, i likhet med det som gjelder for reindriftens representant i Finnmarkseiendommens styre, ikke stilles noe krav om at vedkommende må være aktiv reindriftsutøver. De det gjelder må imidlertid ha en slik tilknytning til reindriften at de må kunne anses som «representant» for næringen, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 123.

De foreslåtte bestemmelsene om kvinnerepresentasjon, samlet valg av styremedlemmer og varamedlemmer, og hvem som ikke kan velges til styret i *annet ledd fjerde til sjette punktum*, er sammenfallende med finnmarksloven § 6 annet ledd fjerde til sjette punktum. Forslaget til *tredje til femte ledd* om styremedlemmenes funksjonstid, avsetting og tilbaketreden, tilsvarer finnmarksloven § 7 tredje til femte ledd. For så vidt gjelder forståelsen av disse bestemmelsene vises det derfor til departementets merknader i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 123–125 [til lovutkastets § 6 annet ledd tredje til sjette punktum og fjerde til sjette ledd]. Se også Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 37–38 og foran i punkt 14.7.4.4.

Forslaget til § 6 *siste ledd* om valg av styreleder og nestleder avviker fra den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven § 7 siste ledd, ved at det er lagt opp til en automatisk rullering av ledervervet slik at Sametinget i partallsår og de to fylkestingene i fellesskap i oddetallsår fastsetter hvem av styremedlemmene som skal være styreleder og nestleder. Se nærmere drøftelsen foran i punkt 14.7.4.5.

Det bemerkes for øvrig at for det tilfellet at fylkeskommunen på sikt skulle forsvinne som forvaltningsnivå, forutsettes det at den rollen som Nordland og Troms fylkesting etter lovforslaget er gitt ved oppnevningen av Hålogalandsallmenningens styre tillegges andre organer som anses som representative for regionale og lokale brukerinteresser og rettighetshavere i området, jf. foran i punkt 14.7.4.2. Se også departementets merknader om det tilsvarende forholdet for så vidt gjelder Finnmark i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 123.

### § 7 Nærmere om forholdsvalg

*Valget av styremedlemmer og varamedlemmer holdes som forholdsvalg som nevnt i kommuneloven § 37 dersom minst ett medlem av organet krever det.*

*Dersom det ved forholdsvalg er nødvendig for å oppfylle kravet om at det blant medlemmene og varamedlemmene skal være både kvinner og menn, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått færrest stemmer av de listene som skal representeres. Ved stemmelikhet avgjøres det ved loddtrekning på hvilken liste opprykk skal skje.*

*Dersom det ved forholdsvalg i Sametinget er nødvendig for å oppfylle kravet om at et av styremedlemmene og vedkommendes varamedlem skal være representanter for reindriften, skal representanter for reindriften rykke opp på den listen som har fått færrest stemmer av de listene som skal representeres og*

som har slike kandidater. Dersom det ikke finnes noen slik liste, tilfaller den siste styreplassen representantene for reindriften på den listen som har fått flest stemmer av de listene som har slike kandidater. Ved stemmelikhet avgjøres det ved loddtrekning hvilken liste som skal anses for å ha fått flest eller færrest stemmer.

Bestemmelsen i § 7 motsvarer finnmarksloven § 8. Det vises til merknadene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 125, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 39. Se også foran i punkt 14.7.4.6.

### § 8 Styrets oppgaver og saksbehandling

*Forvaltningen av Hålogalandsallmenningens grunneierrett hører under styret. Styret skal sørge for forsvarelig organisering av virksomheten. Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer, budsjett, retningslinjer og instruksjoner for virksomheten. Styret iverksetter de undersøkelser som det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver. Styret skal iverksette slike undersøkelser dersom et styremedlem krever det.*

*Styrelederen skal sørge for at aktuelle saker blir behandlet i styret og at det blir innkalt til styremøter på hensiktsmessig måte og med rimelig frist. Et styremedlem kan kreve at styret behandler bestemte saker.*

*Styret skal behandle saker i møte med mindre lederen finner at saken kan forelegges styret skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Et styremedlem kan kreve møtebehandling.*

*Styret kan treffe vedtak når minst fem medlemmer er til stede. Vedtak treffes med alminnelig flertall, men under hensyntagen til de begrensningene som følger av §§ 10 til 13 i loven her. Ved stemmelikhet er styrelederens stemme avgjørende.*

*Styret avgir årlig en beretning til kontrollkomiteen om Hålogalandsallmenningens virksomhet. I beretningen skal det gis en særskilt redegjørelse for endringer i bruken av utmark og en vurdering av endringenes betydning for naturgrunnet for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.*

*Styret fastsetter selv sin godtgjørelse. Godtgjørelsen dekkes av Hålogalandsallmenningen.*

#### Alternativ utforming av § 8 første ledd første punktum

*Forvaltningen av Hålogalandsallmenningen hører under styret.*

Lovutkastets § 8 inneholder mer generelle reguleringer av styrets oppgaver, saksbehandling og ved-

taksførhet mv. Med unntak første ledd første punktum og fjerde ledd, motsvarer bestemmelsen finnmarksloven § 9.

*Første ledd første punktum* angir sammen med annet punktum det grunnleggende utgangspunktet for styrets oppgaver, og foreligger i *to alternative utforminger*.

Medlemmene Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Pedersen, og Røssvoll har med subsidiær tilslutning fra Parmann, foreslått en bestemmelse om at forvaltningen av «Hålogalandsallmenningens grunneierrett» hører under styret. Dette utgjør et visst avvik fra finnmarksloven § 9 første ledd første punktum, som generelt angir at styret står for «forvaltningen av Finnmarkseiendommen». Bakgrunnen for distinksjonen er at disse medlemmene har foreslått at administreringen av de bruksrettighetene som er regulert i lovutkastets kapittel 3 ikke skal tilligge eierorganet, slik som i Finnmark, men regionale utmarksstyret, jf. foran punkt 14.8.2 flg. Hovedoppgaven for Hålogalandsallmenningens styre vil følge være å disponere over Hålogalandsallmenningens grunneierrett, eller om man vil den «restretten» som ikke med grunnlag i særlige rettsforhold (hevd, alders tids bruk) eller lov (hålogalandsloven, annen lovgivning) er tillagt andre.

Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjelds forslag til alternativ utforming av første ledd første punktum er et utslag av at disse medlemmene i punkt 14.8.2 flg. har foreslått at Hålogalandsallmenningens styre ikke bare skal disponere grunneierretten, men også stå for administreringen av utmarksrettighetene etter lovutkastets kapittel 3. Se ellers foran i 14.7.4.7.

Bestemmelsene i § 8 første ledd annet til siste punktum og annet ledd flg. er foreslått av et samlet flertall. *Første ledd annet til siste punktum, annet, tredje, femte og sjette ledd* er innholdsmessig sammenfallende med finnmarksloven § 9 første ledd annet til siste punktum, annet, tredje, femte og sjette ledd. Det vises derfor til merknadene til disse bestemmelsene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 125–127, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 39.

*Fjerde ledd* er derimot utformet annerledes enn den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven § 9 fjerde ledd. Det legges også her opp til at styret er vedtaksført når minst fem styremedlemmer er til stede og at styrelederens stemme skal være avgjørende ved stemmelikhet, jf. første og tredje punktum. Imidlertid er det i stedet for en henvisning til at vedtak «treffes med alminnelig flertall med mindre annet følger av § 10», inntatt en passuss om at vedtak «treffes med alminnelig flertall, men under

hensyntagen til de begrensningene som følger av §§ 10 til 13 i loven her.» Bakgrunnen for at det på dette punktet er valgt en annen løsning enn i finnmarksloven, er at en i stedet for å utforme særskilte avstemmingsregler og flertallskrav slik som i finnmarksloven § 10 annet ledd flg., har foreslått inntatt i loven ulike materielle begrensninger på eierorganets rådighet til å foreta disposisjoner som kan medføre endret bruk av utmark (grunn-disponeringer og avhendinger mv.), jf. foran i utredningens punkt 14.7.5 flg., samt punkt 14.7.4.7. Dette valget er også reflektert i den konkret utformingen av lovutkastets § 8 fjerde ledd.

#### § 9 Saker som angår de ansattes arbeidssituasjon og rettsstilling

*Av og blant de ansatte i Hålogalandsallmenningen velges en representant som møter i Hålogalandsallmenningens styre ved behandling av saker som angår de ansattes arbeidssituasjon eller rettsstilling. Representanten for de ansatte har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett.*

*Representanten for de ansatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.*

Bestemmelsen i § 9 motsvarer finnmarksloven § 11. Se for øvrig merknadene i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 31, samt drøftelsen foran i punkt 14.7.4.8.

#### § 10 Grunn-disponeringstiltak mv. – forholdet til rettighetshaverne

*Hålogalandsallmenningen kan ikke iverksette grunn-disponeringstiltak eller andre tiltak som kan medføre endret bruk av utmark eller vassdrag, dersom dette medfører urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for reindriftsutøvernes rettigheter eller andre bruksrettigheter med grunnlag i særlige rettsforhold på grunn eller i vassdrag i Hålogalandsallmenningens eie, jf. § 4.*

*Hålogalandsallmenningen kan heller ikke iverksette tiltak som nevnt i første ledd dersom dette medfører vesentlig skade for personer eller grupper hvis rettigheter er nærmere regulert i loven her.*

*Om et tiltak vil ha virkninger som nevnt i første eller annet ledd, avgjøres ved rettslig skjønn. Slikt skjønn må kreves innen seks uker etter at den som krever skjønn fikk kunnskap om tiltaket.*

*Også i tilfeller hvor det planlagte tiltaket ikke antas å ha virkninger som nevnt i første eller annet*

*ledd, skal det ved gjennomføringen av tiltakene tas tilbørlig hensyn til de berørte rettighetshaverne, og til den bruken av grunn og naturressurser som skjer med grunnlag i loven her.*

Det er i § 10 foreslått begrensninger i Hålogalandsallmenningens eierrådighet av hensyn til ulike grupper av rettighetshavere på dennes grunn. De vurderingene som ligger bak innholdet i og utformingen av bestemmelsen, er inntatt foran i punkt 14.7.5.2, jf. også punkt 14.7.5.1.

Hålogalandsallmenningen kan etter *første ledd* ikke iverksette «grunn-disponeringstiltak» eller andre tiltak som kan medføre «endret bruk av utmark», dersom dette medfører «urimelig eller unødvendig» skade eller ulempe for reindriftsberettigede eller andre innehavere av partielle bruksrettigheter på dennes grunn.

«Grunn-disponeringstiltak» har i utgangspunktet samme betydning som i fjellova § 12 og vil omfatte blant annet uttak av sand og grunn og ikke mutbare mineraler, og andre tiltak som Hålogalandsallmenningen kan iverksette som grunneier, for eksempel riving av eller oppføring av bygninger eller anlegg, bruk av grunn til veier, kraftlinjer og damanlegg og lignende, samt bortfeste av tomter til bygninger og lignende, jf. foran i punkt 14.7.5.5.

Uttrykket «endret bruk» av utmark har samme betydning som i finnmarksloven § 10, jf. § 4, og vil dermed omfatte disponeringer som må ha visse fysiske og praktiske konsekvenser og som har en viss varighet, mens midlertidige og kortvarige tiltak som hovedregel ikke vil kunne anses som utmark, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 35 og Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122. Begrepet «utmark» har samme betydning som i friluftsløven, slik at all mark som ikke er å anse som innmark, er utmark, jf. friluftsløven § 1 a. Se ellers merknadene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122.

Formuleringen «urimelig eller unødvendig skade eller ulempe» er sammenfallende med bestemmelsen i servituttloven § 2 første ledd, og vil medføre noen rettslig realitetsendring i forhold til det som følger av denne bestemmelsen. Hålogalandsallmenningen vil allerede i kraft av denne bestemmelsen, på samme måte som andre grunneiere, måtte forholde seg til innehavere av selvstendige bruksrettigheter på dennes grunn og ikke iverksette disposisjoner som er til urimelig eller unødvendig fortrenghet av disse rettighetene. Dette gjelder så vel i forhold til reindriftsberettigede, jf. også reindriftsloven § 63 i den utformingen som Samerettsutvalget foreslår at bestemmes gis, som andre bruksrettshavere.

Etter *annet ledd* kan Hålogalandsallmenningen heller ikke iverksette grunn disponeringstiltak mv. dersom dette er til «vesentlig skade» for personer eller grupper hvis rettigheter er nærmere regulert i Hålogalandsloven. Mens første ledd regulerer forholdet til rettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn som har et selvstendig rettsgrunnlag, og herunder også forholdet til jordbruksrettigheter til beite som Utmarkskommisjonen har stadfestet har et allmenningsrettslig grunnlag, regulerer annet ledd forholdet til rettigheter som er nærmere regulert i loven om Hålogalandsallmenningen, for eksempel hugstrettigheter som ikke har grunnlag i alders tids bruk og rettigheter til jakt, fangst og fiske. Formuleringen «vesentlig skade» er den samme som er benyttet i fjellova § 12 første ledd, og er valgt fordi det er nærliggende å sammenlikne de rettighetene som foreslås nærmere regulert i loven om Hålogalandsallmenningen, med allmenningsrettigheter i fjellovas forstand.

Det antas for øvrig at det i praksis neppe vil være noen kvalitativ forskjell av betydning mellom uttrykkene «vesentlig skade» og «urimelig eller unødvendig skade eller ulempe», selv om den sistnevnte terskelen etter ordlyden kan synes noe lavere.

*Tredje ledd* legger opp til at spørsmålet om et grunn disponeringstiltak eller annet tiltak som kan medføre endret bruk av utmark, kan medføre urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for innehavere av reindriftsrettigheter eller andre særlige bruksrettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn, eller vesentlig skade for innehaverne av rettigheter som er nærmere regulert i loven, avgjøres ved rettslig skjønn. Dette er den samme ordningen som gjelder etter fjellova, jf. dennes § 12 første ledd annet punktum.

For det tilfellet at et planlagt tiltak går klar av begrensningene i første og annet ledd slik at det kan gjennomføres, følger det av *fjerde ledd* at Hålogalandsallmenningen ved gjennomføringen av tiltaket må ta tilbørlig hensyn til berørte rettighetshavere og den bruken som foregår. I dette ligger det at eierorganet må gjennomføre tiltaket på en mest mulig skånsom måte slik at rettighetshavere og brukerinteresser ikke rammes unødvendig hardt.

#### § 11 Grunn disponeringstiltak – saksbehandlingsregler mv.

*Når det overveies å iverksette tiltak som nevnt i § 10, får reglene om konsultasjoner i §§ 13 flg. i lov xx. xxxx 200x nr. xx om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnla-*

*get i tradisjonelle samiske områder (saksbehandlings- og konsultasjonsloven) anvendelse.*

*Det skal også innhentes uttalelse fra berørte utmarksstyrer, jf. § 22 og fra den eller de kommunene som må antas å kunne bli berørt av tiltakene. Videre skal det i den grad det må antas å være nødvendig for sakens opplysning innhentes uttalelse fra høringsinstanser som nevnt i lov. xx. xxxx 200x nr. xx § 5 og fra rettighetshavere og brukerinteresser som ikke er omfattet av disse reglene.*

*Hålogalandsallmenningen skal vurdere hvilken betydning endret bruk av utmark eller vassdrag vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv og ta tilbørlig hensyn til disse interessene. Dersom det foreligger retningslinjer fra Sametinget etter saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 20, skal disse legges til grunn ved vurderingen av samiske interesser etter første punktum.*

#### *Alternativ utforming av § 11 annet ledd første punktum:*

*Det skal også innhentes uttalelse fra den eller de kommunene som må antas å kunne bli berørt av tiltakene.*

§ 11 inneholder ulike saksbehandlingsregler for Hålogalandsallmenningens grunn disponeringstiltak og andre tiltak som kan medføre endret bruk av utmark. Bestemmelsen er foreslått av et samlet flertall, med unntak av at Eira, Kappfjell og Westervfjeld har foreslått en alternativ utforming av § 11 annet ledd første punktum.

For en nærmere redegjørelse for de vurderingene som ligger bak innholdet i og utformingen av bestemmelsen vises det til fremstillingen foran i punkt 14.7.5.3.

Det fremgår av *første ledd* at når det vurderes å iverksette slike tiltak, får reglene om konsultasjoner i kapittel 3 i den foreslåtte loven om saksbehandling og konsultasjoner anvendelse. Forutsetningen er at tiltakene kan få «direkte betydning» for reindriftsutøvere eller andre konsultasjonsberettigede, eller eventuelt for samisk materiell kultur i sin alminnelighet slik at Sametinget kan være en aktuell konsultasjonspartner. Se ellers merkningene til § 13 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven nedenfor i punkt 24.5.

I praksis vil det trolig i første rekke være grunn disponeringer som medfører fysiske inngrep i grunnen, som for eksempel uttak av skifer eller kleberstein, eller sand og grus, som kan ha slike virkninger. Mindre inngripende grunn disponeringstiltak, typisk riving av bygninger eller anlegg, vil derimot som regel ikke ha det. Dette vil imidler-

tid bero på tiltakenes lokalisering og hvilken aktivitet gjennomføringen av tiltakene vil medføre.

Etter *annet ledd* skal det før tiltakene iverksettes også gjennomføres en høringsrunde, hvor det etter *første punktum* skal innhentes uttalelser fra vedkommende regionale utmarksstyre, jf. lovutkastets § 22, og fra den eller de berørte kommunene. Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld har som følge av at de ikke har tiltrådt forslaget om å etablere utmarksstyrer, foreslått en alternativ utforming av annet ledd første punktum.

Det skal etter *annet punktum*, i den utstrekningen det anses «nødvendig for sakens opplysning» også innhentes uttalelse fra aktører som er nevnt som høringsinstanser i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 5 og fra rettighetshavere og brukerinteresser som ikke er omfattet av denne bestemmelsen. Eksempler på dette siste kan være representanter for ikke-samiske rettighetshavere og brukerinteresser, for eksempel lokale grunneierlag eller beitelag eller allmenne friluftsinnteresser.

Den begrensningen som ligger i uttrykket «nødvendig for sakens opplysning», er inntatt ut fra en betraktning om at det for mange grunn disponeringstiltak av et mer beskjedent omfang ikke vil være påkrevd å innhente uttalelse fra for eksempel Sametinget eller fra samiske allmennkulturelle interesser. Hva som må anses som nødvendig, vil bero på en konkret vurdering av tiltakets art og omfang sammenholdt med hva det må antas at vedkommende aktør vil kunne tilføre av opplysninger. Denne vurderingen vil ligge til Hålogalandsallmenningen, men har denne unnlatt å innhente uttalelse fra aktører som klart nok ville hatt noe å tilføre, vil dette kunne være en feil som kan få innvirkning på gyldigheten av dennes vurdering av om et konkret tiltak vil medføre «urimelig eller unødvendig skade eller ulempe» eller «vesentlig skade» etter bestemmelsen i § 10 første og annet ledd.

*Tredje ledd første punktum* inneholder en regel om at Hålogalandsallmenningen i de tilfellene hvor tiltakene som vurderes iverksatt etter § 10 kan medføre «endret bruk av utmark», jf. ovenfor, skal vurdere hvilken betydning dette vil ha for samisk kultur mv. og ta «tilbørlig hensyn» til disse interessene. Bestemmelsen er i prinsippet sammenfallende med finnmarksloven § 10 første ledd, jf. også § 4 annet ledd. Selv om disse bestemmelsene ikke uttrykkelig sier noe om «tilbørlig» hensyntagen, vil en slik plikt følge mer eller mindre direkte av at tiltakenes betydning for samisk kultur mv. skal vurderes.

Videre følger det av *annet punktum* at dersom det foreligger retningslinjer fra Sametinget etter

§ 20 i forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov, skal disse «legges til grunn» ved vurderingen av samiske interesser. Det vil på samme måte som etter finnmarksloven § 10 første ledd, jf. 4, si at retningslinjene skal være styrende for den isolerte vurderingen av innholdet i de samiske interessene og deres vekt, men ikke for eierorganets konkrete avveining av disse interessene i forhold til de hensynene som tilsier at tiltaket bør iverksettes. Se ellers merknadene til saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 20 nedenfor i kapittel 24, samt Justiskomiteens (flertallet) merknader i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 40–41 og departementets merknader i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 127–128.

### § 12 Avhending

*Hålogalandsallmenningens grunn kan som hovedregel ikke avhendes.*

*Grunn i Hålogalandsallmenningens eie kan likevel avhendes dersom særlige grunner tilsier det. I slike tilfeller, og i saker som gjelder avhending av rettigheter i utmark, gjelder §§ 10 og 11. Bestemmelsene i paragrafen her gjelder ikke for saker etter lovens kapittel 3.*

*Vedtak om avhending av fast eiendom som er truffet med tilslutning fra mindre enn fire styremedlemmer, må godkjennes av Sametinget og vedkommende utmarksstyre, jf. § 22. Første punktum gjelder ikke for avhending av eiendommer som er fradelte ved offentlig delingsforretning og som ved ikrafttredelsen av loven her er utlagt til byggeområde i planer etter plan- og bygningsloven, eller for fradelte tomter som er bebygd.*

*Bestemmelsene i paragrafen her får ikke anvendelse for vedtak i Hålogalandsallmenningen som går ut på å godta konklusjoner fra kommisjonen, jf. lov xx. xxxx 200x nr. xx (kartleggings- og anerkjennelsesloven) § 13 om at andre har ervervet eierrettigheter eller bruksrettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn.*

Det er i § 12 foreslått en bestemmelse som begrenser Hålogalandsallmenningens adgang til å avhende grunn av hensyn til de som har rettigheter på denne grunnen. De vurderingene som ligger bak den foreslåtte bestemmelsen, er inntatt i utredningens punkt 14.7.5.4 og 14.7.5.5.

Hovedregelen etter *første ledd* om at Hålogalandsallmenningens grunn ikke kan avhendes, motsvarer bestemmelsen i fjellova § 13 om at allmenningsgrunn «til vanleg» ikke kan avhendes. Begrepet avhending omfatter foruten de ordinære salg, også andre former for frivillige eiendomso-

verganger, f.eks. makeskifte eller bytte, men ikke bortfeste eller bortleie mv. fordi det i disse tilfellene ikke skjer noen eierovergang. De sistnevnte disposisjonene må imidlertid regnes som grunn-disponeringstiltak som vil være omfattet av de begrensningene som foreslås inntatt i lovutkastets §§ 10 og 11. Heller ikke innløsning av festetomter er avhending i bestemmelsens forstand, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 41.

Etter *annet ledd første punktum* åpnes det for at Hålogalandsallmenningen kan avhende grunn dersom «særlige grunner tilsier det». Eksempler på dette kan være salg som er nødvendige for å styrke næringsgrunnlaget for jordbruket eller reindriften, eller fordi hensynet til alminnelig samfunnsutvikling tilsier det. Skulle det for eksempel i fremtiden være aktuelt å ekspropriere grunn fra Hålogalandsallmenningen for å iverksette et utbyggings-tiltak som kan gjennomføres innenfor rammene i den foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsloven, vil det kunne være mer hensiktsmessig at dette skjer gjennom en frivillig (salgs)avtale enn ved ekspropriasjon. I vurderingen av hva som i et konkret tilfelle skal anses som en «særlig grunn» vil for øvrig også bestemmelsene i fjellova § 13 annet og tredje ledd kunne gi en viss veiledning, jf. for så vidt at det her blant annet er åpnet for avhending av allmenningsgrunn som er dyrket eller som skal brukes til gårdsbruk, og «i særlige tilfelle» av boligtomter.

Det følger av *annet punktum* at de materielle og prosessuelle begrensningene i forslaget til §§ 10 og 11 også får anvendelse ved avhending av grunn, og ved avhendig av rettigheter i utmark, for eksempel rettigheter til ikke-mutbare mineraler og andre rettigheter som *ikke* er særskilt regulert i lovutkastets kapittel 3, og som derfor i utgangspunktet vil ligge til Hålogalandsallmenningen som grunneier, jf. foran i utredningens punkt 14.8.7 flg.

For disponeringen av de rettighetene som er regulert i lovutkastets kapittel 3, gjelder derimot de foreslåtte avhendingsbegrensningene ikke, jf. *tredje punktum*. Siden disse rettighetene etter forslaget fra flertallet (med unntak av medlemmene Eira, Kappfjell, Westerfjeld) ikke vil ligge til Hålogalandsallmenningen, men til utmarksstyrene, er denne presiseringen neppe rettslig nødvendig, men den er inntatt for å rydde av veien eventuell tvil.

Det er i *tredje ledd første punktum* inntatt en bestemmelse for det tilfellet at et vedtak om avhending av fast eiendom har tilslutning fra «mindre enn fire styremedlemmer», det vil i si at det er stemmelikhet og styrelederens dobbeltstemme har vært avgjørende eller at styret har vært ved-

taksført med fem tilstedeværende medlemmer, jf. § 8 fjerde ledd. I disse tilfellene må vedtaket etter forslaget godkjennes av Sametinget og utmarksstyret i den regionen vedtaket får betydning før det får virkning. Bestemmelsen er i prinsippet sammenfallende med finnmarksloven § 10 siste ledd, bortsett fra at det foreslås at den godkjennelsesmyndigheten som etter finnmarkslovens bestemmelse ligger til fylkestinget, i stedet legges til utmarksstyret.

*Annet punktum* tilsvarende finnmarksloven § 10 siste ledd annet punktum, men ordene «ved ikraft-tredelsen av loven her» er tilføyd for tydelig å markere at kravet om godkjenning etter første punktum også får anvendelse i tilfeller hvor områder legges ut til byggeområder mv. etter lovens ikraft-tredelse. Det vises ellers til Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 41.

*Fjerde ledd* presiserer at avhendingsbegrensningene i § 12 første til tredje ledd ikke får anvendelse for det tilfellet at Hålogalandsallmenningens styre ønsker å godta kartleggingskommisjonens konklusjoner om at andre har ervervet eierrettigheter eller bruksrettigheter på dennes grunn. Slike disposisjoner kan ikke sammenliknes med en alminnelig avhendelse ettersom det vil være tale om å godta en konklusjon om at andres langvarige bruk har vært rettsstiftende, og slik at ytterligere rettsprosesser rundt dette unngås, og ikke om å avhende grunn og rettigheter ut av fellesskapet på forretningsmessig grunnlag. Se ellers det som mer konkret er anført om dette spørsmålet foran i punkt 14.7.5.5.

### § 13 Midlertidige begrensninger

*I tidsrommet fra ikrafttredelsen av kapittel 2 i loven her og til kartleggingen av rettigheter i felt som ligger helt eller delvis til Hålogalandsallmenningen, jf. lov xx. xxxx 200x nr. xx (kartleggings- og anerkjennelsesloven), er avsluttet, kan Hålogalandsallmenningen ikke foreta disposisjoner som nevnt i §§ 10 og 12 i loven her, dersom disposisjonene kan være til skade for potensielle rettighetshavere eller for rettighetskartleggingen.*

*Når rettighetskartleggingen av det enkelte feltet er avsluttet ved at kommisjonens rapport ikke gjøres til gjenstand for rettslig prøving, eller slik rettslig prøving er avsluttet med rettskraftig dom, gjelder bestemmelsene i §§ 10 til 12 i loven her.*

§ 13 vil sette ytterligere begrensninger på Hålogalandsallmenningens eierrådighet i tidsrommet mellom etableringen av det nye eierorganet (ved ikrafttredelsen av lovutkastets kapittel 2), og så

lenge det pågår kartlegging av eierrettigheter og bruksrettigheter på dennes grunn i medhold av den foreslåtte kartleggings- og anerkjennelsesloven.

Etter *første ledd* kan Hålogalandsallmenningen i dette tidsrommet ikke iverksette grunn disponeringstiltak etter § 10 eller avhende grunn eller rettigheter etter § 12, dersom dette kan være «til skade for» rettighetspretendentene eller for rettighetskartleggingen.

Grunndisponeringer som har beskjedne virkninger for utnyttelsen av grunn og ressurser og avhending i områder som åpenbart ikke er gjenstand for særskilte rettsdannelser, vil etter dette kunne iverksettes uhindret av bestemmelsen, for eksempel kan dette gjelde ved avhending av grunn som nevnt i lovutkastets § 12 tredje ledd.

Grunndisponeringer og avhendinger som ikke har tilstrekkelige virkninger til at de kan medføre «urimelig eller unødvendig skade eller ulempe» for reindriftsutøvere eller andre innehavere av private særrettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn, jf. § 10 første ledd, jf. § 12 annet ledd, men som likevel kan ha merkbare virkninger for slike grupper, vil derimot ikke kunne iverksettes før kartleggingen er avsluttet. Det samme gjelder tiltak som ikke nødvendigvis vil medføre «vesentlig skade» for utnyttelsen av rettigheter som er regulert i Hålogalandsloven, jf. § 10 annet ledd, jf. § 12 annet ledd, men som likevel vil kunne være til «skade» for mulige rettighetshavere eller for rettighetskartleggingen.

Det følger for så vidt allerede av alminnelige rettsprinsipper, jf. også lovutkastets § 4, at Hålogalandsallmenningen ikke kan iverksette grunn disponeringer eller avhendinger dersom disse griper inn i andre rettighetshaveres stilling. Denne beskyttelsen gjelder også for ikke-kartlagte rettigheter. Disse vil imidlertid ikke ha noen formell rettslig anerkjennelse og kan derfor være lite synbare. Det kan følgelig neppe utelukkes at det nye eierorganet vil kunne iverksette disposisjoner som griper inn i slike rettigheter. En bestemmelse som den utvalget har foreslått, vil minske faren for dette, og samtidig understreke viktigheten av den foreslåtte rettighetskartleggingen. Se for øvrig det som er anført om dette foran i punkt 14.7.5.6.

*Annet ledd* slår fast at de når rettighetskartleggingen i et felt er avsluttet enten ved at kommisjonens rapport om at andre har ervervet eierrettigheter eller bruksrettigheter i feltet, jf. kartleggings- og anerkjennelsesloven §§ 12 og 13, eller ved rettskraftig dom, jf. § 23, får de alminnelige bestemmelse om grunn disponeringer og avhending i Hålogalandsloven §§ 10 til 12 anvendelse på

vanlig måte. Bestemmelsen understreker at begrensningene i § 13 er midlertidige.

#### § 14 Representasjon

*Styret representerer Hålogalandsallmenningen utad og tegner dens firma.*

*Styret kan gi et eller flere styremedlemmer eller andre navngitte personer rett til å tegne Hålogalandsallmenningens firma. Rett til å tegne firma kan når som helst tilbakekalles.*

*Har noen som representerer Hålogalandsallmenningen utad etter bestemmelsen her gått ut over sin myndighet, er disposisjonen ikke bindende for Hålogalandsallmenningen når Hålogalandsallmenningen godtgjør at medkontrahenten forsto eller burde ha forstått at myndigheten ble overskredet og det ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.*

Bestemmelsen er utformet etter mønster av finnmarksloven § 12. Se nærmere merknadene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 128–129, samt foran i punkt 14.7.3.4, jf. punkt 14.7.3.1.

#### § 15 Pantsettelse og gjeldsforfølgning

*Fast eiendom som Hålogalandsallmenningen eier og begrensede rettigheter som Hålogalandsallmenningen har i fast eiendom som andre eier, kan ikke stilles som sikkerhet for gjeld eller andre forpliktelser og kan ikke være gjenstand for kreditorbeslag. Dette gjelder ikke eiendommer og begrensede rettigheter i eiendommer som er fradelte ved offentlig delingsforretning og som er utlagt til byggeområde i planer etter plan- og bygningsloven, eller fradelte tomter som er bebygd.*

*Det kan ikke åpnes konkurs eller gjeldsforhandling hos Hålogalandsallmenningen.*

Forslaget til § 15 er en direkte videreføring av finnmarksloven § 14. Se ellers merknadene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 129, samt redegjørelsen foran i punkt 14.7.3.4.

#### § 16 Disponering av inntekter

*Halvparten av Hålogalandsallmenningens festeinntekter skal utbetales til vedkommende utmarksstyre. Etter at Hålogalandsallmenningen har avsatt midler til egen drift, skal også halvparten av øvrige grunneierinntekter utbetales til vedkommende utmarksstyre. Resten skal gå inn i et grunneierfond som disponeres av Hålogalandsallmenningen, og hvor midlene kan anvendes til administrasjon, støtte til en fellesorganisasjon for utmarksstyrene, og etter*



*samråd med denne til tiltak som kan bedre ressurs-situasjonen på Hålogalandsallmenningens grunn.*

*Alternativ utforming av § 16:*

*Etter at Hålogalandsallmenningen har avsatt midler til egen drift, skal dens inntekter gå i et grunneierfond og hvor midlene kan anvendes til administrasjon og til tiltak som kan bedre ressurs-situasjonen på Hålogalandsallmenningens grunn. Inntektene skal så vidt mulig tilbakeføres til det lokalmiljøet hvor de er generert.*

Bestemmelsen om disponeringen av Hålogalandsallmenningens inntekter foreligger i to *alternative utforminger*. Se foran i punkt 14.7.3.4. Dette er ikke et utslag av uenighet om hvilke prinsipper som bør være styrende for inntektsdisponeringen, men av at medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld* har foreslått at administreringen av utmarksutnyttelsen på Hålogalandsallmenningens grunn bør legges direkte under eierorganet og ikke til regionale utmarksstyrer. Disse medlemmene har derfor utformet en alternativ bestemmelse som ikke involverer utmarksstyrene. Etter *første punktum* i den bestemmelsen som er foreslått av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Pedersen og Røssvoll* med subsidiær tilslutning fra *Parmann*, skal halvparten av det nye eierorganets festeinntekter, som ventelig vil utgjøre en betydelig del av dets grunneierinntekter, overføres til utmarksstyret i den regionen som festeinntektene skriver seg fra. Denne bestemmelsen er i prinsippet sammenfallende med fjellova § 12 tredje ledd, bortsett fra at den ikke er begrenset til festeinntekter for hytter og hoteller, men gjelder for alle festeinntekter.

Videre er det i *annet punktum* lagt opp til at Hålogalandsallmenningen etter å ha avsatt nødvendige midler til egen drift, herunder lønns- og administrasjonskostnader og andre driftsutgifter, skal utbetale halvparten av sine øvrige grunneierinntekter, som blant annet vil kunne skriver seg fra utnyttelse av grus og malm og fallerstatninger, til utmarksstyret i den regionen hvor inntektene er generert. Det må med dette antas at utmarksstyrene, som for øvrig vil ha inntekter fra salg av jakt- og fiskekort mv., vil bli tilført ikke ubetydelige midler. Statskog SFs samlede grunneierinntekter fra Nordland og Troms var i 2005 om lag 22 millioner kroner (fordelt på 12,9 millioner i Nordland og 9,2 i Troms).

*Tredje punktum* slår fast at de grunneierinntektene som Hålogalandsallmenningen ikke bruker til å dekke egen drift eller overfører til de respektive

utmarksstyrene, skal gå inn i et grunneierfond, og at midlene herfra kan brukes til administrasjon, støtte til en fellesorganisasjon for utmarksstyrene som forutsettes opprettet og til tiltak som kan bedre ressurs-situasjonen i regionene, for eksempel tilretteleggingstiltak som kultiveringstiltak og lignende. Bestemmelsen er i prinsippet sammenfallende med fjellova § 12 tredje ledd tredje punktum. Derimot er det ikke foreslått noen motsvarende bestemmelse til tredje ledd fjerde punktum om at grunneierfondet også kan benyttes til innløsning av private særretter til fiske. Bakgrunnen for dette er at en slik bestemmelse vil harmonere dårlig med utvalgets forslag om kartlegging og anerkjennelse av rettigheter, som nettopp kan ha karakter av private særretter i fjellovas forstand.

Forslaget fra medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld* har i sin alternative utforming av § 16 i *første punktum* foreslått at de midlene Hålogalandsallmenningen ikke trenger til egen drift, skal inngå i et grunneierfond og hvor midlene kan benyttes til administrasjon av ressursutnyttelsen og ressursfremmende tiltak på dennes grunn. Forslaget er i prinsippet relativt sammenfallende med det øvrige flertallets forslag til § 16 annet og tredje punktum, med unntak av at det ikke vises til utmarksstyrer og fellesorganisasjonen for disse, og at det ikke tales om grunneierinntekter, men «inntekter». Bakgrunnen for dette er at Hålogalandsallmenningen etter disse medlemmenes forslag ikke bare vil ha grunneierinntekter, men også inntekter fra utmarksutnyttelsen (jakt, fangst og fiske mv.).

Etter annet punktum skal disse inntektene så vidt mulig tilbakeføres dit de er generert. Denne bestemmelsen ivaretar intensjonene i forslaget til det øvrige flertallet, men uten at det opereres med utmarksstyrene som noen mellomstasjon for inntektsdisponeringen.

*§ 17 Regnskap, revisjon og registrering*

*Hålogalandsallmenningen skal føre regnskap i samsvar med reglene i regnskapsloven.*

*Regnskapet skal revideres av statsautorisert revisor. Revisor skal for hvert regnskapsår avgi revisjonsberetning til styret i Hålogalandsallmenningen.*

*Hålogalandsallmenningen skal registreres i foretaksregisteret.*

Lovutkastets § 17 bygger på finnmarksloven § 13. Det vises derfor til merknadene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 129. Se også ovenfor i punkt 14.7.3.4.

### § 18 Kontrollkomiteen

*Tilsyn med styrets virksomhet føres av en kontrollkomité med fire medlemmer. Nordland fylkesting, Troms fylkesting, Sametinget og Kongen oppnevner et medlem hver med personlig varamedlem. Som medlem og varamedlem skal hvert organ oppnevne en mann og en kvinne. Medlemmet og varamedlemmet oppnevnt av staten skal oppfylle de krav som domstoloven stiller til høyesterettsdommere. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes for inntil fire år av gangen. Ingen kan være medlem i mer enn ti år i sammenheng. Medlemmet oppnevnt av staten er leder for komiteen.*

*Kontrollkomiteen skal:*

- a) kontrollere at virksomheten i Hålogalandsallmenningen drives i samsvar med loven her og annen lovgivning,*
- b) velge en eller flere statsautoriserte revisorer til å revidere Hålogalandsallmenningens regnskap,*
- c) godkjenne Hålogalandsallmenningens årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning,*
- d) godkjenne styrets godtgjørelse,*
- e) godkjenne låneopptak og garantistillelser og*
- f) godkjenne utdeling av overskudd.*

*Ved uenighet treffes avgjørelser ved flertall. For avgjørelser som nevnt i annet ledd bokstav e og f kreves enstemmighet.*

*Kontrollkomiteen skal ha tilgang til all tilgjengelig informasjon hos Hålogalandsallmenningen som den trenger for å utføre sine oppgaver etter paragrafen her.*

*Kontrollkomiteen avgir årlig en rapport til Nordland fylkesting, Troms fylkesting, Sametinget og departementet. I rapporten skal kontrollkomiteen redegjøre for sin kontrollvirksomhet, gi en vurdering av styrets årsberetning og de forhold som er omhandlet der, samt gi en vurdering av hvordan loven her virker og om det er ønskelig med endringer i den.*

*Kontrollkomiteens utgifter dekkes av Hålogalandsallmenningen. Godtgjørelse til medlemmene og varamedlemmene dekkes av det organ som har oppnevnt vedkommende.*

Bestemmelsen om kontrollkomiteen i lovutkastet § 18 bygger på den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven § 16 som foreskriver at kontrollkomiteen skal ha tre medlemmer oppnevnt av Finnmark fylkeskommune, Sametinget og Kongen. Siden Hålogalandseiendommen vil involvere to fylkesting, i motsetning til Finnmarkseiendommens ene, er det lagt opp til at komiteen utvides til fire medlemmer, slik at Nordland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Sametinget og Kongen (departementet) oppnevner ett medlem hver, jf.

forslaget til § 18 første ledd første og annet punktum.

Som følge av den foreslåtte endringen når det gjelder oppnevningsorganene i første ledd, er det i femte ledd inntatt en korresponderende bestemmelse som innebærer at kontrollkomiteens årlige rapport avgis til hvert av de fire oppnevningsorganene.

For så vidt gjelder reguleringen av komiteens oppgaver, avstemningsregler, tilgang på informasjon og dekningen av dens utgifter i annet til fjerde og sjette ledd, vises det til merknadene til finnmarksloven § 16 i Ot.prp. nr. 52 (2002–2003) side 131–132, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 42. Se også drøftelsen foran i punkt 14.7.3.5.

### § 19 Straff- og erstatningsansvar for styremedlemmer m.fl.

*Medlem av styret, firmategner, revisor, ledende ansatt som er tildelt myndighet til å treffe beslutninger på vegne av Hålogalandsallmenningen innenfor avgrensede saksområder, eller medlem av kontrollkomiteen som viser grov uforstand i utførelsen av sine oppgaver for Hålogalandsallmenningen, straffes med bøter eller under skjerpene omstendigheter med fengsel i inntil ett år.*

*Medlem av styret som forsettlig eller uaktsomt har påført Hålogalandsallmenningen tap under utførelsen av vervet, plikter å erstatte tapet. Kontrollkomiteen avgjør om erstatningskrav skal fremmes.*

Bestemmelsen om straff- og erstatningsansvar i § 19 er utformet etter mønster av finnmarkseiendommen § 17. Erstatningsansvaret er begrenset til styremedlemmer, jf. annet ledd, mens straffansvaret også gjelder for enkelte andre som er involvert i driften av finnmarkseiendommen, jf. første ledd. Se ellers merknadene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 132, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 42, samt drøftelsen foran i punkt 14.7.3.5.

### § 20 Forholdet til forvaltningsloven og offentleglova

*For Hålogalandsallmenningen gjelder forvaltningslovens kapittel II om ugildhet, § 11 om veiledningsplikt, § 11 a om saksbehandlingstid og foreløpig svar og §§ 13 til 13 f om taushetsplikt tilsvarende. Hålogalandsallmenningen skal gi rettighetshaverne i et område forhåndsvarsel og adgang til å uttale seg etter reglene i forvaltningsloven § 16 før Hålogalandsallmenningen treffer vedtak som kan ha rettslige eller faktiske konsekvenser for dem.*

*Hålogalandsallmenningens saksdokumenter er offentlige etter reglene i offentleglova. Ved avslag på*

*begjæringer om innsyn kan spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, påklages til departementet.*

Bestemmelsen om forholdet til forvaltningsloven og offentleglova i § 20 er utformet etter mønster av finnmarksloven § 18, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 42–43 og Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 132, samt drøftelsen foran i punkt 14.7.3.6.

Forvaltningslovens bestemmelser om ugildhet (habilitet), veiledingsplikt, saksbehandlingstid mv. og taushetsplikt vil dermed også få anvendelse for Hålogalandseiendommens virksomhet, jf. *første ledd første punktum*. Videre følger det av *annet punktum* at forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsel og uttalelsesadgang for parter mv., gis anvendelse for «rettighetshaverne i et område» dersom det er aktuelt å treffe vedtak som «kan ha rettslige eller faktiske konsekvenser for dem.» Som eksempler på rettighetshavere i bestemmelsens forstand kan nevnes reindriftsutøvere som berøres av Hålogalandseiendommens vedtak og personer som har eller som får anerkjent bruksrettigheter til bestemte områder i samsvar med reglene i kartleggings- og anerkjennelsesloven.

Med unntak av § 16 vil ellers ikke forvaltningslovens regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak få direkte anvendelse for Hålogalandseiendommens alminnelige saksbehandling. Det vil imidlertid gjelde visse krav til saksbehandlingen som følge av at det vil være knyttet et alminnelig forsvarlighetskrav til Hålogalandseiendommens virksomhet, jf. blant annet forslaget til § 8 første ledd annet punktum. For øvrig vil det etter lovutkastets § 11, jf. § 12 første ledd gjelde visse særskilte saksbehandlingsregler når Hålogalandssammenheng overveier å iverksette grunn disponeringstiltak eller å avhende grunn eller rettigheter i utmark.

*Annet ledd* fastslår at Hålogalandseiendommens avslag på begjæringer om dokumentinnsyn kan påklages. I den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven § 18 er fylkesmannen i Finnmark klageinstans, men siden Hålogalandseiendommen er involvert i to fylker, er det ansett mer naturlig at departementet er klageinstans.

Offentleglova 19. mai 2006 nr. 16 er ikke trådt i kraft på det tidspunktet utredningen fra Samerettutvalget publiseres. Etter det utvalget er kjent med er imidlertid planlagt dato for den nye lovens ikrafttreden 1. januar 2008. En har derfor funnet det mer hensiktsmessig å innta en henvisning til denne loven enn til offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69.

### § 21 Forholdet til fremtidig lovgivning

*Hålogalandssammenheng har ikke vern mot at dens rettsstilling eller rettigheter endres, innskrenkes eller oppheves ved lov.*

*Dersom det overveies å gjøre lovvedtak som nevnt i første ledd får reglene om konsultasjoner i lov xx.xxxx 200x nr. xx om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak i samiske tradisjonelle områder anvendelse.*

§ 21 første ledd om forholdet til fremtidig lovgivning har samme innhold som finnmarksloven § 20, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 133 og Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 44, samt foran i punkt 14.7.3.8. Mens Hålogalandssammenheng ellers i hovedsak vil ha samme rettsstilling som andre grunneiere, vil den således ikke ha ekspropriasjonsrettslig vern mot at dens rettsstilling eller rettigheter endres, innskrenkes eller oppheves ved lov.

Det er neppe opplagt at den foreslåtte bestemmelsen er en rettslig nødvendighet. Den grunnen som vil ligge til Hålogalandssammenheng etter at den kartleggingsprosessen som er foreslått i kartleggings- og anerkjennelsesloven er gjennomført, vil opprinnelig ha tilhørt staten. Stortinget vil da som utgangspunkt kunne råde over denne grunnen ved ny lovgivning uten hinder av Grunnloven § 105. En har imidlertid ansett det hensiktsmessig med en slik bestemmelse, hvis primære funksjon vil være å tjene som en sikkerhetsventil for det tilfellet at Hålogalandssammenheng skulle fungere dårlig.

Stortingets adgang til å vedta endringen i Hålogalandssammenheng vil imidlertid ikke være fri, idet endringsvedtakene vil måtte ligge innenfor folkerettens og Grunnlovens rammer. Det vil også måtte gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og fylkestingene før endringene vedtas. Dette er foreslått presisert i bestemmelsens *annet ledd* gjennom en henvisning til den foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

For øvrig understrekes det at den foreslåtte bestemmelsen i § 21 ikke vil gi staten hjemmel til å gripe inn i rettigheter i Nordland og Troms som ved lovens ikrafttredelse tilhører, eller som etter at kommisjonen og utmarksdomstolen har gjennomført sitt arbeid, viser seg å tilhøre andre enn Hålogalandssammenheng.

## Kapittel 3 Rettigheter på Hålogalandssammenhengens grunn

Lovutkastets kapittel 3 regulerer rettigheter til ulike former for utmarksutnyttelse på Håloga-

landsallmenningens grunn og den nærmere administreringen av disse rettighetene.

Kapittelets del I har regler om avgrensning av regioner for utmarksforvaltning (§ 22), og om oppnevning og sammensetning av regionale utmarksstyres (§ 23), disses vedtaksførhet og saksbehandling (§ 24), inntektsdisponering (§ 25) og vedtekter (§ 26). Reguleringen av rettighetsforholdene er inntatt i del II. Foruten en bestemmelse som viser til at reindriftsretten ikke er regulert av lovutkastet (§ 27), er det inntatt bestemmelser om rettigheter som ligger til jordbrukseieendom (§ 28), jakt, fangst og fiske (§ 29) og trevirke til brensel og husflidsformål (§ 30). I del III er det gitt regler om administreringen av rettighetene. I tillegg til en generell bestemmelse om hovedprinsipper for administreringen (§ 31), er det gitt bestemmelser om administreringen av jordbruksrelaterte (§ 32) og andre rettigheter (§ 33), samt visse særlige saksbehandlingsregler (§ 34) og en bestemmelse om oppsyn (§ 35).

Bestemmelsene i lovutkastets kapittel 3 er foreslått av et samlet flertall med subsidiær tilslutning fra Parmann. Forslagene til §§ 22 til 26, 28 og 32 er imidlertid ikke tiltrådt av medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld*. Dette er en følge av at disse medlemmene ikke støtter forslaget om å etablere utmarksstyres og heller ikke ønsker inntatt i lovutkastet bestemmelser som regulerer jordbruksrettigheter og administreringen av slike rettigheter. Som følge av at de ikke har foreslått etablering av utmarksstyres, har disse medlemmene også utformet alternative forslag til §§ 29 annet og tredje ledd, 30 og 33 til 35, som imidlertid for øvrig ikke avviker vesentlig fra flertallets forslag. Ytterligere en følge av deres alternative stemmegivning er for øvrig at paragrafnummereringen i deres lovforslag avviker fra nummereringen i flertallets forslag fra og med §§ 22 flg.

Den rettighets- og forvaltningsordningen som er foreslått regulert i lovutkastets kapittel 3 vil kun omfatte bruksformer og ressurser som er særskilt nevnt i de ulike bestemmelsene. Forvaltningsordningen vil følgelig ikke omfatte utnyttelse av ikke-mutbare mineraler, laksefiske i sjø og andre strandrettigheter, sanking av egg og dun og torvstikking mv., som i den grad bruksformene er aktuelle, vil ligge til Hålogalandsallmenningen som grunneier, jf. foran i punkt 14.8.7. Den vil heller ikke omfatte bærplukking og allemannsrettigheter som er regulert i frilufsloven 28. juni 1957 nr. 16 (rett til ferdsel mv. i utmark), eller rettigheter som har grunnlag i særlige rettsforhold (typisk reindriftsrett, partielle bruksrettigheter).

## I Organer mv.

*§ 22 Regional utmarksforvaltning – avgrensning mv.*

*Departementet inndeler ved forskrift Hålogalandsallmenningens grunn i inntil seks regioner for utmarksforvaltningen, og gir nærmere regler om hvilke områder som skal inngå i regionene.*

*Før det gis regler som nevnt i første ledd, skal de berørte kommunene, samt samiske og andre berørte rettighetshavere og interesser gis anledning til å uttale seg, jf. også lov xx. xxxx 200x nr. xx (saksbehandlings- og konsultasjonsloven) § 12. Dersom Sametinget eller andre konsultasjonsberettigede krever det, skal det også gjennomføres konsultasjoner i samsvar med reglene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven §§ 13 flg.*

*Ved fastsettelsen av regionene skal det tas hensyn til grensene for reinbeitedistriktene.*

§ 22 første ledd overlater til departementet å dele Hålogalandsallmenningens grunn inn i «inntil seks regioner» for utmarksforvaltningen. Forslaget innebærer ikke noen fakultativ myndighet, jf. at det ikke legger opp til at departementet «kan inndele», men til at det «inndeler».

Om antall regioner, bemerkes det at den begrensningen som ligger i uttrykket «inntil seks», er valgt ut fra en betraktning om at sju eller flere regioner vil kunne gi en for oppstykket forvaltning, mens det ikke er noe i veien for å opprette færre regioner enn seks dersom dette anses hensiktsmessig. Se ellers punkt 14.8.2.1 foran, hvor det også fremgår at en ikke har ansett det hensiktsmessig å foreta en nærmere avgrensning av de enkelte regionene i lovutkastet. I stedet er det lagt opp til at dette skal skje ved «forskrift». Som følge av dette vil de alminnelige reglene om saksforeberedelse og vedtak av forskrifter i forvaltningsloven § 37 om utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte få anvendelse.

For å sikre at saksbehandlingen blir tilstrekkelig grundig og gjennomføres på en slik måte at det blir tatt tilbørlig hensyn til relevante rettighetshavere og brukerinteresser, er det imidlertid i *annet ledd første punktum* gitt en regel om at foruten de berørte kommunene, skal også samiske og andre berørte rettighetshavere og interesser gis anledning til å uttale seg. Et eksempel på samiske rettighetshavere i denne relasjonen vil være reindriftsberettigede, mens «andre berørte ... interesser» blant annet vil omfatte mer allmenne jakt- og fiskeinteresser. For å understreke viktigheten av hensyntagen til samisk bruk er det også inntatt en hen-

visning til bestemmelsen om forskrifter i § 12 i forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov.

I *annet punktum* er det også forslått en bestemmelse som åpner for at det kan gjennomføres konsultasjoner dersom Sametinget eller andre som etter § 14 første ledd bokstav b) til e) i forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonsloven har rett til å bli konsultert før det iverksettes tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, krever det. Vilkåret for å gjennomføre konsultasjoner vil imidlertid også i disse tilfellene være at avgrensningen kan få «direkte betydning» for samiske rettighetshavere eller naturbruksinteresser, eller for samisk materiell kultur i sin alminnelighet slik at det kan være aktuelt å konsultere Sametinget, jf. saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 13 første ledd og merkningene til denne bestemmelsen nedenfor i punkt 24.5.

Vurderingen av hvilke kommuner og områder som bør inngå i de ulike regionene vil for øvrig innenfor rammene av de foreslåtte saksbehandlingsreglene ligge til departementet, og for eksempel kunne innebære at en region ikke nødvendigvis bør være fullt ut sammenfallende med eksisterende fylkes- og kommunegrenser. I  *tredje ledd* er det også inntatt en bestemmelse om at det ved fastsettelsen av regionene skal tas hensyn til reindriftens distriktsgrenser, jf. reindriftsloven § 6. Distriktsgrensene følger ikke nødvendigvis kommunegrensene, slik at hensynet til reindriften kan tilsi at regionenes grenser bør avvike noe fra kommunegrensene. Også ved vurderingen av hvilke kommuner som bør inngå i de ulike regionene, vil det måtte ses hen til hva som vil være den beste løsningen for reindriften.

#### *§ 23 Regionale utmarksstyret – oppnevning og sammensetning mv.*

*Hver region som nevnt i § 22 skal ha et eget utmarksstyre. Innenfor de rammene som følger av loven her og annen lovgivning, administrerer utmarksstyret på grunn som Hålogalandsallmenningen er eier av i vedkommende region, bruken og utnyttningen av de bruksrettighetene som er regulert i loven her.*

*Utmarksstyrene er frittstående organer, og verken administrativt, organisatorisk eller på annen måte underlagt Hålogalandsallmenningen. Utmarksstyrene og Hålogalandsallmenningen skal avholde jevnlig møter der de orienterer hverandre om sin virksomhet og om aktuelle planer mv.*

*Hvert utmarksstyre skal ha minst sju medlemmer med personlige varamedlemmer og oppnevnes av*

*kommunestyrene i regionen i fellesskap, men slik at de reindriftsberettigedes og jordbruksberettigedes representanter, jf. femte ledd, oppnevnes etter forslag fra disse rettighetshavergruppene. Medlemmer og varamedlemmer skal som hovedregel være fast bosatt i en kommune som inngår i regionen. For øvrig gjelder reglene i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 om hvem som kan velges som medlem av kommunale nemnder tilsvarende ved valg av utmarksstyre, men slik at også personer som utøver samisk reindrift kan oppnevnes som medlem eller varamedlem til styret selv om de ikke er registrert bosatt i en kommune som ligger i regionen.*

*Styrets funksjonstid er fire år og følger kommunevalgperioden.*

*Minst to av medlemmene og deres varamedlemmer skal representere jordbrukere med rettigheter som nevnt i § 28 og minst to skal representere de som driver reindrift i regionen, og slik at disse gruppene av rettighetshavere til sammen har flertall i utmarksstyret. Dersom det i regionen finnes andre innehavere av bruksrettigheter med grunnlag i særlige rettsforhold, skal også disse være representert i utmarksstyret. For øvrig skal også jakt-, fiske- og friluftsinteressene være representert i utmarksstyret. Styremedlemmene skal fordeles slik at hver kommune i regionen skal ha minst ett medlem i utmarksstyret. Både som medlemmer og som varamedlemmer skal velges kvinner og menn.*

*Departementet kan ved forskrift gi regler om hvordan oppnevningen av utmarksstyrene skal gjennomføres, og om hvordan valg av leder og nestleder skal ordnes. Reglene om høring og konsultasjoner i § 22 annet ledd gjelder tilsvarende ved utarbeidelsen av forskrifter etter leddet her.*

For å administrere utnyttelsen av utmarksrettighetene innenfor de enkelte regionene er det foreslått etablering av særskilte utmarksstyret. Lovutkastets § 23 har nærmere regler om oppnevning og sammensetning av disse utmarksstyrene. De vurderingens som ligger bak utformingen av bestemmelsen er inntatt foran i utredningens punkt 14.8.2.2 til 14.8.2.5.

Etter  *første ledd første punktum* skal hver region ha utmarksstyre. Styrenes

oppgaver er angitt generelt i  *annet punktum*, og er undergitt mer konkrete reguleringer i lovutkastets §§ 31 flg. Bestemmelsen klargjør at utmarksstyrets oppgave er å administrere bruk og utnyttelse av de bruksrettighetene som lovutkastet gir nærmere bestemmelser om, jf. §§ 28 til 30. Myndigheten er geografisk begrenset til grunn som Hålogalandsallmenningen er eier av i regionen, og videre av de rammene som for øvrig følger av hålo-

galandsloven og «annen lovgivning», herunder den alminnelige lovgivningen om jakt, fangst og fiske mv.

*Annet ledd* regulerer forholdet mellom utmarksstyrene og Hålogalandsallmenningen som grunneier. Etter *første punktum* er utmarksstyrene «frittstående» i forhold til eierorganet, og ikke underlagt dette på noen måte, på samme måte som fjellstyrene i statsallmenningene ikke er underlagt Statskog SF som grunneier. Fordi det er viktig at det organet som står for grunn disponeringstiltak og avhendinger og de organene som står for administreringen av utmarksrettighetene på Hålogalandsallmenningens grunn er gjensidig orientert om virksomhet og planer som kan få betydning for ens egen virksomhet og planer, er det imidlertid i *annet punktum* foreslått en bestemmelse om at disse skal avholde «jevnlige» orienteringsmøter. Hva som ligger i dette, vil bero på de konkrete omstendighetene. Behovet for møter kan også variere fra region til region. Det må imidlertid holdes et tilstrekkelig antall møter til at det orienteringsbehovet som reelt sett foreligger, er oppfylt. Se ellers punkt 14.8.2.5 foran.

*Tredje ledd første punktum* slår fast at utmarksstyret skal ha «minst sju» medlemmer med varamedlemmer. Bakgrunnen for at det ikke er foreslått et øvre tak på antall styremedlemmer er at antall kommuner som inngår i en region vil kunne variere, og at det i femte ledd tredje punktum er foreslått at hver kommune som inngår i regionen, skal ha minst ett medlem i utmarksstyret. For regioner som består av flere enn sju kommuner, noe som blant annet vil kunne være aktuelt i grenseområdet mellom Nordland og Troms, vil det dermed måtte oppnevnes flere styremedlemmer enn sju. Se ellers drøftelsen foran i punkt 14.8.2.4.

Myndigheten til å oppnevne utmarksstyret er lagt til «kommunestyrene» i regionen. Utmarksstyret vil ikke være underlagt kommunestyrene, men ha den samme frittstående stillingen i forhold til disse som det har i forhold til Hålogalandsallmenningen som grunneier, jf. merknadene til annet ledd ovenfor, og som det fjellstyrene i Sør-Norge har i forhold til de kommunestyrene som oppnevner disse. Når det ellers gjelder de overveielser som ligger bak forslaget av kommunene som oppnevningens organ, vises det til utredningens punkt 14.8.2.2, men hitsettes at blant hovedpoengene er at en har ønsket å gi ordningen en lokal forankring.

Det er for øvrig ikke foreslått nærmere regler om hvordan kommunestyrene skal foreta oppnevningen ut over et direktiv om at dette skal skje «i fellesskap», jf. for så vidt det som i punkt 14.8.2.3 mer generelt er anført om hvordan dette kan gjø-

res. For det tilfellet at det viser seg å være behov for å gi nærmere regler om hvordan oppnevningen skal gjennomføres, er det også åpnet for at det kan gis nærmere forskrifter om dette, jf. sjette ledd.

Kommunestyrene i regionen vil for øvrig ikke stå helt fritt i oppnevningen, for så vidt det er lagt opp til at styremedlemmer og varamedlemmer som skal representere reindriften og jordbruket oppnevnes «etter forslag fra» disse rettighetshavergruppene. I praksis vil dette innebære at reindriften og jordbruket foreslår hvilke personer som skal representere dem, mens kommunestyrene i regionen foretar den formelle oppnevningen. For å sikre kjønnsbalansen i styret, jf. forslaget til femte ledd fjerde punktum, vil reindriftsutøvere og jordbrukere måtte inkludere både kvinner og menn i sine forslag om hvem som skal oppnevnes.

Tredje ledd *annet punktum* har en regel om at medlemmer og varamedlemmer «som hovedregel» skal være fast bosatt i en av kommunene i vedkommende region. Grunnen til at det ikke foreslås et absolutt bosettingskrav er blant annet å åpne for at det også kan oppnevnes reindriftsrepresentanter til utmarksstyret som i deler av året driver reindrift i regionen, men uten å være fast bosatt der. Dette hensynet er også søkt ivaretatt gjennom den foreslåtte modifikasjonen fra kommunelovens regler om valgbarhet til kommunale nemnder i forslaget til tredje ledd *tredje punktum*. Se for øvrig det som er sagt om dette i punkt 14.8.2.4 foran.

Etter *fjerde ledd* er utmarksstyrenes funksjonstid fire år og sammenfallende med kommunevalgperioden. Dette gjelder også for fjellstyrene, jf. fjellova § 3 femte ledd.

Reglene om sammensetningen av utmarksstyrene er inntatt i *femte ledd*. Etter *første punktum* skal «minst to» to styremedlemmer (med varamedlemmer) «representere» de som har hhv. jordbruksrettigheter og reindriftsrettigheter i regionen. Av dette siste følger det at det ikke stilles noe krav om at de aktuelle personene skal være aktive jordbrukere eller reindriftsutøvere i regionen, men de må ha en slik tilknytning til den aktuelle virksomheten at de naturlig kan anses som representanter for vedkommende rettighetshavergruppe. Ettersom disse representantene skal oppnevnes etter forslag fra disse gruppene, vil det imidlertid i praksis være opp til gruppene selv å avgjøre hvem som skal representere dem i styret.

Det fremgår videre av bestemmelsen at jordbruksberettigede og reindriftsberettigede «til sammen» skal ha flertall i utmarksstyret. I et utmarksstyre med sju representanter vil dermed (minst) to representere jordbruket og (minst) to reindriften, og for det tilfellet at styret utvides til for

eksempel åtte eller ni, vil de måtte gis tre representanter hver etc. Se ellers det som mer konkret er anført om denne situasjonen foran i punkt 14.8.2.4.

Spørsmålet om hvem som ellers skal ha representasjon i utmarksstyrene, er regulert i annet og tredje punktum. *Annet punktum* regulerer det tilfellet at det i en region finnes «andre innehavere av bruksrettigheter med grunnlag i særlige rettsforhold», og fastslår at også disse skal være representert (med minst ett medlem med varamedlem). Som eksempel på slike rettighetshavere kan nevnes personer som er innehavere av partielle bruksrettigheter til for eksempel fiske i vassdrag, eller personer som i fremtiden får anerkjent slike rettigheter.

Etter *tredje punktum* skal også «jakt-, fiske- og friluftinteressene», det vil si interesser av mer allmenn art, for eksempel representanter for lokale jeger- og fiskerforeninger eller turlag, være representert i styret på samme måte som bruksrettshavere som nevnt i annet punktum. En tilsvarende regel finnes i fjellova § 3 sjette ledd.

Det følger av *fjerde punktum* at styremedlemmene (med varamedlemmer) skal fordeles slik at «hver kommune» i regionen får minst ett medlem i utmarksstyret. Kommunene vil ikke med dette være «representert» på samme måte som for eksempel de jordbruksberettigede og de reindriftsberettigede vil være det, men det skal legges opp til en geografisk spredning av styremedlemmene slik at utmarksstyret også får en bred geografisk sammensetning.

Den mer konkrete fordelingen av styremedlemmer mellom kommunene, vil måtte foretas i forbindelse med at styret oppnevnes, og slik at styret settes sammen av personer fra ulike deler av regionen. Mer konkret kan man for eksempel tenke seg at i en region som består av fem kommuner, vil jordbrukets representanter komme fra to av kommunene, representanten for andre rettighetshavere på særlig grunnlag fra en tredje, representanten for jakt-, fiske og friluftinteressene fra en fjerde og en av reindriftsrepresentantene fra den femte. For å få denne «kabalen» til å gå opp, vil for øvrig de jordbruksberettigede og de reindriftsberettigede, som etter utkastet til tredje ledd første punktum har forslagsrett, foruten kvinner og menn, også måtte foreslå et utvalg av personer fra hele regionen, slik at kommunene under oppnevningen kan ivareta de lovfestede kravene til styrets sammensetning.

*Femte punktum* stiller krav om at det både som medlemmer og varamedlemmer skal velges kvinner og menn til styret. Dette er et utslag av alminnelige prinsipper om at styrer bør ha en bred

kjønnsmessig sammensetning. Det er inntatt slike krav også i finnmarksloven § 7 annet ledd fjerde punktum, og i forslaget til § 6 annet ledd fjerde punktum i hålogalandsloven.

Det er i *sjette ledd* foreslått en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om gjennomføringen av styreoppnevningen, og om hvordan valget av leder og nestleder skal ordnes. Slike regler kan gis samtidig som det gis forskrifter om avgrensning av regionene, eller senere dersom det viser seg å være et konkret behov for en nærmere regulering av de nevnte forholdene. Etter *annet punktum* vil saksbehandlingsregelen i § 22 annet ledd få anvendelse i begge tilfellene. Se ellers merkningene til denne bestemmelsen ovenfor.

#### § 24 Vedtaksførhet og saksbehandling

*Utmarksstyret er vedtaksført når minst to tredeler av medlemmene eller disses varamedlemmer, inkludert lederen, møter. I tillegg må minst en representant for henholdsvis de jordbruksberettigede og reindriftsberettigede i vedkommende region møte. Ved stemmelikhet er lederens stemme avgjørende.*

*For utmarksstyrets vedtak etter loven her gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven 10. februar 1967 kapittel II til VI, også når vedtaket gjelder alle rettighetshavere til jakt, fangst og fiske og andre bruksrettigheter som er regulert i loven her. Departementet kan fastsette nærmere regler om blant annet formene for forhåndsvarsling og kunngjøring av eller melding om utmarksstyrevedtak.*

*For vedtak om beitebruk etter § 32 annet ledd, utvisning av seter og tilleggsjord etter § 32 femte ledd og om innskrenkninger av jakt, fangst og fiske etter § 33 fjerde ledd, gjelder også de særlige saksbehandlingsreglene i § 34 i loven her.*

*Utmarksstyrets vedtak kan påklages til departementet etter reglene i forvaltningslovens kapittel VI.*

*Utmarksstyrets vedtak tar til å gjelde fire uker etter at det er kunngjort eller det er gitt melding i samsvar med reglene i annet ledd annet punktum.*

*Utmarksstyrenes saksdokumenter er offentlige etter reglene i offentleglova 19. mai 2006 nr. 16. Avslag på begjæringer om innsyn kan påklages til departementet.*

De overveielser som ligger til grunn for lovutkastets § 24 er inntatt foran i punkt 14.8.6.2 (vedtaksførhet) og 14.8.2.7 (saksbehandling).

For at utmarksstyrene skal være vedtaksføre er det for det første et krav at minst to tredeler av medlemmene må møte, jf. *første ledd første punktum*. Har styret sju medlemmer, må følgelig minst fem medlemmer møte for at kravet skal være opp-

fyldt. Er antall medlemmer åtte eller ni, må minst seks møte, og har styret ti eller elleve medlemmer er de tilsvarende tallene henholdsvis sju og åtte etc. For det andre er det etter første punktum også et krav at styrelederen må være et av de møtende medlemmene for at styret skal være vedtaksført.

For det tredje er det et vilkår for vedtaksførhet at minst én av representantene (eller disses vara-medlemmer) for henholdsvis de jordbruksberettigede og de reindriftsberettigede må møte, jf. *annet punktum*. Regelen vil være til hinder for at styrene, for eksempel i de tilfellene de har sju medlemmer og etter første punktum ville ha vært vedtaksført med fem møtende styremedlemmer (inkludert ledere), fatter vedtak uten at minst én representant for disse rettighetshavergruppene har vært til stede. Det vil imidlertid være misbruk av bestemmelsen om en rettighetshavergruppe unnlater å møte for å obstruere utmarksstyrenes vedtaksførhet. Den må derfor i denne relasjonen tolkes innskrenkende, og vil kunne gi grunnlag for krav om at de aktuelle medlemmene må kunne dokumentere gyldig forfall.

Etter *tredje punktum* vil for det tilfellet at antall møtende styremedlemmer er et partall og styret er vedtaksført, styrelederens stemme være avgjørende ved stemmelikhet. Dette er den samme regelen som i fjellova § 8 tredje punktum, jf. også finnmarksloven § 9 fjerde ledd tredje punktum og forslaget til § 8 fjerde ledd tredje punktum i Hålogalandsloven.

*Annet ledd første punktum* motsvarer fjellova § 10 første ledd første punktum og slår fast at for utmarksstyrenes vedtak gjelder foruten reglene om inhabilitet og de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel II og III, også reglene om saksforberedelse ved enkeltvedtak, begrunnelse av vedtak og klage i lovens kapittel IV til VI. Dette gjelder dessuten ikke bare når det er tale om å fatte vedtak som etter sin art har virkninger for en begrenset krets av personer, men også når vedtakene gjelder alle rettighetshavere til for eksempel beite, trevirke eller jakt, fangst og fiske etter lovutkastet, og dermed etter sin art kan side-stilles med forskrifter i forvaltningslovens forstand.

Eksempler på slike vedtak kan blant annet være vedtak om beireguleringer etter lovutkastets § 32 første ledd, eller om innskrenkninger i eller reguleringer av jakt og fiske etter § 33 fjerde ledd, som dermed i motsatt til andre vedtak som har en (mer) ubestemt personkrets vil være underlagt reglene om enkeltsaksbehandling i forvaltningslovens kapittel IV og også vil kunne gjøres til gjen-

stand for klage etter reglene i kapittel Vi, jf. nedenfor.

Forskriftshjemmelen i annet ledd *annet punktum* motsvarer fjellova § 10 annet punktum, bortsett fra at myndigheten foreslås lagt til «departementet» og ikke til Kongen.

*Tredje ledd* viser til at det for de vedtakene som her er eksplisitt angitt (vedtak om utvidet beitebruk, utvisning av seter og tilleggsjord og om innskrenkninger i jakt, fangst og fiske) gjelder det også visse særskilte saksbehandlingsregler etter lovutkastets § 34. Disse reglene vil få anvendelse i tillegg til de reglene som vil få anvendelse som følge av den generelle henvisningen til forvaltningsloven kapittel II til VI i § 24 annet ledd.

*Etter fjerde ledd* kan utmarksstyrenes vedtak påklages til «departementet». Også denne bestemmelsen har sitt motstykke i fjellova, nærmere bestemt § 10 annet ledd første punktum, med den forskjell at det etter fjellova er Kongen og ikke departementet som er klageinstans. I motsetning til det som gjelder etter fjellova, der visse fjellstyrevetaker ikke kan påklages, men gjøres til gjenstand for rettslig skjønn, jf. fjellova § 10 annet ledd annet punktum flg., er ellers ordningen etter lovforslaget at det vil gjelde klagerett i forhold til alle utmarksstyrevetaker.

*Femte ledd* slår fast at utmarkstyrevedtakerne får virkning fire uker etter kunngjøringen. Dette gjelder også for fjellstyrevetaker, jf. fjellova § 10 tredje ledd.

Etter forslaget til *sjette ledd* er utmarksstyrenes saksdokumenter offentlige. Dersom et slikt dokument unntas fra offentlighet i medhold av offentliglova, kan avslaget påklages til departementet, jf. *annet punktum*. Bestemmelsen er et utslag av at utmarksstyrene ikke vil være underlagt Hålogalandsallmenningen som grunneier, slik at lovutkastets § 20 annet ledd om at eierorganets saksdokumenter er offentlige, ikke vil få anvendelse for utmarksstyrene.

### § 25 Inntektsdisponering

*Hvert utmarksstyre skal ha en utmarkskasse. De inntektene utmarksstyrene har etter loven her, skal gå inn i utmarkskassen. Utmarksstyrets utgifter, og herunder en rimelig godtgjørelse til styremedlemmene, dekkes av midlene i utmarkskassen.*

*Godtgjørelsen til styremedlemmene fastsettes av Hålogalandsallmenningen etter forslag fra utmarksstyret. Er det ikke tilstrekkelig med midler i utmarkskassen, dekkes mellomlegget av Hålogalandsallmenningen.*



*Utmarksstyret avgjør hvordan overskuddet i utmarkskassen skal benyttes. Er overskuddet større enn det som trengs til tilretteleggingstiltak, oppsyn og liknende tiltak i dettes forvaltningsområde, kan det av overskuddet bevilges midler til formål som tar sikte på å styrke næringsgrunnlaget i bygder i regionen, og herunder også bevilges midler til allmenntilretteleggingstiltak i disse bygdene.*

*Utmarksstyret skal hvert år fremlegge regnskap til Hålogalandsallmenningen. Kopi av regnskap sendes til vedkommende kommunestyre.*

§ 25 om utmarksstyrenes inntektsdisponering har et motstykke i fjellova § 11, jf. § 7. Den underliggende drøftelsen er inntatt i punkt 14.8.2.8 foran.

Etter *første ledd første punktum* skal hvert utmarksstyre ha en utmarkskasse hvori skal inngå de inntektene som utmarksstyrene har «etter loven her». Det vil si de midlene som utmarksstyrene vil få overført fra Hålogalandsallmenningen som grunneier i medhold av lovutkastets § 16, samt deres inntekter fra jakt, fangst og fiske (jaktkort og fiskekort mv.) og annen utmarksutnyttelse som er regulert i lovutkastets kapittel 3 (utvinningsgebyrer mv.).

*Annet punktum* slår fast at utmarksstyrenes utgifter, herunder «en rimelig» godtgjørelse til styremedlemmene, dekkes av midlene i utmarkskassen. Bestemmelsene i forslaget til første ledd første og annet punktum er i prinsippet sammenfallende med det som gjelder for fjellstyrene etter fjellova § 11 første ledd, jf. § 7 første punktum.

Reglene i *annet ledd første og annet punktum* om at styregodtgjørelsen fastsettes av Hålogalandsallmenningen etter forslag fra utmarksstyret, og at denne dekker mellomlegget for det tilfellet at godtgjørelsen ikke fullt ut kan dekkes av midlene i utmarkskassen, har et motstykke i fjellova § 7 annet og tredje punktum. Etter fjellova er det imidlertid det kommunestyret som har oppnevnt fjellstyret som fastsetter godtgjørelsen og dekker mellomlegget. Grunnen til at en har foreslått en avvikende løsning fra fjellova på dette punktet, er at en løsning som ville motsvare fjellovas løsning, og som ville innebære at de kommunestyrene som inngår i regionen i fellesskap fastsetter godtgjørelse og dekker mellomlegg, trolig vil være relativt vanskelig å praktisere. Se ellers punkt 14.8.2.8 foran.

*Tredje ledd* om at utmarksstyret disponerer overskuddet i utmarkskassen (etter at styregodtgjørelse er utbetalt), tilsvarer fjellova § 11 tredje ledd. Dette gjelder også bestemmelsene om at dersom overskuddet er større enn det som trengs til oppsyn og tilretteleggingstiltak, for eksempel kultivering og liknende tiltak som kan fremme mulighetene til å utnytte ressursene i regionen, kan brukes til allmenntilretteleggingstiltak i bygdene i regionen, for eksempel til å styrke næringsgrunnlaget i disse. En har imidlertid ansett det unødvendig å gi en regel om at departementets samtykke er nødvendig for at midlene kan benyttes til (andre) allmenntilretteleggingstiltak i regionens bygdesamfunn.

*Fjerde ledd* om at regnskap skal legges frem for Hålogalandsallmenningen, med kopi til kommunestyrene i regionen, motsvarer fjellova § 11 annet ledd første og annet punktum, med den forskjell at fjellovas ordning er at regnskapet skal legges frem for departementet.

*Fjerde ledd* om at regnskap skal legges frem for Hålogalandsallmenningen, med kopi til kommunestyrene i regionen, motsvarer fjellova § 11 annet ledd første og annet punktum, med den forskjell at fjellovas ordning er at regnskapet skal legges frem for departementet.

### § 26 Vedtekter

*Hvert utmarksstyre skal utarbeide egne vedtekter som skal ha bestemmelser om representasjon utad og om regnskap og revisjon.*

*Vedtektene kan videre angi allmenne retningslinjer for utnyttelsen av utmarksressursene i vedkommende region, og om hvordan oppnevningen av styret skal gjennomføres.*

*Utmarksstyrenes vedtekter og endringer i disse skal godkjennes av departementet.*

Etter § 26 *første ledd* vil utmarksstyrene være pålagt å ha egne vedtekter, med bestemmelser om representasjon utad og om regnskap og revisjon. Bestemmelsen er en følge av at utmarksstyrene som frittstående organer vil ha ansvaret for sin egen økonomi og regnskapsførsel. En regel som pålegger utmarksstyrene selv å gi regler om disse forholdene i egne vedtekter, vil gi sikkerhet for ryddighet i de økonomiske disposisjonene, og samtidig gi større fleksibilitet enn generelle regler i lov eller forskrift.

*Annet ledd* åpner for at vedtektene også kan gi allmenne retningslinjer for utnyttelsen av utmarksressursene i regionen, for eksempel planer eller overordnede rammer for bruken av bestemte områder i regionen. Bestemmelsen har et motstykke i fjellova § 14 som åpner for at fjellstyrene kan gi slike vedtekter. Etter annet ledd vil utmarksstyret også kunne gi vedtekter om oppnevningen av styret, jf. for så vidt at dette kan gi grunnlag for smidige og fleksible styreoppnevninger i de ulike regionene. I motsetning til de forholdene som er regulert i første ledd, er retningslinjene etter annet ledd ikke obligatoriske, jf. ordet «kan».

Etter *tredje ledd* skal departementet godkjenne vedtektene og endringer i disse. Dette vil gi sikkerhet for at vedtektene samsvarer med hålogalandsloven og annen lovgivning.

Se for øvrig det som mer generelt er anført foran i punkt 14.8.2.9.

## II Rettigheter

### § 27 Rettigheter for utøvere av samisk reindrift

*Utøvere av samisk reindrift har på grunnlag av alders tids bruk rett til reindrift på Hålogalandsallmenningens grunn, jf. reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40 §§ 4 og 19 til 26.*

Retten til å utøve reindrift og de øvrige rettighetene som ligger under reindriftsretten, har også på Hålogalandsallmenningens grunn sitt grunnlag i alders tids bruk i den utstrekning det har vært drevet reindrift her fra gammelt av, jf. reindriftsloven § 4, og er nærmere regulert i reindriftsloven §§ 19 til 26, med mindre det er tale om rettigheter som har et særlig grunnlag og som går ut over dette. Den foreslåtte bestemmelsen i lovutkastets § 27 endrer ikke disse rettslige utgangspunktene. Det er imidlertid ansett hensiktsmessig at det inntas en slik bestemmelse i loven om Hålogalandsallmenningen, jf. foran i punkt 14.8.3.

### § 28 Rettigheter som ligger til jordbrukseiendom

*Rett til allmenningsbruk på Hålogalandsallmenningens grunn ligger til jordbrukseiendom innenfor den regionen, jf. § 22 første ledd, hvor eiendommen ligger. Retten skal kunne brukes på en måte som til enhver tid er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter tiden og forholdene, men bare så langt utnyttelsen skjer i tilknytning til driften av eiendommen som jordbruk, og så lenge eiendommen blir drevet som jordbruk. Med jordbrukseiendom forstås eiendom som etter dyrket areal, bebyggelse og bruk har karakter av jordbruk.*

*Jordbrukseiendom med bruksrett har:*

- a) *rett til beite for så stor buskap som kan vinterfås på eiendommen, jf. § 32 første og annet ledd.*
- b) *rett til uttak av trevirke til dekning av brensel og annet jordbruksrelatert husbehov etter utvisning fra utmarksstyret, jf. § 32 tredje ledd,*
- c) *rett til etter søknad å få utvist seter og tilleggsjord dersom dette er nødvendig for gårdsdriften, jf. § 32 fjerde ledd, og slik utvisning kan skje uten urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for reindriften rettigheter eller andre bruksrettigheter, og uten vesentlig skade for annen bruksutøvelse eller for skogen, og heller ikke vil være til hinder for en hensiktsmessig utnytting av beiteressursene og inndeling av beiteområder.*

Bestemmelsen i § 28 regulerer nærmere de rettigheter som ligger til jordbrukseiendom på Hålo-

galandsallmenningens grunn. Den er foreslått av et samlet flertall med unntak av Eira, Kappfjell og Westerfjeld, og har subsidiaer tilslutning fra Parmann. De vurderingene som ligger bak utformingen av bestemmelsen, er inntatt foran i punkt 14.8.4.1 til 14.8.4.4.

Det fremgår av *første ledd første punktum* at rett til «allmenningsbruk», det vil si de rettighetene som er regulert i utkastets § 28, ligger til jordbrukseiendom, og at retten er geografisk avgrenset til den regionen hvor eiendommen ligger. Bestemmelsen er utformet etter mønster av fjellova § 2 første ledd første punktum, men er ikke innholdsmessig sammenfallende idet fjellovas bestemmelse omhandler allmenningsrettigheter generelt for bygder eller grender som fra gammel tid har hatt slike rettigheter.

*Annet punktum* om at rettighetene til enhver tid skal kunne brukes på en måte som samsvarer med rasjonell bruk og som er «naturlig etter tiden og forholdene», er i prinsippet sammenfallende med fjellova § 2 første ledd annet punktum. Utnyttelsen av rettighetene vil dermed ikke være begrenset til den utnyttelsen som skjer på et gitt tidspunkt, men vil i samsvar med alminnelige allmenningsrettslige prinsipper kunne utviklet seg i samsvar med «tida og tilhøva», men dog ikke til fortrengsel for andre rettighetshavere i det området hvor utnyttelsen foregår, jf. for så vidt de alminnelige prinsippene i servitutloven § 2.

En ytterligere begrensning er at utnyttelsen bare kan skje i tilknytning til «driften av eiendommen som jordbruk» og bare så lenge eiendommen drives som jordbruk. Dette kravet er sammenfallende med kravene i fjellova § 2 annet ledd første punktum, og vil innebære at rettighetene bortfaller dersom bruket nedlegges, eller ikke lenger kan anses som jordbrukseiendom i lovens forstand. De nærmere grensene for dette er omtalt foran i punkt 8.5.5.2, jf. også punkt 14.5.3.3, samt merknadene i Ot.prp. nr. 55 (1972–73) side 36.

*Tredje punktum* fremholder at vurderingen av hva som skal anses som en jordbrukseiendom i lovens forstand, vil bero på en samlet vurdering av dyrket areal, bebyggelse og den bruken som eiendommen er gjenstand for. Bestemmelsens innhold er ikke ulikt fjellova § 2 annet ledd tredje og fjerde punktum, men er utformet noe enklere. Se for øvrig Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 6. utg. (2007) side 422–425, hvor den nedre grensen for jordbrukseiendom i allmenningsrettslig forstand er nærmere omtalt.

*Annet ledd* inneholder den mer konkrete angivelsen av hvilke rettigheter som etter bestemmelsen ligger til jordbrukseiendom. Bestemmelsen

må sammenholdes med lovutkastets § 32 som inneholder nærmere regler om administreringen av jordbruksrettighetene, og har sitt motstykke i fjellova § 15 til 22, men er atskillig enklere utformet.

Etter *bokstav a)* ligger det til jordbrukseiendom rett til beite for så stor buskap som kan «vinterføs på eiendommen». Denne begrensingen er sammenfallende med det som følger av allmenne allmenningssrettslige prinsipper, jf. også fjellova § 15 første ledd, og vil for en stor del av Hålogalandsallmenningens grunn være en kodifisering av den rettsstilstanden som er stadfestet gjennom avgjørelsene til Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. For de som har fått stadfestet slike rettigheter, vil bestemmelsen dermed ikke ha konkret rettslig betydning, mens den vil ha det for jordbrukseiendommer som ikke tidligere har fått, eller som gjennom fremtidig rettighetskartlegging får anerkjent slike rettigheter. Se ellers drøftelsen i punkt 14.8.4.2 foran, samt merknadene til § 32 første og annet ledd nedenfor der det er gitt nærmere bestemmelser om administreringen av den jordbruksrelaterte beiteretten.

*Bokstav b)* inneholder en regel om at det til jordbrukseiendom innenfor vedkommende region ligger rett til uttak av trevirke. Retten er imidlertid begrenset til det som er nødvendig for å dekke brensel og annet jordbruksrelatert husbehov, for eksempel til gjerdehold og materialer til oppføring og reparasjon av driftsbygninger mv. Det er videre underlagt utmarksstyrets utvisning, jf. lovutkastets § 32 tredje ledd. Det er dermed tale om en relativt begrenset rettighet som vil ha at langt mer beskjedent omfang enn virkesretten i de skogrike sørnorske statsallmenningene. Det vises for øvrig til drøftelsen foran i punkt 14.8.4.3, hvor det blant annet er vektlagt at den forslåtte regelen mer vil ha et preg av en tilbakeføring til den opprinnelige rettsstilstanden enn som innføring av nye rettigheter, jf. også det som der er sitert fra Høyesteretts avgjørelse i Skjerstad/Beiarn-saken i Rt. 1991 side 1311 på side 1321.

*Bokstav c)* har regler om rettigheter til utvisning av seter og tilleggsjord for jordbrukseiendom på visse nærmere vilkår. Foruten at rettigheten er underlagt utmarksstyrets utvisning, jf. § 32 fjerde ledd, er det for det første et vilkår at utvisningen må være «nødvendig» for gårdsdriften. For det andre er det et krav at utvisningen kan skje «uten urimelig eller unødvendig skade eller ulempe» for reindriftsberettigede eller andre bruksrettshavere, herunder innehavere av partielle bruksrettigheter eller beiterettigheter på allmenningssrettslig grunnlag i regionen, og uten «vesentlig skade» for

annen bruk eller for skogen. For det tredje må utvisningen ikke være til hinder for beitebruk og beiteforvaltning.

Disse begrensningene er i prinsippet sammenfallende med de begrensningene som etter fjellova § 18 annet ledd gjelder for utvisning av seter. Det bemerkes at sontringen i ordlyden mellom begrepene «urimelig eller unødvendig skade eller ulempe» og «vesentlig skade» er begrunnet ut fra en betraktning om at det i det første tilfellet er tale om forholdet til rettighetshavere og at det derfor i denne relasjonen er naturlig å utforme lovteksten på grunnlag av prinsippet i servituttoloven § 2. I praksis vil imidlertid buffersonen mellom «urimelig eller unødvendig skade » og «vesentlig skade» neppe være stor.

Det vises for øvrig til det som er anført foran i punkt 14.8.4.4, og understrekes at de som får innvilget søknader om utvisning etter bestemmelsene i § 28 kun vil kunne pålegges å betale administrasjonsgebyr, men ikke for selve den rettigheten som utvises.

#### § 29 Jakt, fangst og fiske

*I samsvar med reglene i kapittelet her og de rammene som vedkommende utmarksstyre fastsetter etter § 33, og innenfor de rammene som følger av annen lovgivning, har alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge, på Hålogalandsallmenningens grunn rett til jakt på storvilt, jakt og fangst på småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre.*

*Utmarksstyret avgjør om det skal gis tillatelse til snarefangst av rype og annet slags innenbygdsboende, eller gis til personer som har jakt- og fiskerett etter første ledd.*

*Utmarksstyret kan etter søknad gi adgang til småviltjakt, storviltjakt eller fiske til andre enn de som er nevnt i første ledd.*

*Jakt fangst og fiske på Hålogalandsallmenningens grunn kan bare drives mot løsning av kort og betaling av avgift, jf. § 33. For den personkretsen som er nevnt i første ledd, skal det være lik avgift for fiske med stang og håndsnøre. For øvrig kan det settes ulik avgift for innenbygdsboende og andre, men avgiften for andre kan maksimalt settes til det dobbelte av avgiften for innenbygdsboende, og må ligge innenfor de rammene som departementet fastsetter ved forskrift. Barn under 16 år skal ikke betale avgift for fiske med stang og håndsnøre.*

*Alternativ utforming av § [29] annet og tredje ledd:*

*Hålogalandsallmenningen avgjør om det skal gis tillatelse til snarefangst av rype og annet slags fiske enn*

*det som er nevnt i første ledd, og om slik tillatelse skal forbeholdes for innenbygdsboende, eller gis til personer som har jakt- og fiskerett etter første ledd.*

*Hålogalandsallmenningen kan etter søknad gi adgang til småviltjakt, storviltjakt eller fiske til andre enn de som er nevnt i første ledd.*

Bestemmelsen i § 29 om rett til jakt, fangst og fiske på Hålogalandsallmenningens grunn foreligger i to *alternative utforminger*. Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld har som følge av at de har foreslått å legge administreringen av de bruksrettighetene som er regulert i lovutkastet til Hålogalandseiendommen og ikke til regionale utmarksstyret, foreslått at det i annet og tredje ledd vises til «Hålogalandsallmenningen» og ikke til «utmarksstyret». For øvrig er det ikke noen innholdsmessig forskjell mellom de to alternativene. De nærmere overveielene bak utformingen av bestemmelsen er inntatt foran i punkt 14.8.5.1 til 14.5.8.8.

*Første ledd* slår fast at «alle som det siste året har vært og fortsatt er» bosatt i Norge har rett til jakt på storvilt, jakt og fangst på småvilt, og fiske i vassdrag (innsjøer, vann, elver) med stang og håndsnøre. Dette viderefører den gjeldende ordningen for rett til jakt, fangst og fiske på statsgrunn etter viltloven § 31 og lakse- og innlandsfiskloven § 22, og i statsallmenninger etter fjellova §§ 23 første ledd og 28 første ledd.

Flertallet er kjent med at bosettingskravet i de nevnte bestemmelse har vært – og er – under et visst EØS-rettslig press, senest ved at EFTAs overvåkingsorgan ESA ved brev 22. august 2007 til Miljøverndepartementet viser til at en har mottatt sju klager mot Norge der det hevdes at bestemmelsen om rett til småviltjakt uten hund i fjellova § 23 første ledd er i strid med EØS-avtalens artikkel 36, jf. artikkel 4 om fri bevegelse av tjenester. I henvendelsen til departementet ber ESA om nærmere informasjon om det rettslige og administrative rammeverket for utøvelse av jaktrett på statsgrunn i Norge, og fremholder at en når departementets svar er mottatt og vurdert, vil ta stilling til om en skal gå videre med saken.

Denne saken er således på et relativt tidlig stadium, og Samerettsutvalget har ikke ansett det som sin oppgave å foregripe utfallet av den EØS-rettslige vurderingen av bosettingskravet. En vil samtidig vise til at det norske synet siden inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 har vært at bosettingskravet i de nevnte bestemmelsene ikke er i strid med avtalen. Se ellers den mer konkrete EØS-rettslige vurderingen i punkt 14.8.5.2 til 14.8.5.5 foran, og den generelle EØS-rettslige drøftelsen i utredningens kapittel 7 (særlig i punkt 7.6.3 og 7.6.4).

Etter første ledd gjelder videre de rettighetene som er regulert i bestemmelsen innenfor de «rammene» som følger av annen lovgivning, herunder den alminnelige jakt- og fiskelovgivningen som blant annet gir rammer i form av utnyttelsestider og kvalifikasjonskrav (til jegere), jf. foran i punkt 14.8.5.6, og innenfor de ytterligere rammene som vedkommende utmarksstyre eventuelt fastsetter etter lovutkastets § 33, jf. merknadene til denne nedenfor.

Etter *annet ledd* avgjør utmarksstyret (Hålogalandsallmenningen i den alternative utformingen av bestemmelsen fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) om det innenfor dets forvaltningsområde skal gis tillatelse til snarefangst av rype og annet slags fiske enn det som er nevnt i første ledd, det vil typisk si ulike former for garnfiske. Videre er det opp til styret om slik tillatelse skal forbeholdes «innenbygdsboende» eller gis til personer som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge. Denne bestemmelsen er sammenfallende med det som er ordningen i statsallmenningene for jakt og fangst etter fjellova § 23 annet ledd og for annet fiske enn fiske med stang og håndsnøre etter § 28 tredje ledd.

For så vidt gjelder de EØS-rettslige implikasjonene av en bestemmelse som i visse relasjoner åpner for å prioritere innenbygdsboende, vises det til drøftelsen foran i punkt 14.8.5.5, mens de vurderingene som mer konkret ligger bak forslaget om at det bør være visse muligheter for å prioritere innenbygdsboende er inntatt i punkt 14.8.5.6. Se også redegjørelsen for begrepet «innenbygdsboende» i punkt 14.8.5.7. Dette vil ofte være sammenfallende med kommunens innbyggere, men at det kan tenkes variasjoner blant annet i tilfeller hvor personer fra en bygd eller grend tradisjonelt har drevet ressursutnyttelse (også) i nabokommunen og derfor vil bli ansett som innenbygdsboende (også) der. Motsatt er det ingen automatikk i at innbyggerne i en kommune etter en kommunesammenslutning vil bli ansett som innenbygdsboende i forhold til hele den sammenslåtte kommunens areal.

*Tredje ledd* åpner for at utmarksstyret (Hålogalandsallmenningen i forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) etter søknad kan gi «adgang» til småviltjakt, storviltjakt eller fiske fra andre enn de som er omfattet av personkretsen i første ledd. Denne bestemmelsen har for så vidt gjelder fiske et motstykke i fjellova § 28 fjerde ledd, og vil blant annet åpne for at utmarksstyret kan gi tillatelse til at utlendinger som oppholder seg i Norge på ferie eller personer som ikke oppfyller kravet om ett års botid, deltar i jakt, fangst og fiske.

*Fjerde ledd* har nærmere regler og prinsipper om prisfastsettelse for de ulike gruppene. Etter *første punktum*, jf. også lovutkastets § 33 annet ledd, er det et vilkår for å drive jakt, fangst og fiske på Hålogalandsallmenningens grunn at man har løst jaktkort eller fiskekort og betalt avgift. Dette er regelen også etter fjellova §§ 25 første ledd første punktum og 29 første ledd første punktum. Etter *annet punktum* kan det ikke tas ulike priser for fiske med stang og håndsnøre for innenbygdsboende og andre som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge. Derimot regulerer ikke bestemmelsen prisene for personer som eventuelt får tillatelse etter forslaget til § 29 tredje ledd. Det vil dermed være opp til utmarksstyret om disse skal betale det samme som, eller mer enn andre, for stangfiske mv.

For annet fiske enn fiske med stang og håndsnøre og for jakt (på storvilt og småvilt) og fangst (på småvilt) kan det etter *tredje punktum* settes ulike priser for innenbygdsboende og andre. Utmarksstyrene har imidlertid ikke full skjønnsfrihet, idet den prisen som utenbygdsboende må betale kan overstige den prisen som innenbygdsboende må betale med det dobbelte, men ikke med mer. Dette er sammenfallende med det som etter dagens regelverk gjelder i statsallmenningene, jf. forskrift 8. mars 2004 nr. 515 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning § 13. For å sikre at prisnivået ikke blir uforholdsmessig høyt, noe som også har betydning i et EØS-rettslig perspektiv, er det også foreslått at departementet ved «forskrift» fastsetter de ytre rammene for hvilke priser som kan fastsettes. Dette tilsvarer ordningen etter fjellova §§ 25 første ledd annet punktum (jakt og fangst) og 29 første ledd annet punktum (fiske). Etersom prisfastsettelsen skjer ved forskrift, vil de alminnelige saksbehandlingsreglene om høring mv. i forvaltningsloven § 37 sikre at utmarksstyrene får delta i beslutningsprosessen, jf. også § 12 i forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov.

*Fjerde punktum* om at barn under 16 år ikke skal betale avgift for fiske med stang og håndsnøre, er sammenfallende med lakse- og innlandsfiskloven § 18 første ledd. Den foreslåtte bestemmelsen viderefører dermed den tilstanden som nevnte § 18 første ledd etablerer på statsgrunn og på privat grunn, og som Høyesterett i avgjørelsen i Rt. 2004 side 1875 fant ikke utløste erstatningskrav etter Grunnloven § 105, til Hålogalandsallmenningens grunn.

Når det ellers gjelder de vurderingene som ligger bak utformingen av bestemmelsen i forslaget til § 29 fjerde ledd, vises det til drøftelsen foran i punkt 14.8.5.8.

### § 30 Brensel og husflidsvirke

*I samsvar med reglene i kapittelet her og de rammene som utmarksstyret fastsetter etter § 33, og innenfor de rammene som følger av annen lovgivning, har bygdefolk på Hålogalandsallmenningens grunn i egen kommune rett til hugst av brensel for husbehov etter utvisning fra utmarksstyret.*

*Utøvere av samisk og annen tradisjonell husflid har på Hålogalandsallmenningens grunn rett til uttak av trevirke til husflidsformål såfremt dette ikke er til urimelig eller unødvendig ulempe for andre rettighetshavere i det området hvor uttaket skjer. Utmarksstyret kan gi nærmere bestemmelser om hvordan uttaket av trevirke til dette formålet skal gjennomføres.*

#### Alternativ utforming av § [30]:

*I samsvar med reglene i kapittelet her og de rammene som Hålogalandsallmenningen fastsetter etter § [33], og innenfor de rammene som følger av annen lovgivning, har bygdefolk på Hålogalandsallmenningens grunn i egen kommune rett til hugst av lauvtrevirke til brensel for husbehov etter utvisning fra Hålogalandsallmenningen.*

*Utøvere av samisk og annen tradisjonell husflid har på Hålogalandsallmenningens grunn rett til uttak av trevirke til husflidsformål såfremt dette ikke er til urimelig eller unødvendig ulempe for andre rettighetshavere i det området hvor uttaket skjer. Hålogalandseiendommen kan gi nærmere bestemmelser om hvordan uttaket av trevirke til dette formålet skal gjennomføres.*

Det er i § 30 foreslått regler om rett til brensel og husflidsvirke på Hålogalandsallmenningens grunn. I likhet med § 29 foreligger bestemmelsen i *to alternative* utforminger. Dette er imidlertid ikke et utslag av uenighet om det materielle innholdet i de rettighetene som foreslås regulert, men av at medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld har foreslått at administreringen av utmarksrettighetene skal ligge til Hålogalandsallmenningen og ikke til regionale utmarksstyrene, jf. deres alternative utforming av første ledd og annet ledd annet punktum. Etter *første ledd* har «bygdefolk» innenfor de rammene som følger av lovgivningen og de ytterligere rammene som vedkommende utmarksstyre (Hålogalandsallmenningen i forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) eventuelt fastsetter i medhold av lovutkastets § 33, rett til hugst av lauvskogsvirke for husbehov. Foruten at retten er begrenset til lauvtre og «bygdefolk», det vil si personer som er bosatt utenfor byer (for eksempel

Bodø, Harstad, Narvik) og andre tettbebygde strøk (Mosjøen, Mo i Rana), er den geografisk begrenset til Hålogalandsallmenningens grunn i «egen kommune». Det vil si i den kommunen hvor vedkommende er registret bosatt. Retten er også undergitt utvisning fra utmarksstyret, men slik at det ikke skal betales for det lauvtrevirke som utvises, men kun for administrasjonskostnader i forbindelse med utvisningen. Se ellers drøftelsen i punkt 14.8.6.1.

I *annet ledd* er det inntatt en bestemmelse om rett til uttak av trevirke for husflidsformål for utøvere av samisk husflid (duodji) og annen tradisjonell husflid, jf. *første punktum*. I motsetning til retten til hugst av lauvtrevirke etter første ledd, er retten til husflidsvirke ikke begrenset til egen kommune, men gjelder i prinsippet på hele det området som Hålogalandsallmenningen til enhver tid er eier av. Det er imidlertid en forutsetning at uttaket kan skje uten «urimelig eller unødvendig ulempe» for reindriftsutøvere eller andre rettighetshavere i det området hvor uttaket skjer. For det tilfellet at det er behov for nærmere bestemmelser om uttaket, åpner *annet punktum* for at vedkommende utmarksstyre kan gjøre dette. Se for øvrig drøftelsen foran i punkt 14.8.6.2, samt merknadene nedenfor til den korresponderende bestemmelsen for annen statsgrunn i forslaget til ny § 10 a i friluftsløven.

### III Administreringen av bruksrettighetene.

#### Oppsyn

##### § 31 Hovedprinsipper

*Administreringen av bruk og utnyttelse av de rettighetene som er regulert i §§ 28 til 30 og annen bruk og ressursutnyttelse på Hålogalandsallmenningens grunn, skal skje i samsvar med lovens formål, innenfor de rammene som følger av villtloven, lakse- og innlandsfiskloven og annen lovgivning, og slik at rettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn som har grunnlag i særlige rettsforhold respekteres. Naturens mangfold og produktivitet skal bevares.*

§ 31 angir de grunnleggende prinsippene for Hålogalandsallmenningens forvaltning av ressursene på den grunnen en vil ha eierrådigheten over, og vil være et viktig moment ved tolkningen og anvendelsen av de øvrige bestemmelsene i kapittel 3. Bestemmelsen er utformet på bakgrunn av finnmarksloven § 21, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 44–45 og Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 133–134, men er gitt en noe annen utforming.

Blant annet viser *første punktum*, i motsetning til finnmarkslovens bestemmelse, ikke kun til for-

nybare ressurser, men til rettigheter regulert i §§ 28 til 30 (jordbruksrettigheter; jakt, fangst og fiske; brensel og husflidsvirke) og «annen bruk og ressursutnyttelse» på Hålogalandsallmenningens grunn. I dette ligger det at Hålogalandsallmenningen også når den som grunneier disponerer over fornybare (for eksempel bær og sopp) og ikke fornybare ressurser som ikke er regulert i lovutkastet (for eksempel sand og grus), jf. foran i punkt 14.8.7, vil måtte se hen til lovens formål og operere innenfor rammene av annen lovgivning, og respektere rettigheter som har grunnlag i «særlige rettsforhold».

Med dette siste er det presisert at bestemmelsene i lovutkastets kapittel 3 ikke vil få anvendelse for rettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn som har et privatrettslig grunnlag, for eksempel partielle bruksrettigheter som er ervervet med grunnlag i hevd eller alders tids bruk og som tidligere er anerkjent, eller som blir kartlagt og anerkjent gjennom kommisjonens og utmarksdomstolens virksomhet. I finnmarksloven er det inntatt en bestemmelse med tilsvarende innhold i § 21 annet ledd.

*Annet punktum* om at naturens «mangfold og produktivitet skal bevares», innebærer at også bærekraftprinsippet vil være et overordnet prinsipp for forvaltningen, jf. den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven § 21 første ledd annet punktum og merknadene til denne i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 133–134 [til § 20 i lovutkastet i proposisjonen].

Når det ellers gjelder de vurderingene som ligger bak innholdet i og utformingen av den foreslåtte bestemmelsen, vises det til punkt 14.8.8.2 foran.

##### § 32 Administreringen av rettigheter som ligger til jordbrukseiendom

*Utmarksstyret kan fastsette nærmere regler om ordningen av den beitebruken som ligger til jordbrukseiendom etter § 28 annet ledd bokstav a). Det kan herunder inndele beitet i felt, og angi beitetider og avgrensning i antall beitedyr av ulike arter innen ulike felt.*

*Utmarksstyret kan tillate at jordbrukere med beiterett i regionen kan beite med større buskap enn angitt i § 28 annet ledd bokstav a), og at andre jordbrukere kan utnytte beiteressurser i regionen etter avtale. Tillatelser som nevnt i første punktum, kan bare gis dersom dette kan skje uten skade for andre beiteberettigede og reindriftens rettigheter.*

*Utmarksstyret forestår utvisning av trevirke til brensel og annet husbehovsvirke for jordbrukseien-*

dom etter § 28 annet ledd bokstav b) og avgjør herunder i hvilke områder uttaket skal skje, hva slags virke og hvor stort volum som kan tas ut, og kan ellers sette nærmere vilkår for uttaket.

Utmarksstyret avgjør også søknader om utvisning av nødvendig seter eller tilleggsjord etter § 28 annet ledd bokstav c), og prøver herunder om vilkårene for slik utvisning er oppfylt.

Forslaget til § 32 om administreringen av de rettighetene som etter lovutkastets § 28 ligger til jordbrukseiendom, er ikke tiltrådt av medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld. Disse medlemmene har ikke ønsket å regulere slike rettigheter i lovutkastet, og har følgelig heller ikke foreslått bestemmelser om Hålogalandsallmenningens myndighet til å regulere utnyttelsen av disse rettighetene. De vurderingene som ligger bak det øvrige flertallets forslag til § 32, er inntatt foran i punkt 14.8.8.3.

Etter første ledd kan utmarksstyret fastsette nærmere reguleringer for utnyttelsen av de beiterettighetene som er regulert i lovutkastets § 28 annet ledd bokstav a), jf. første punktum. Som eksempler på slike reguleringer, jf. ordet «herunder» nevner *annet punktum* inndeling i beitefelt, angivelse av beitetider og avgrensning av antall beitedyr av ulike arter i feltene. Bestemmelsen er sammenfallende med fjellova § 16 første ledd første og annet punktum.

Når utmarksstyret overveier å fastsette reguleringer av den her omtalte typen, følger det for øvrig av lovforslagets § 24 annet ledd at reglene i forvaltningslovens kapittel IV til VI om enkeltsaksbehandling og klage får anvendelse selv om vedtakene vil ha en ubegrenset personkrets og dermed etter sin art kan anses som forskrifter. Vedtakene vil kunne påklages til departementet, jf. § 24 fjerde ledd. Se ellers merknadene til § 24 ovenfor.

Etter *annet ledd første punktum* kan utmarksstyret tillate at jordbrukere med beiterett innenfor dets forvaltningsområde kan beite med større buskap enn det vedkommendes eiendom kan vinterføre, jf. § 28 annet ledd bokstav a). Det kan også åpne for at «andre jordbrukere», det vil si innehavere av jordbrukseiendom utenfor regionen, men også jordbruker innenfor regionen hvis eiendom ikke kan anses som jordbrukseiendom i lovens forstand, kan utnytte regionens beiteområder. Forutsetningen for å gi slike tillatelser er imidlertid at dette kan skje «uten skade» for andre rettighetshavere i området, herunder reindriftsberettigede, jf. *annet punktum*. Bestemmelsen motsvarer fjellova § 15 annet og tredje ledd, som med de endringene som utvalget har foreslått, også vil vise konkret til

de reindriftsberettigede, jf. for så vidt merknadene til endringene i fjellova § 15 i punkt 24.3.1.

Siden utmarksstyrevedtak av denne typen kan få større implikasjoner for de reindriftsberettigede og andre bruksberettigede enn vedtak om å administrere og fordele beitebruken etter § 32 første ledd, er det i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene for utmarksstyrevedtak i lovutkastets § 24 annet ledd flg., også foreslått en særlig regel om saksebehandlingen for vedtak etter § 23 annet ledd i lovutkastets § 34 første, jf. tredje ledd.

*Tredje ledd* tillegger utmarksstyret myndighet til å forestå utvisningen av lauvtrevirke til brensel og annet jordbruksrelatert husbehov. I forlengelsen av dette vil det ligge til utmarksstyret å avgjøre hvor trevirket kan tas ut, hvilke (lauv)tresorter virke skal tas fra og hvor mye som kan tas ut. Utmarksstyret kan også sette nærmere vilkår for uttaket, for eksempel for å sikre at uttaket skjer på en måte som er betryggende (for omverdenen) og skånsom (for naturgrunnlaget), og slik at det etter uttaket foretas en adekvat opprydding.

For utmarksstyrets vurdering av søknader om utvisning av trevirke, vil de generelle saksbehandlingsreglene for utmarksstyrets virksomhet i lovutkastets § 24 annet ledd flg. få anvendelse, men det er ikke foreslått noen særlige saksbehandlingsregler ut over dette.

Etter *fjerde ledd* er utmarksstyret også tillagt myndighet til å avgjøre søknader om utvisning av seter eller tilleggsjord. Det er presisert i ordlyden at utmarksstyret under vurderingen av utvisnings-søknaden skal prøve om de underliggende vilkårene for utvisning er oppfylt. Det vil blant annet si om det er tale om seter eller tilleggsjord som er «nødvendig» for søkeres gårdsdrift, og om utvisning kan skje «uten urimelig eller unødvendig skade eller ulempe» for reindriftsberettigede eller andre bruksrettshavere, jf. de nærmere vilkårene i utkastet til § 28 annet ledd c). For vurderingen av søknader om utvisning av seter eller tilleggsjord, er det foreslått en særskilt saksbehandlingsregel i § 34 første ledd, jf. tredje ledd, som får anvendelse i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene i § 24 annet ledd flg.

### § 33 Administreringen av andre bruksrettigheter

*Utmarksstyret kan, under hensyntagen til samiske og lokale bruksrettigheter og reindriftens rettigheter, gi bestemmelser om utnyttelse av ressurser som nevnt i §§ 29 og 30. Det kan herunder fastsettes at utnyttelsen krever tillatelse. Det kan settes vilkår i tillatelsene. For jakt, fangst og fiske er tillatelse alltid nødvendig. Den som får tillatelse, skal motta et kort som*

*viser at vedkommende har tillatelse. Kortet skal medbringes under utøvelse av jakt, fangst og fiske og på forespørsel vises frem for oppsynsmyndigheten, jf. § 35 eller politiet. For tillatelse til jakt, fangst og fiske kan utmarksstyret innenfor de rammene som følger av § 29 fjerde ledd kreve avgift.*

*Utmarksstyret kan vedtak at Hålogalandsallmenningens grunn i vedkommende region eller deler av denne grunnen skal være med i et større jaktområde eller fiskeområde, når dette anses formålstjenlig av hensyn til utnyttelsen av vilt- eller fiskeressursene i området.*

*Dersom hensynet til ressursgrunnlaget eller utøvelsen tilsier det, kan utmarkstyret for nærmere angitte områder fastsette innskrenkninger i retten til å utnytte ressurser som nevnt i første ledd. Ved innskrenkninger som nevnt i første punktum, skal det tas tilbørlig hensyn til de ulike brukergruppernes bruk av ressursene og utmarksstyret må sørge for at det er en rimelig fordeling mellom innen- og utenbygdsboende.*

*Departementet kan fastsette nærmere forskrifter om utøvelsen av jakt, fangst og fiske, og herunder om ulike typer av jaktkort og fiskekort, og om kontroll med utøvelsen.*

*Alternativ utforming av § [33] første ledd første punktum, tredje ledd og fjerde ledd første punktum:*

*Hålogalandsallmenningen kan, under hensyntagen til samiske og lokale bruksrettigheter og reindriftens rettigheter, gi bestemmelser om utnyttelse av ressurser som nevnt i §§ [29 og 30].*

...

*Hålogalandsallmenningen kan vedta at deler av dennes grunn skal inndeles i særskilte jaktområder eller fiskeområder, når dette anses formålstjenlig av hensyn til den jaktmessige utnyttingen av eiendommen eller utnyttelse av fisket. Dersom hensynet til ressursgrunnlaget eller utøvelsen tilsier det, kan Hålogalandsallmenningen for nærmere angitte områder fastsette innskrenkninger i adgangen til å utnytte ressurser som nevnt i første ledd.*

Forslaget til § 33 om administreringen av utnyttelsen av andre bruksrettigheter enn de som ligger til jordbrukseiendom, foreligger i to *alternative utforminger*. Det er imidlertid heller ikke på dette punktet noen uenighet om reguleringen av det materielle innholdet i vedkommende utmarksorgans myndighet, for så vidt som forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld til alternativ utforming av bestemmelsen er en følge av at disse medlemmene har ønsket å legge administreringen av de bruksrettighetene som er regulert i lovutkastet til Hålo-

galandsallmenningen og ikke til regionale utmarksstyrer.

De nærmere overveielserne som ligger bak utformingen av bestemmelsen er inntatt foran i punkt 14.8.8.4 (de generelle reguleringene i første til tredje og femte ledd) og punkt 14.8.8.5 (de særlige reguleringene om jakt, fangst og fiske i fjerde ledd).

*Første ledd første punktum* gir utmarksstyret (Hålogalandsallmenningen i forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) en generell hjemmel til å gi bestemmelser om utnyttelse av jakt, fangst og fiske etter § 29 og om uttak av trevirke til brensel og husflidsvirke etter § 30, og fastsette at utnyttelsen krever tillatelse. Bestemmelsen er utformet etter mønster av finnmarksloven § 27 første ledd, som har en tilsvarende regel for Finnmarkseiendommens grunn. Den vil blant annet åpne for at det, innenfor de rammene som følger av Hålogalandsloven og annen lovgivning, kan gis bestemmelser om for eksempel den nærmere fordelingen av uttaket av vilt- og fiskeressurser i ulike deler av den aktuelle regionen.

Henvisningen til at det ved utformingen av nærmere bestemmelser om utnyttelsen av de aktuelle ressursene skal tas hensyn til samiske og lokale bruksrettigheter og reindriftens rettigheter, vil ha liten rettslig betydning ettersom det samme fremgår av den generelle bestemmelsen i § 31, jf. også formålsparagrafen i § 1. Det antas at dette likevel kan være en nyttig påminnelse for de respektive utmarksorganene, og motvirke at det blir fastsatt bestemmelser om for eksempel jakt eller fiske som trår de nevnte rettighetshaverne for nær.

*Annet punktum* om at det kan fastsettes at utnyttelsen krever tillatelse, og at det kan settes vilkår i tillatelsene, vil for sin del ikke ha selvstendig betydning for beslutninger om at utnyttelse krever tillatelse. Det følger av § 29 fjerde ledd, jf. § 33 annet ledd, at jakt, fangst og fiske krever kjøp av kort, av § 30 første ledd at uttak av brensel til husbehov bare kan skje etter utvisning og av § 30 annet ledd at det kan gis bestemmelser om uttak av trevirke til husflidsformål, og herunder også fastsettes at uttaket vil kreve tillatelse. Hjemmelen til å sette vilkår i tillatelsene vil derimot ha selvstendig betydning, og vil blant annet åpne for at det kan settes vilkår om at jegere og fiskere vil måtte rapportere om volumet av deres ressursuttak.

Ved fastsettelsen av bestemmelser om uttak av jakt, fangst og fiske eller om trevirke for brensel eller husflidsformål etter første ledd, vil vedkommende utmarksorgan måtte iaktta saksbehandlingsreglene i lovutkastets § 24 annet ledd flg., og de vilkårene som fastsettes, må ha saklig sammen-



heng med den tillatelse som gis og lovens formål, jf. punkt 14.8.8.4 foran.

*Annet ledd* har nærmere regler om jaktkort og fiskekort. *Første, annet og fjerde punktum* tilsvarende finnmarksloven § 27 annet ledd første og annet punktum og tredje ledd første punktum, og sier neppe mer enn det som følger av § 29 fjerde ledd første punktum om at jakt, fangst og fiske på Hålogalandsallmenningens grunn bare kan drives mot løsning av kort og betaling av avgift. Disse bestemmelsene er imidlertid inntatt i utkastet til annet ledd ut fra en betraktning om at dette bør gi en helhetlig regulering. *Tredje punktum* om at kortet skal medbringes under utøvelse av jakt, fangst og fiske har et motstykke i fjellova §§ 25 annet ledd (jakt og fangst) og 29 annet ledd (fiske), men har en noe enklere utforming. Blant annet er det ved siden av en bestemmelse om at kortet skal medbringes under utøvelsen ansett unødvendig å gi regler om at kortet også skal medbringes på vei til og fra fiskeplassene.

*Tredje ledd* åpner for at utmarksstyret (Hålogalandsallmenningens styre etter forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) kan vedta at hele eller deler av Hålogalandsallmenningens grunn i vedkommende region skal være med i et større jaktområde eller fiskeområde. Bestemmelsen tilsvarende fjellova §§ 27 første ledd (jakt og fangst) og 31 første ledd (fiske), og vil åpne for samarbeid på tvers av regionene, for eksempel slik at det kan tilbys jakt- eller fiskekort som omfatter hele eller deler av to eller flere regioner, og også invitere til samarbeid mellom utmarksstyrene og private grunneiere/grunneierlag i områder som grenser til Hålogalandsallmenningen. Forutsetningen for å treffe vedtak som nevnt i bestemmelsen, er at det anses formålstjenlig av hensyn til utnyttelsen av viltressursene eller fisket i området. Også i denne relasjonen vil saksbehandlingsreglene i lovutkastets § 24 annet ledd flg. måtte iakttas.

Etter *fjerde ledd første punktum* kan utmarksstyret (Hålogalandsallmenningen i forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) fastsette innskrenkninger i retten til ressursutnyttelse etter lovutkastets §§ 29 og 30 ut over det som følger av alminnelige rammer. Både fjellstyrene, jf. fjellova §§ 23 tredje ledd (jakt og fangst) og 30 første ledd (fiske), og Finnmarkseiendommen, jf. finnmarksloven § 27 femte ledd har tilsvarende myndighet.

For di retten til uttak av trevirke etter § 30 første ledd vil være underlagt en utvisningsordning og behovet for å innskrenke uttaket av trevirke til husflidsformål etter § 30 annet ledd neppe er stort, vil den foreslåtte bestemmelsen ha liten praktisk betydning for disse bruksmåtene. Derimot kan det stille

seg annerledes for jakt, fangst og fiske etter § 29. Særlig gjelder dette for storviltjakt. Bestemmelsen kan i visse områder også få praktisk betydning for rypejakten, og særlig i den første delen av jakttiden, og for ulike mer ressursbelastende former for fiske som garnfiske, men trolig bare unntaksvis for fiske med stang og håndsnøre.

Typiske «innskrenkninger» etter bestemmelsen vil kunne være vedtak om hel eller delvis fredning i visse områder, og bestemmelser om innskrenkede høstingstider, høstingsvolum eller redskapsbruk. Forutsetningen for å fatte slike vedtak er at dette må være nødvendig enten ut fra «hensynet til ressursgrunnet» eller ut fra hensynet til «utøvelsen». I dette første ligger det at innskrenkningene vil måtte kunne begrunnes ut fra dokumenterbare knapphetssituasjoner, mens innskrenkninger av hensyn til «utøvelse» for eksempel kan være aktuelt dersom det er ønskelig å fordele ressursuttaket i regionen slik at ikke alle rypejegere eller fiskere henvises til samme jaktområde eller fiskevann.

Det følger av bestemmelsen i *annet punktum* at det ved innskrenkninger i ressursutnyttelsen etter første punktum skal tas «tilbørlig hensyn» til de ulike brukergruppene, og sørges for «en rimelig fordeling» mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende. Tilsvarende bestemmelser er inntatt i finnmarksloven § 27 sjette ledd og i fjellova §§ 23 tredje ledd tredje punktum (jakt og fangst) og 30 første ledd annet punktum (fiske). Hva som i konkrete tilfeller vil være en «rimelig fordeling», vil kunne variere noe fra område til område. Det antas imidlertid at den 60/40-nøkkelen som etter dagens regelverk praktiseres for blant annet storviltjakten og for jakt, fangst og fiske i statsallmenninger, og som innebærer at inntil 60 % av tillatelsene kan forbeholdes innenbygdsboende mens de resterende 40 % fordeles blant utenbygdsboende, som hovedregel både vil innebære en rimelig fordeling mellom og tilbørlig hensyntagen til de ulike gruppene, jf. foran i punkt 14.8.8.5.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som i denne relasjonen skal anses som innenbygdsboende og utenbygdsboende, vises det til merknaene til § 29 fjerde ledd, samt til redegjørelsen foran i punkt 14.8.5.7. For øvrig bemerkes det at ved vedtak av innskrenkninger som nevnt i utkastet til § 33 fjerde ledd, vil i tillegg til de generelle saksebehandlingsreglene i § 24 annet ledd, også den særlige regelen i § 34 annet, jf. tredje ledd, få anvendelse.

Et samlet flertall har i *femte ledd* foreslått en generell hjemmel om at departementet kan gi forskrifter om utøvelsen av jakt, fangst og fiske på

Hålogalandsallmenningens grunn, og herunder om hvilke typer av kort (dagskort, ukeskort, sesongkort) som skal tilbys og om kontroll, herunder oppsyn, med virksomhet. Ved vedtaket av slike forskrifter vil i tillegg til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 37, også de særlige reglene om forskrifter som utvalget har foreslått i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 12 få anvendelse.

#### § 34 Særlige saksbehandlingsregler

*Før utmarksstyret treffer beslutninger om beitebruk som nevnt i § 32 annet ledd og om utvisning av seter eller tilleggsjord etter § 32 fjerde ledd, skal saken legges frem for reindriftsforvaltningen ved vedkommende områdestyre, fylkeslandbruksstyret, samt berørte reindriftsberettigede og andre rettighetshavere til uttalelse.*

*Før utmarksstyret treffer beslutninger om innskrenkninger i jakt, fangst og fiske som nevnt i § 33 fjerde ledd, skal saken legges frem for myndigheter for vilt og fiske mv., den eller de berørte kommunene, berørte rettighetshavere og organisasjoner for brukere som berøres, til uttalelse.*

*Dersom Sametinget eller andre konsultasjonsberettigede krever det, skal det ved beslutninger som nevnt i første og annet ledd også gjennomføres konsultasjoner i samsvar med reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx (saksbehandlings- og konsultasjonsloven) §§ 13 flg.*

*For øvrig gjelder bestemmelsene i § 24 annet ledd flg.*

#### Alternativ utforming av § [34]:

*For de vedtakene som Hålogalandsallmenningen treffer som ledd i administreringen av utmarksrettigheter regulert i loven her, gjelder reglene i forvaltningslovens kapittel II til V. Beslutningene kan påklages til departementet i samsvar med reglene i forvaltningslovens kapittel VI.*

*Før Hålogalandsallmenningen treffer beslutninger om innskrenkninger i jakt, fangst og fiske som nevnt i [§ 33] fjerde ledd, skal saken også legges frem for myndigheter for vilt og fiske mv., den eller de berørte kommunene, berørte rettighetshavere og organisasjoner for brukere som berøres til uttalelse.*

*Dersom Sametinget eller andre konsultasjonsberettigede krever det, skal det ved beslutninger som nevnt i annet ledd også gjennomføres konsultasjoner i samsvar med reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx (saksbehandlings- og konsultasjonsloven) §§ 13 flg.*

Det er i lovutkastets § 34 inntatt visse særregler for behandlingen av saker som gjelder utvidet beitebruk og utvisning av seter eller tilleggsjord etter § 32 annet og fjerde ledd, og saker som gjelder innskrenkninger i jakt, fangst og fiske etter § 33 fjerde ledd, som vil komme i tillegg til det som følger av den generelle saksbehandlingsregelen i lovutkastets § 24 annet ledd flg.

Også § 34 foreligger i to *alternative utforminger*, fordi medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld ikke har tiltrådt det øvrige flertallets forslag om å legge administreringen av utmarksrettighetene til regionale utmarksstyrene og heller ikke har foreslått bestemmelser om rettigheter som ligger til jordbrukseiendom. Når det gjelder de vurderingene som mer generelt ligger bak den foreslåtte bestemmelsen, vises det til drøftelsen i punkt 14.8.8.6 foran.

Det er i *første ledd* foreslått en særskilt høringsbestemmelse når utmarksstyrene overveier å treffe vedtak om utvidet beitebruk etter § 32 annet ledd, det vil si vedtak om at en beiteberettiget jordbruker kan slippe flere dyr på beite enn det vedkommendes eiendom kan vinterfø eller åpner for beite fra jordbrukere som ikke har beiterett i vedkommende region, eller vedtak om utvisning av seter eller tilleggsjord etter § 32 fjerde ledd. I disse tilfellene skal det i tillegg til den mer generelle høringen som det vil være aktuelt å gjennomføre etter den generelle saksbehandlingsregelen i § 24 annet ledd, foretas en særskilt høring av reindriftens områdestyre og vedkommende fylkeslandbruksstyre, samt reindriftsberettigede og andre rettighetshavere, for eksempel beiteberettigede jordbrukere, som kan bli berørt av vedtaket.

Medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfjeld* har ikke tiltrådt dette forslaget for så vidt som det lovforslag legger opp til at administreringen av utmarksrettighetene skal ligge til Hålogalandsallmenningen og ikke har bestemmelser om rettigheter som ligger til jordbrukseiendom. De har derfor foreslått en *alternativ utforming* av første ledd hvor det fremgår at reglene i forvaltningsloven kapittel II til VI får anvendelse for de vedtakene Hålogalandsallmenningen treffer som ledd i administreringen av de utmarksrettighetene som er regulert i deres utforming av lovutkastet, og at det er departementet som er klageinstans.

*Annet ledd* inneholder en særskilt høringsregel for vedtak om innskrenkninger i jakt, fangst og fiske etter § 33 fjerde ledd, som vil få anvendelse ved siden av den høringen som eventuelt gjennomføres i medhold av bestemmelsen i § 24 annet ledd. Etter forslaget vil utmarksstyret (Hålogalandsallmenningen i forslaget fra Eira, Kappfjell og Wester-

fjeld) før slike vedtak treffes måtte legge saken frem til uttalelse for sentrale og lokale vilt- og fiskemyndigheter, den eller de berørte kommunene, berørte rettighetshavere, for eksempel reindriftsutøvere og innehavere av særskilte fiskerettigheter, og berørte brukerorganisasjoner, typisk lokalag av Norges jeger- og fiskerforbund. Bestemmelsen har for øvrig et motstykke i finnmarksloven § 27 femte ledd annet punktum, men slik at det også vises til berørte rettighetshavere. Se også fjellova §§ 23 fjerde ledd (jakt og fangst) og 30 annet ledd (fiske).

Etter *tredje ledd* kan det ved vedtak av den typen som det er vist til i første og annet ledd også være aktuelt at det gjennomføres konsultasjoner dersom dette kreves av Sametinget eller andre konsultasjonsberettigede. Vilkåret for å gjennomføre konsultasjoner vil imidlertid også i disse tilfellene være at vedtaket kan få «direkte betydning» for samisk materiell kulturutøvelse i sin alminnelighet slik at Sametinget kan være en aktuell konsultasjonspartner, eller for konkrete samiske rettighetshavere eller naturbruksinteresser, jf. saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 13 første ledd og merknadene til denne i punkt 24.5 nedenfor.

Den *alternative utformingen* av tredje ledd som er foreslått av Eira, Kappfjell og Westerfjeld, er identisk med forslaget fra det øvrige flertallet bortsett fra at det kun viser til beslutninger om innskrenkninger av jakt, fangst og fiske som nevnt i «annet ledd».

*Fjerde ledd* presiserer at ved behandlingen av saker hvor det er gitt særlige regler i § 34 første til tredje ledd, vil også de alminnelige reglene om saksbehandling, klage og offentlighet mv., som er foreslått i lovutkastets § 24 annet ledd flg., få anvendelse.

Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld har ikke foreslått noe motstykke til denne bestemmelsen, for så vidt som spørsmålet om saksbehandling og klage i deres alternative utforming av § 34 er regulert i dennes første ledd. Videre vil den generelle regelen i lovutkastets § 20 annet ledd om Hålogalandsallmenningens saksdokumenter er offentlige, også fange opp de saksdokumentene som gjelder dennes utmarksforvaltning.

### § 35 Oppsyn

*Oppsynet med at utmarksutnyttelsen på Hålogalandsallmenningens grunn skjer innenfor rammene av loven her og annen lovgivning, tilligger utmarksstyret.*

*Utmarksstyret kan ansette oppsynspersonell til å føre tilsyn med utnyttelsen av den delen av Hålogalandsallmenningens grunn som ligger innenfor dets virkeområde. Oppsynspersonellet kan gis politifullmakt etter § 20 i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet.*

*Oppsynspersonellet lønnes av utmarkskassen. Når ansettelsen er skjedd i samsvar med instruks for oppsynstjenesten som departementet har godkjent, har utmarksstyret krav på å få refundert halvparten av lønnsutgiftene av statskassen.*

*Utmarksstyret gir instruks for oppsynstjenesten. Instruksen skal godkjennes av departementet.*

### Alternativ utforming av § [35]:

*Hålogalandsallmenningen fører selv oppsyn med at utmarksutnyttelsen på dennes grunn skjer innenfor rammene av loven her og annen lovgivning.*

*Hålogalandsallmenningen kan ansette oppsynspersonell til å føre tilsyn med utnyttelsen av dennes grunn. Oppsynspersonellet kan gis politifullmakt etter § 20 i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet.*

*Oppsynspersonellet lønnes av Hålogalandsallmenningen. Når ansettelsen er skjedd i samsvar med instruks for oppsynstjenesten som departementet har godkjent, har utmarksstyret krav på å få refundert halvparten av lønnsutgiftene av statskassen.*

*Hålogalandsallmenningen gis instruks for oppsynstjenesten. Instruksen skal godkjennes av departementet.*

§ 35 har regler om oppsyn på Hålogalandsallmenningens grunn. Bestemmelsen foreligger, som følge av forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld om også å legge administreringen av utmarksrettighetene til grunneierorganet, i to *alternative utforminger*. De vurderingene som ligger til grunn for forslaget er inntatt foran i punkt 14.8.9.

Etter *første ledd* har vedkommende utmarksstyre (Hålogalandsallmenningen i forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) ansvaret for at det føres oppsyn med at utøvelsen av blant annet jakt, fangst og fiske og uttaket av trevirke mv. skjer innenfor de rammene som vil følge av hålogalandsloven og annen lovgivning, herunder generell lovgivning om jakt, fangst og fiske. Bestemmelsen tilsvarer ordningen etter fjellova hvor oppsynet med utmarksutnyttelsen innenfor den enkelte statsallmenningen ligger til vedkommende fjellstyre, jf. fjellova § 36.

*Annet ledd første punktum* slår fast at ansvaret for å ansette oppsynspersonell tilligger utmarksstyret (Hålogalandsallmenningen i forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) som dermed vil ha

arbeidsgiveransvar for det ansatte personellet. Etter *annet punktum* kan personellet gis politifullmakt etter politiloven § 20. Bestemmelsene i første og annet punktum er sammenfallende med fjellova § 36 første ledd (bortsett fra at dennes annet punktum fortsatt viser til den opphevede § 15 i politiloven av 1936).

Etter *tredje ledd første punktum* skal oppsynspersonellet lønnes av utmarkskassen, jf. lovutkastets § 25 (Hålogalandsallmenningen etter forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld). Statskassen skal etter *annet punktum* refundere halvparten av lønnsutgiftene dersom ansettelsen har skjedd i henhold til instruks for oppsynstjeneste som departementet har godkjent etter bestemmelsen i forslaget til fjerde ledd. Har ansettelsen ikke skjedd i henhold til slik instruks vil det ikke gjelde noe refusjonskrav. For øvrig vises det til de innholdsmessig sammenfallende bestemmelsene i fjellova § 36 annet ledd.

*Fjerde ledd* om at utmarksstyret (Hålogalandsallmenningen i forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld) gir instruks for oppsynstjenesten og at instruksene skal godkjennes av departementet, motsvarer fjellova § 36 tredje ledd.

#### Kapittel 4 Sluttbestemmelser

Lovutkastets kapittel 4 inneholder sluttbestemmelser om ikrafttreden (§ 36), overgangsregler (§ 37) og om endringer i andre lover (§ 38). Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld har ikke tiltrådt det øvrige flertallets forslag om å legge administreringen av utnyttelsen av de rettighetene til utmarksutkastet som lovutkastet regulerer til regionale utmarksstyret. Disse medlemmene har derfor foreslått en overgangsbestemmelse som på enkelte punkter avviker fra det øvrige flertallets forslag, jf. deres alternative utforming av § 37 annet, åttende og niende ledd. Fordi disse medlemmene også har gått inn for at den forvaltningsordningen de har foreslått skal få anvendelse også i statsallmenningene i de tradisjonelle samiske områdene, har de videre i endringsparagrafen foreslått en endring i fjellova § 1 første ledd som samsvarer med dette, jf. § 38 nr. 1 i deres utforming av endringsparagrafen.

##### § 36 Ikrafttreden

*Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft dens enkelte bestemmelser til forskjellig tid.*

Kongen fastsetter etter *første ledd første punktum* når loven trer i kraft. Fordi en rekke forhold vil måtte avklares før samtlige bestemmelser i lovutkastet kan settes i kraft, åpner *annet punktum* for at de enkelte bestemmelsene i loven kan fastsettes til forskjellig tid. Bestemmelsen er sammenfallende med finnmarksloven § 48 som i regjeringens opprinnelige lovutkast var inntatt som § 29. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelsen i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 139, jf. også drøftelsen foran i punkt 14.8.10.1.

For øvrig bemerkes det at fordi det åpnes for at lovutkastets enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid, også er foreslått at endringsparagrafen i lovutkastets § 38 formuleres slik at det overlates til Kongen å bestemme når de ulike lovendringene skal gjøres, fremfor at det bestemmes at disse endringene gjøres «fra den tid [hålogalands]loven trer i kraft.»

##### § 37 Overgangsregler

*Ved ikrafttreddelsen av kapittel 2 overtar Hålogalandsallmenningen de faste eiendommene i Nordland og Troms fylker som Statskog SF har grunnbokshjemmel til eller eier uten å ha grunnbokshjemmel. Tilsvarende gjelder begrensede rettigheter i fast eiendom. Omregistrering i grunnboken skjer ved navneendring. Overføringen skjer med skattemessig kontinuitet og utløser ikke skatteplikt for Statskog SF etter skatteloven § 5–2.*

*Inntekter som Statskog SF har fra bruk og utnyttelse av faste eiendommer som nevnt i første ledd, og herunder også fra jakt, fangst og fiske på disse eiendommene, i perioden mellom vedtakelsen av og ikrafttreddelsen av kapittel 2, skal fordeles likt mellom Hålogalandsallmenningen og utmarksstyrene. Dersom kapittel 2 trer i kraft før bestemmelsene om utmarksstyrene i kapittel 3, skal halvparten av de midlene som tilfaller Hålogalandsallmenningen avsettes til utmarksstyrene, og når disse er etablert fordeles mellom disse i samsvar med prinsippene i § 17 i loven her.*

*Hålogalandsallmenningen overtar det personlige ansvaret fra Statskog SF for pantheftelser og andre heftelser for pengeforpliktelser i de eiendommene eller rettighetene som Hålogalandsallmenningen overtar. Hålogalandsallmenningen overtar også ansvaret for avtaler om bruksretter, leieretter o.l. til de eiendommene og rettighetene som overtas, og konsesjoner og bevilninger mv. som Statskog SF har i tilknytning til de eiendommer og rettigheter som overtas.*

*Etter avtale med Statskog SF har Hålogalandsallmenningen rett til å overta avtaler som Stat-*

skog SF har inngått vedrørende virksomheten i Nordland og Troms.

Den som ved ikrafttreddelsen av kapittel 2 er ansatt i Statskog SF med arbeidssted i Nordland eller Troms fylke, unntatt ansatte som er knyttet til Statskog SFs fjelltjeneste, anses som ansatt i Hålogalandsallmenningen fra ikrafttreddelsestidspunktet med samme lønns- og arbeidsvilkår som vedkommende hadde hos Statskog SF, med mindre den ansatte har meddelt at vedkommende ikke ønsker det. Fra ikrafttreddelsestidspunktet er ansatte i Statskog SF med arbeidssted i Nordland og Troms ikke lenger ansatt i Statskog SF med mindre det er særskilt avtalt.

Departementet innkaller til det første styremøtet i Hålogalandsallmenningen. Styret skal sørge for at Hålogalandsallmenningen blir registrert i foretaksregisteret innen seks måneder etter ikrafttreddelsen.

Den som ved ikrafttreddelsen av kapittel 3 er ansatt i Statskog SFs fjelltjeneste med arbeidssted i Nordland og Troms, har fra ikrafttreddelsestidspunktet rett til ansettelse i det regionale utmarksoppsynet, jf. § 35. For øvrig gjelder femte ledd tilsvarende.

Kongen kan fastsette at andre eiendeler knyttet til virksomheten i Nordland og Troms enn fast eiendom skal overføres fra Statskog SF til Hålogalandsallmenningen, utmarksstyrene og Statens naturoppsyn. Kongen kan også fastsette at avtaler som nevnt i tredje ledd skal kunne overtas av Statens naturoppsyn.

For øvrig kan Kongen gi nærmere overgangsregler. Herunder kan det bestemmes at for det tilfellet at kapittel 2 og deler av kapittel 3 settes i kraft før regionene er avgrenset og utmarksstyrene er etablert, skal de beføelsene som etter kapittel 3 tilligger utmarksstyret utøves av Hålogalandsallmenningens styre. Det kan også bestemmes at de midlertidige begrensningene på Hålogalandsallmenningens eierrådighet etter § 13 kan gis anvendelse for Statskog SF som grunneier i tidsrommet mellom lovvedtaket og ikrafttreddelsen av kapittel 2.

Alternativ utforming av § [37] annet, femte, nest siste og siste ledd:

Inntekter som Statskog SF har fra bruk og utnyttelse av den grunnen som foretaket har grunnbokshjemmel til i Nordland og Troms i perioden mellom vedtakelsen av og ikrafttreddelsen av kapittel 2, skal tilfalle Hålogalandsallmenningen.

...

Den som ved ikrafttreddelsen av kapittel 2 er ansatt i Statskog SF med arbeidssted i Nordland eller Troms fylke, herunder ansatte i Statskog SFs fjelltjeneste, anses som ansatt i Hålogalandsallmenningen

fra ikrafttreddelsestidspunktet med samme lønns- og arbeidsvilkår som vedkommende hadde hos Statskog SF, med mindre den ansatte har meddelt at vedkommende ikke ønsker det. Fra ikrafttreddelsestidspunktet er ansatte i Statskog SF med arbeidssted i Nordland og Troms ikke lenger ansatt i Statskog SF med mindre det er særskilt avtalt.

...

Kongen kan fastsette at andre eiendeler knyttet til virksomheten i Nordland og Troms enn fast eiendom skal overføres fra Statskog SF til Hålogalandsallmenningen og Statens naturoppsyn. Kongen kan også fastsette at avtaler som nevnt i tredje ledd skal kunne overtas av Statens naturoppsyn.

For øvrig kan Kongen gi nærmere overgangsregler. Herunder kan det bestemmes at de midlertidige begrensningene på Hålogalandsallmenningens eierrådighet etter § 13 kan gis anvendelse for Statskog SF mellom lovvedtaket og ikrafttreddelsen av kapittel 2.

§ 37 inneholder ulike overgangsregler som i hovedsak er en nødvendig følge av forslaget om å etablere Hålogalandsallmenningen som ny eier av den grunnen som Statskog SF vil være eier av inntil lovutkastets ikrafttreddelse. Bestemmelsen er i hovedsak foreslått av et samlet flertall, men Eira, Kappfjell og Westerfjeld har som følge av at de har gått inn for at også administreringen av de utmarksrettighetene som er regulert i lovutkastet skal ligge til Hålogalandsallmenningen, foreslått alternative utforminger av annet og sjuende til niende ledd. De vurderingene som ligger bak forslaget til bestemmelsen er inntatt i punkt 14.8.10.2.

Første ledd om at Hålogalandsallmenningen når lovens kapittel 2 trer i kraft overtar Statskog SFs faste eiendommer og begrensede rettigheter i fast eiendom, omregistrering, og at overføringen ikke utløser skatteplikt for Statskog, tilsvarende finnmarksloven § 49 første ledd. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelsen, som i det opprinnelige finnmarkslovutkastet var plassert som § 30 første ledd, i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 139.

Annet ledd har regler om at inntektene fra Statskog SFs faste eiendommer i Nordland og Troms i tidsrommet mellom vedtaket og ikrafttreddelsen av hålogalandsloven skal tilfalle Hålogalandsallmenningen og eventuelt også utmarksstyrene. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i finnmarksloven § 49, og er foreslått for å motvirke at Hålogalandsallmenningen, slik det viste seg at Finnmarkseiendommen måtte gjøre, må søke særskilt om å få tilført midler i forbindelse med oppstarten av virksomheten. Den foreligger i to alternative utforminger. Flertallet, med unntak av medlem-

mene Eira, Kappfjell og Westerfjeld, har foreslått nærmere regler om fordelingen av disse midlene mellom Hålogalandsallmenningen og vedkommende utmarksstyrer, eller eventuelt slik at det avsettes midler til utmarksstyrene dersom disse etableres på et senere tidspunkt enn eierorganet, jf. *første og annet punktum*.

Den *alternative utformingen* av annet ledd fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld inneholder ingen regler om slik fordeling eller avsetting, ettersom disse medlemmenes lovforslag ikke har nærmere regler om regionale utmarksstyrer.

*Tredje og fjerde ledd* om at Hålogalandsallmenningen overtar ansvaret for Statskog SFs pantehaftelser mv. til de eiendommene en får overført, og også har rett til (etter nærmere avtale) å tre inn i Statskogs avtaler vedrørende virksomheten i Nordland og Troms tilsvarende finnmarksloven § 49 annet og tredje ledd. Det vises derfor til merknadene i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 139–140 [til proposisjonens § 30 annet og tredje ledd].

*Femte ledd* som inneholder overgangsbestemmelser for de som er ansatte i Statskog SF og om at disse i utgangspunktet har rett til å bli med over til Hålogalandsallmenningen dersom de ønsker det, tilsvarende finnmarksloven § 49 fjerde ledd. Bestemmelsen foreligger i to alternative utforminger. Flertallet med unntak av Eira, Kappfjell og Westerfjeld har i syvende ledd foreslått inntatt en særskilt regel for ansatte i Statskog SFs fjelltjeneste og har derfor gjort unntak for disse i femte ledd, mens det ikke er gjort noe slikt unntak i den *alternative utformingen* av bestemmelsen fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld. Se for øvrig Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 140 [merknadene til § 30 fjerde ledd i proposisjonen], jf. også Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 31 der bakgrunnen for de endringene som ble gjort i bestemmelsen under behandlingen i Stortingets Justiskomite er noe nærmere omtalt.

*Sjette ledd* om at departementet innkaller til det første styremøtet og at styret sørger for registrering i foretaksregisteret, tilsvarende finnmarksloven § 49 femte ledd, som (i en noe annen utforming) er kommentert i Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) side 140 [til § 30 femte ledd].

*Syvende ledd* om at de som ved ikrafttredelsen av hålogalandslovens kapittel 3 er ansett i Statskog SFs fjelltjeneste i Nordland og Troms, skal anses som ansatte i den regionale utmarksforvaltningen dersom de ønsker det, motsvarer finnmarksloven § 49 sjette ledd. Det er imidlertid den forskjellen at de som var ansatt i Statskog SFs fjelltjeneste i Finnmark ved finnmarkslovens ikrafttredelse skulle anses som ansatte i Statens naturoppsyn med min-

dre de ønsket noe annet. Se ellers Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 31.

Eira, Kappfjell og Westerfjeld har i sin utforming av lovutkastets § [35] foreslått å legge utmarksoppsynet direkte til Hålogalandsallmenningen. Disse medlemmene har ikke tiltrådt det øvrige flertallets forslag til § 37 syvende ledd, men foreslått en utforming av § 35 femte ledd som også omfatter ansatte i Statskog SFs fjelltjeneste.

Forslaget til *åttende ledd* om at Kongen kan fastsette at andre eiendeler knyttet til Statskog SFs virksomhet i Nordland og Troms enn fast eiendom skal overføres til Hålogalandsallmenningen, utmarksstyrene og Statens naturoppsyn, tilsvarende finnmarksloven § 49 syvende ledd, med unntak av at «utmarksstyrene» er føyd til i oppregningen i første punktum. Se ellers merknadene i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 31. Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld har i sin alternative utforming av bestemmelsen, som i deres forslag er inntatt i syvende ledd, ikke foreslått noen slik tilføyelse.

*Niende ledd* gir Kongen adgang til å fastsette nærmere overgangsregler, for eksempel om styrets myndighet og forvaltningen av Hålogalandsallmenningen i perioden mellom lovvedtaket og Hålogalandsallmenningens overtakelse av eiendommene ved ikrafttredelsen av reglene i kapittel 2. *Første punktum* motsvarer finnmarksloven § 49 åttende ledd, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 140. Det er imidlertid foreslått inntatt visse presiseringer, blant annet for å fange opp det tilfellet at lovens kapittel 2 trer i kraft før reglene om lovens kapittel 3. Se *annet punktum* om at det inntil utmarksstyrene er etablert kan bestemmes at administreringen av utmarksrettighetene etter kapittel 3 utøves av Hålogalandsallmenningens styre.

Videre er det i *tredje punktum* gitt en regel om at det kan bestemmes at de midlertidige begrensningene på Hålogalandsallmenningens eierrådighet under rettighetskartleggingen, jf. lovutkastets § 13, skal få anvendelse for Statskog SF i perioden mellom lovvedtaket og ikrafttredelsen av lovens kapittel 2. Denne bestemmelsen er også tiltrådt av medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld. Derimot har disse medlemmene i sin alternative utforming av bestemmelsen i niende ledd, som i deres utkast er inntatt i åttende ledd, ikke foreslått noen bestemmelse som tilsvarende det øvrige flertallets forslag til annet punktum.

### § 38 Endringer i annen lovgivning

*Fra den tiden Kongen bestemmer, gjøres følgende endringer i annen lovgivning:*

1. I lov om tomtefeste 20. desember 1996 nr. 106 gjøres følgende endring:

§ 34 Unntak frå festarens rett til innløyising, annet ledd annet punktum skal lyde:

*Ved krav om innløyising av ei festetomt til bustadhus eller fritidshus som høyrer til ein bygdeallmenning, kan bortfestaren i staden tilby festaren lenging på same vilkår som før etter § 33. Det same gjeld ved krav om innløyising av ei festetomt til fritidshus som høyrer til ein statsallmenning, til Finnmarkseigedomens grunn i Finnmark eller til Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms.*

Et samlet flertall foreslår i § 38 nr. 1 at ordene «eller til Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms» føyes til i tomtefesteloven § 34 annet ledd annet punktum. Med dette vil unntaket fra tomtefesterens rett til innløsning av festetomter til fritidshus som er lokalisert i en statsallmenning eller på Finnmarkseiendommens grunn, bli utvidet til også å gjelde på Hålogalandsallmenningens grunn (tidligere opprinnelig eller innkjøpt statsgrunn) i de to fylkene. Når det gjelder begrunnelsen for endringsforslaget, vises det til drøftelsen foran i punkt 14.8.10.3, hvor det blant annet er fremholdt at det er vanskelig å se noen gode reelle grunner for i denne relasjonen å operere med andre regler for den gjenværende statsgrunnen i Nordland og Troms enn for statsallmenningens grunn og grunn i Finnmarkseiendommens eie.

2. I lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift gjøres følgende endringer:

§ 25 Brensel og trevirke, tredje ledd fjerde punktum skal lyde:

*Staten, Hålogalandsallmenningen og Finnmarkseiendommen kan ikke kreve betaling etter bestemmelsene i leddet her.*

Det foreslås at staten (Statskog SF) og Hålogalandsallmenningen føyes til i reindriftsloven § 25 tredje ledd fjerde punktum. Dette vil klargjøre at heller ikke disse kan kreve betaling for friskt lauv-trevirke som reindriftsberettigede tar etter § 25 tredje ledd. Hva angår staten v/ Statskog SF, følger dette for så vidt allerede av det forholdet at tredje ledd gjelder for trevirke som tas i «privat skog», jf. bestemmelsens første punktum, men det antas at det vil virke klargjørende at det sies uttrykkelig at staten ikke kan kreve betaling for slikt virke.

For så vidt gjelder Hålogalandsallmenningen vil det kunne utledes av § 4 annet ledd i hålogalandsloven om at loven ikke griper inn i rettigheter

som reindriftsutøverne har med grunnlag i alders tids bruk eller etter reindriftsloven, at Hålogalandsallmenningen, som vil tre inn i statens grunneierrolle i Nordland og Troms, ikke kan ta betalt for trevirke som reindriftsutøverne kunne ta gratis så lenge staten var grunneier.

Bakgrunnen for at gjeldende tredje ledd fjerde punktum har en bestemmelse om at Finnmarkseiendommen ikke kan ta betaling for friskt lauv-trevirke, er imidlertid at det ble antatt at en dette ville være nødvendig for å opprettholde reindriftsutøverens rett til gratis friskt lauv-trevirke i Finnmark, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 142. Når bestemmelsen først gjør unntak for Finnmarkseiendommen, til tross for at finnmarksloven § 5 annet ledd har en tilsvarende bestemmelse som hålogalandsloven § 4 annet ledd, vil det derfor virke både naturlig og klargjørende å gi en tilsvarende bestemmelse for Hålogalandsallmenningen. Det vises for øvrig til drøftelsen foran i punkt 14.8.10.4, jf. også punkt 16.2.7.2.

Når det ellers gjelder de endringene som er foreslått i reindriftsloven § 25, vises det til utredningens punkt 16.2.7.1 og 16.2.7.2 foran. Se også merknadene nedenfor i punkt 24.4.

§ 26 Jakt, fangst og fiske, første ledd skal lyde:

*Retten til å utøve reindrift gir, med mindre det følger av særlige rettsforhold at de reindriftsberettigede har mer vidtgående rettigheter, rett til i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift å drive jakt, fangst, og fiske i statsallmenning, på annen statsgrunn, på Finnmarkseiendommens og på Hålogalandsallmenningens grunn innenfor det reinbeitedistrikt hvor reindriften foregår. Jakt, fangst og fiske som nevnt i første punktum, utøves på samme vilkår som gjelder for personer som er fast bosatt i den kommune, bygd eller grend hvor statsallmenningen, statseiendommen, eller den aktuelle del av Finnmarkseiendommens eller Hålogalandsallmenningens grunn ligger.*

§ 26 første ledd er foreslått supplert med henvisninger til «Hålogalandsallmenningens grunn» slik at det klargjøres at reindriftsutøvernes rett til jakt, fangst og fiske på samme vilkår som den fastboende (lokal)befolkning får anvendelse på denne grunnen. Se ellers det som er anført ovenfor i merknadene til det tilsvarende endringsforslaget i § 25, samt drøftelsen foran i utredningens punkt 14.8.10.4 og 16.2.8.1 til 16.2.8.4. I de sistnevnte underpunktene har utvalget for øvrig foretatt en relativt grundig vurdering av det mer generelle behovet for endringer i reindriftsloven § 26. Denne vurderingen har blant annet ledet til at det er fore-

slått en del endringer i ordlyden i første ledd. Den utformingen av bestemmelsen som er gjengitt ovenfor og hvor det foreslås inntatt henvisninger til Hålogalandsallmenningen, er således ikke sammenfallende med § 26 første ledd slik bestemmelsen lyder i dag, men slik den eventuelt vil lyde dersom Samerettsutvalgets (øvrige) endringsforslag blir realisert.

*Alternativ utforming av § [38]:*

*Fra den tiden Kongen bestemmer, gjøres følgende endringer i annen lovgivning:*

*1. I lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) 6. juni 1975 nr. 31 gjøres følgende endring:*

*§ 1 første ledd skal lyde:*

*Føresegnene i lova her gjeld for statsallmenningane utanom tradisjonelle samiske område.*

Medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld har foreslått at hålogalandsloven ikke bare skal gis anvendelse (på statsgrunn) i Nordland og Troms, men også i statsallmenninger som forvaltes etter fjellova i de tradisjonelle samiske områdene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark. De har derfor i sin utforming av § 38 nr. 1 foreslått en endring av fjellovas geografiske virkeområde i fjellova § 1 første ledd som korresponderer med det forslaget de har fremmet til regulering av hålogalandsallmenningslovens geografiske virkeområde i denne lovens § 2. Konsekvensen av forslaget vil være at de aktuelle områdene ikke lenger vil være underlagt fjellovas forvaltningsordning men hålogalandslovens forvaltningsordning i den utformingen denne er tillagt etter disse medlemmenes forslag. Se ellers foran i punkt 15.2.3.

Disse medlemmene har ellers tiltrådt innholdet i det øvrige flertallets forslag til endringer i tomtefesteloven § 34 og reindriftsloven §§ 25 og 26. Det forslaget til endring i tomtefesteloven § 34 som i flertallets forslag er plassert som § 38 nr. 1, vil imidlertid i forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld bli plassert i § 38 nr. 2 og slik at det her ikke vises til «Hålogalandsallmenningens grunn «i Nordland og Troms», men til dennes «grunn i landets tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover».

Forslaget fra Eira, Kappfjell og Westerfjeld til endringer i reindriftsloven §§ 25 og 26 som følge av opprettelsen av Hålogalandsallmenningen vil for sin del bli plassert i § 38 nr. 3. Her er ordlyden i forslaget til endringer i § 25 identisk med forslaget

fra det øvrige flertallet, mens ordet «statsallmenning» i disse medlemmenes forslag til endringer i § 26 strykes som overflødig for så vidt som Hålogalandsallmenningen etter deres forslag også vil omfatte alle statsallmenninger i det samiske reinbeiteområdet hvor § 26 første ledd vil få anvendelse.

#### **24.2.2 Alternativ 2 – Utkast til lov om rettsforhold og disponering over statens grunn og naturressurser i Nordland og Troms**

Forslaget er fremmet av medlemmet *Reiersen* og har i hovedsak tilslutning fra *Parmann*. Bortsett fra visse mindre justeringer av hensyn til strukturen i merknadene og enkelte andre endringer av redaksjonell art, har *Reiersen* hatt hovedansvaret for utformingen av merknadene til de enkelte bestemmelsene.

### **Kapittel 1 Almennelige bestemmelser**

#### *§ 1 Formål*

*Rådighet over grunn og naturressurser skal utøves på en økologisk bærekraftig måte, med sikte på langsiktig verdiskapning for samfunnet og til beste for eier, rettighetshavere, og allmennheten for øvrig.*

*Det skal tas tilbørlig hensyn til grunn og ressursers betydning for samisk kultur, heri reindrift. Det skal videre tas tilbørlig hensyn til utmarksbruk, næringsutøvelse, naturvern, friluftsliv og samfunnsliv for øvrig.*

Formålsparagrafen er innholdsmessig relativt sammenfallende med flertallets forslag, men med den forskjell at rammene for utøvelsen av det nasjonale eierskapet til grunn er søkt harmonisert med grunnlovens § 19 sin bestemmelse om at statens eiendommer skal forvaltes på den for «Almenvæsenet nyttigste Maade», samt med formål i Statskog SFs vedtekter, jf. *første ledd*. Formålet forutsettes for øvrig å være i samsvar med føringer i blant annet grunnloven §§ 110 a og 110 b. Se ellers merknadene foran i punkt 14.9.5.2.

#### *§ 2 Virkeområde*

*Bestemmelsene i loven her gjelder for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Nordland og Troms fylker i Statskog SFs eie.*

§ 2 fastslår at lovens virkefelt omfatter de eiendommer og ressurser i Nordland og Troms fylke som til enhver tid er i Statskog SFs eie. Det geografiske



virkeområdet vil dermed i prinsippet være sammenfallende med det virkeområdet som er angitt i flertallets forslag (alternativ 1), men med den forskjellen at grunnbokshjemmelen til området vil ligge til Statskog SF og ikke til Hålogalandsallmenningen.

### § 3 Forholdet til annen lovgivning og folkeretten

*Eiendommer og ressurser skal forvaltes og utvikles innenfor de rammer som følger av villtloven, lakse- og innlandsfiskeoven og annen lovgivning.*

*Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.*

*Første ledd* stadfester at forvaltning og utvikling av grunn skal skje innen rammer som følger av blant annet vilt- og fiskelovgivning, jf. for så vidt at det samme fremgår av § 31 i flertallets forslag. Det foreslås i dette utkastet ingen endringer i gjeldende bestemmelser om tilgang til jakt, fangst og fiske på statens grunn. «Annen lovgivning» er for eksempel plan og bygningslov, vannressurslov, naturvernlov, lov om friluftsliv etc.

*Annet ledd* tilsvarer § 3 annet punktum i flertallets forslag. Se ellers punkt 14.9.4.2.

### § 4 Forholdet til bestående rettigheter og til prosess med kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter

*Loven her gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter til land og vann som er opparbeidet gjennom langvarig bruk, eller på annet rettslig grunnlag.*

*Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om Statskog SFs disponering av eiendommer og ressurser i det tidsrommet det i et felt pågår kartlegging av eierrettigheter og bruksrettigheter i medhold av lov xx. xxxx 200x nr xx om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover. Det kan herunder fastsettes begrensning i Statskog SFs adgang til å foreta grunn disponering og avhending av eiendommer og ressurser mens slik kartlegging pågår.*

Rettigheter opparbeidet gjennom langvarig bruk kan anerkjennes/stadfestes gjennom prosess med kommisjon/domstol, jf. forslaget i utredningens kapittel 12 og 13 til lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i dette området.

Bestemmelsen i *annet ledd* gjelder for grunn og rettigheter som ved lovforslagets ikrafttredelse helt eller delvis er i Statskog SFs eie, jf § 2. Bestem-

melsen fastslår at Kongen kan fastsette begrensninger i Statskog SFs adgang til å disponere over eiendommer og ressurser mens det pågår kartlegging av eiendomsrett og bruksrett i medhold av den foreslåtte kartleggings- og anerkjennelsesloven, og er for så vidt et motstykke til § 13 i flertallets forslag om midlertidige begrensninger på eierorganets rådighet under rettighetskartleggingen.

Kartleggingsprosessen vil pågå i begrenset tidsrom, og rammer for disponering under kartleggingsprosess antas primært å ha relevans i dette begrensede tidsrommet. Begrensninger under kartleggingsprosessen vil etter forslaget kunne hjemles loven om rettsforhold og disponering over statens grunn og naturressurser i Nordland og Troms. Det kan også vurderes inntatt bestemmelser i kartleggings og anerkjennelsesloven som kan hjemle slike begrensninger. Det antas at Statskog SF som hovedregel ikke kan iverksette grunn disponeringstiltak, eller avhende grunn og rettigheter mens slik kartlegging pågår.

Unntak kan imidlertid gjelde for disposisjoner som etter sin art ikke vil ha virkning i forhold til pågående kartleggingsprosess, og som ikke vil ha betydning for pretendentens eller pretendentenes interesser. Eksempler på dette er mindre inngripende grunn disponeringer, eller forhandling om minnelig løsning med ekstern tiltakshaver som har tillatelse til ekspropriasjon av nødvendig grunn og rettigheter for virksomheten. Det antas derfor hensiktsmessig at nærmere bestemmelser om begrensning i rådighet over eiendommer og ressurser utarbeides i forskrifts form. Se ellers redegjørelsen foran i punkt 14.9.5.3, jf. også punkt 14.9.4.2.

## Kapittel 2 Organer, myndighet, inntektsdisponering

### I Organer, myndighet, saksbehandling

#### § 5 Statskog SFs rådighet som grunneier

*Statskog SF utøver sin rådighet som grunneier innenfor de rammene som følger av statsforetaksloven 30. august 1991 nr. 71, annen lovgivning og foretakets vedtekter.*

Bestemmelsen slår fast at Statskog SFs rådighet er begrenset av statsforetaksloven, annen lovgivning og foretakets vedtekter, jf. også forslaget til § 3 om forholdet til annen lovgivning som i annet ledd også viser til folkeretten som en ramme for foretakets eierrådighet.

Folkerettslige føringer for urfolks rett til medbestemmelse over områder hvor de har bruksrettigheter og interesser, jf. blant annet ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15 og SP artikkel 27, vil for øvrig bli søkt ivare tatt gjennom endringer i Statskog SFs vedtekter. Det vil bli fremmet forslag om endring av vedtektene slik at samiske interesser sikres representasjon i Statskog SFs styre, jf. foran i punkt 14.9.4.1, og ved at ivaretagelse av det samisk folks rettigheter og interesser nevnes særskilt i vedtektenes formålsbestemmelse.

#### § 6 Regionale utmarksstyret – kompetanse, opprettelse og sammensetning

*Det opprettes regionale utmarksstyret for to til seks regioner i virkeområdet som innenfor de rammene som følger av loven her § 14 og § 15, 1. ledd, og annen lovgivning, disponerer over ressurser, utarbeider forslag til plan, jf § 10, og avgir uttalelse i saker som faller inn under § 11 og § 12 over utnyttelsen av grunn og ressurser i vedkommende region.*

*Regionalt utmarksstyre, som omhandlet i paragrafen her, skal ha fem til sju medlemmer. Utmarksstyret skal sammensettes slik at berørte rettighetshavere og interesser, herunder jakt, fiske og friluftsliv er representert. Sametinget oppnevner en representant med personlig varamedlem. Ett medlem med personlig varamedlem oppnevnes av og blant reindriftsnæringen i regionen. Etter forslag fra kommunene i regionen oppnevner vedkommende fylkeskommune, i samråd med vedkommende kommuner, tre til fem representanter med personlige varamedlemmer.*

*Medlemmer oppnevnt av fylkeskommunen og Sametinget skal velges av og blant personer som det siste året har vært og som fortsatt er fast bosatt i de kommunene som inngår i vedkommende region.*

*Utmarksstyrets funksjonstid er fire år og følger kommunevalgperioden.*

*For øvrig gjelder reglene i kommuneloven om hvem som kan velges som medlem av kommunale nemnder tilsvarende ved valg av utmarksstyre, men slik at også utøvere av samisk reindrift i vedkommende region kan velges som medlem av utmarksstyret selv om de ikke er registrert bosatt i en kommune som ligger i regionen.*

*Kongen gir ved forskrift regler om regioninndeling, hvilke kommuner som skal inngå i de ulike regionene, og geografiske grenser for hvor en anses bosatt i den enkelte region. Kongen gir ved forskrift bestemmelse om utmarksstyret, herunder antall medlemmer og sammensetning. Før slike regler gis, skal berørte kommuner og andre berørte interesser gis anledning til å uttale seg.*

Utmarksstyrenes kompetanse foreslås positivt regulert i lovutkastet. De har avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker, jf. §§ 14 og 15 annet ledd. Videre har de medinnflytelse i bruk av inntekter fra region, jf. § 9, og de er høringsinstans i alle saker som gjelder grunn disponering, jf. § 11, og i saker om avhending/makeskifte av grunn etter § 12. Utmarksstyret skal sammen med Statskog SF utarbeide samlet plan for områdene i sin region, jf. § 10. De er derigjennom, samt gjennom § 16, sikret medinnflytelse i forvaltning og administrasjon av jakt, fangst og fiske.

Etter første ledd skal det opprettes fra «to til seks» regioner. Ved fastsetting av antall regioner må en avveie ulike hensyn, og om mulig se hen til eksisterende regionale nivå i samfunnet for øvrig. En bør unngå for stor fragmentering, muligens vil ordning med tre regioner gi god balanse mellom ulike hensyn.

De medlemmene fylkeskommunene etter forslag fra, og i samråd med kommunene i regionen skal oppnevne, bør gjenspeile interesser som gjør seg gjeldende, og da i særlig grad jakt og fiskeinteresser, friluftsliv, jordbruk og annen utmarksbasert næring, for eksempel reiseliv, jf. annet ledd. Vedkommende fylkeskommune (eller fylkeskommuner dersom en region strekker seg på tvers av fylkesgrensene) samordner forslag fra kommunene i regionen, og skal sikre at representasjon fra ulike interesser, geografiske områder, kjønn mv. er iaktatt.

Utmarksstyret bør selv konstituere seg. Som hovedregel bør ledervervet over tid turnere mellom de ulike interessene som er representert.

Tredje til femte ledd er i hovedsak sammenfallende med § 23 annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd i flertallets forslag, men er redigert noe annerledes.

Sjette ledd gir en forskriftshjemmel og visse saksbehandlingsregler for fastsettelsen av de ulike regionene, som er sammenfallende med § 22 tredje ledd første og annet punktum i flertallets forslag, men hvor myndigheten foreslås lagt til Kongen og ikke til departementet.

For øvrig vises det til drøftelsen foran i punkt 14.9.5.4.

#### § 7 Vedtaksførhet og saksbehandling

*Utmarksstyret er vedtaksført når minst fire av medlemmene, heri leder eller nestleder, møter. Ved stemmelikhet er lederens stemme avgjørende.*

*For utmarksstyret gjelder forvaltningslovens kapittel II om ugildhet, § 11 om veiledningsplikt,*

§ 11 a om saksbehandlingstid og foreløpig svar og §§ 13 til 13 f om taushetsplikt tilsvarende.

Utmarksstyrets saksdokumenter er offentlige etter reglene i offentliglova. Ved avslag på begjæringer om innsyn kan spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, påklages til fylkesmannen i vedkommende fylke.

§ 7 har nærmere regler om utmarksstyrets vedtaksførhet og saksbehandling. Etter første ledd er det ikke beslutningsdyktig dersom både leder og nestleder har fravær. Ved leders fravær ivaretar nestleder lederfunksjon, og utøver leders dobbeltstemme. Utmarksstyrets møter skal som hovedregel være fysiske møter. Ved særlige tilfeller kan møte avholdes uten fysisk møte.

Utmarksstyret er ikke offentlig myndighet, og de vedtak utmarksstyret fatter etter loven her er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er ikke formell klageadgang over utmarksstyrets avgjørelser. Forvaltningslovens regler kommer som utgangspunkt bare til anvendelse for utmarksstyret i den utstrekning det måtte bli tillagt offentlig myndighet. Det er derfor i annet ledd uttrykkelig fastsatt at deler av forvaltningsloven kommer tilsvarende til anvendelse for organets saksbehandling. Bestemmelsen er i prinsippet sammenfallende med finnmarksloven § 18 første ledd første punktum, og går ikke like langt som § 24 annet ledd i flertallets forslag i forhold til å gi forvaltningslovens regler anvendelse for utmarksstyrets saksbehandling. Manglende iakttagelse av saksbehandlingsreglene kan medføre at utmarksstyrets avgjørelse er ugyldig, jf. prinsippet i forvaltningslovens § 41.

Offentlighetens interesse i utmarksstyrets arbeid forutsetter at utmarksstyrets dokumenter skal være offentlig tilgjengelig etter reglene i offentliglova, jf. tredje ledd. Avslag på begjæring om innsyn kan påklages til vedkommende fylkesmann. Denne siste bestemmelsen er, med unntak av at klageinstansen er en annen, sammenfallende med § 24 siste ledd i flertallets forslag.

## II Disponering av inntekter

### § 8 Utmarksstyrets inntekter og utgifter

Utmarkstyret forvalter utmarkskassen.

I utmarkskassen inngår foruten vederlag for utvisning av virke, beite, seter og tilleggsjord en årlig tildeling av midler fra Statskog SF, jf. § 9.

Utmarkskassens midler skal dekke utmarksstyrets utgifter til møter, regnskap og revisjon av utmarkskassen, samt honorar til styremedlemmer.

Utmarkskassen skal utrede støtte til virksomhet og aktiviteter i regionen i samsvar med retningslinjer gitt av Statskog SF, jf. § 9.

Utmarksstyret kan ikke oppta lån. Utmarksstyret er ansvarlig for at utmarkskassens utgifter ikke overstiger tilgjengelige midler.

Utmarksstyrets regnskap skal føres og revideres i samsvar med de regler som gjelder for kommunale regnskap. Utmarksstyret skal hvert år fremlegge revidert regnskap for Statskog SF til godkjenning. Manglende godkjenning av regnskap kan medføre at tilskudd fra Statskog SF for påfølgende år holdes tilbake.

§ 8 har regler om utmarkstyrets inntekter skal inngå i en utmarkskasse som utgjør utmarksstyrets egne midler, jf. første ledd, og om disponeringen av disse, jf. annet til fjerde ledd. Femte ledd gir visse begrensninger i utmarksstyrets økonomiske disposisjonsfrihet og sjette ledd har regler om regnskapsførsel og revisjon. Motstykket til denne bestemmelsen i flertallets forslag er §§ 25 og 26, som imidlertid avviker en del når det gjelder innhold.

For øvrig utarbeider utmarksstyret budsjett over de utgiftene utmarkskassen skal utrede. Budsjettet fremlegges for Statskog SFs styre forut for beslutning om årlig tildeling av midler, jf. § 9. Statskog SF skal ha sekretariat for utmarksstyret, og bærer utgifter til administrasjon som ikke dekkes av utmarkskassen. Det vises for øvrig til det som er sagt om disponering av inntekter og tilbakeføring av midler til utmarksstyrene foran i punkt 14.9.5.5.

### § 9 Tildeling av midler fra Statskog SF

Statskog SF skal årlig utrede tilskudd til utmarksstyret.

Det årlige tilskuddet skal benyttes til

- utmarksstyrets utgifter,
- støtte til utmarksbaserte næringsutviklingstiltak i regionene,
- støtte til allmennyttige tiltak for fremme av utmarksbruk i regionene,
- støtte til tiltak som skal fremme informasjon og kunnskap om reindriften og annen samisk tradisjonell bruk av utmark i regionene.

Statskog SF kan gi nærmere retningslinjer om de ulike tiltak tilskuddet skal dekke, herunder retningslinjer om prioritering mellom ulike formål og saksbehandling for utdeling av midler til formål som nevnt under 2. ledd bokstav b til d.

Årlig tilskudd til utmarksstyret fastsettes av Statskog SFs styre etter samråd med utmarksstyrene. Ved fastsetting av årlig tilskudd skal det sees hen til Stat-

skog SFs økonomiske resultat fra drift av eiendommer og ressurser i regionene.

§ 9 har regler om at Statskog SF årlig skal tildele utmarksstyrene midler og hva slikt tilskudd kan benyttes til, jf. *første og annet ledd*. Det er videre åpnet for at Statskog SF skal kunne gi retningslinjer om hvilke tiltak tilskuddet skal dekke, og lagt opp til medvirkning fra vedkommende utmarksstyre i tildelingsprosessen, jf. *tredje og fjerde ledd*. Motstykket til bestemmelsen i flertallets forslag er § 16, hvoretter Hålogalandsallmenningen vil være pålagt å tilbakeføre en betydelig del av sine grunn-eierinntekter til vedkommende utmarksstyre.

Formålet med den ordningen som er foreslått i § 9, er å sikre en viss utjevning av overskudd fra virksomheten i de ulike regionene, sikre det enkelte utmarksstyret dekning for utgifter til møter/styrehonorar, og sikre at en andel av overskudd fra disponering av grunn tilbakeføres til distriktene. Samtidig skal de generelle føringene som gjelder for statsforetaket, ivaretas.

Statskog SFs styre, som er ansvarlig for foretakets økonomi, gis kompetanse til å beslutte hvor stor årlig tildeling skal være, jf. *fjerde ledd*. Årlige tildelinger fastsettes av Statskog SFs styre etter samråd med utmarksstyrene og skal utgjøre en andel av Statskog SFs økonomiske resultat fra drift av eiendommer og ressurser i regionene. Årlige utdelinger skal sikre tilskudd til utmarkskassen, og skal i tillegg ha midler til fordeling til øvrige tiltak, jf. *annet ledd bokstav b til d*. De øvrige tiltakene er underlagt lik prioritering. Dersom årlige utdelinger ikke er tilstrekkelig for utdeling til alle tiltak, fastsetter Statskog SFs styre prioritering etter samråd med utmarksstyrene.

Se ellers redegjørelsen foran i punkt 14.9.5.5.

### Kapittel 3 Forvaltning og utvikling av grunn og ressurser

§ 10 Regionale planer for forvaltning og utvikling av områdene

*Det skal utarbeides en samlet plan for forvaltning og utvikling av grunn og ressurser i den enkelte region.*

*I planen skal det fremgå hvilke områder og ressurser som*

- a) er av særlig betydning for samisk bruk og næring, herunder reindrift,*
- b) er av særlig betydning for annen næring, herunder jordbruk og skogbruk,*
- c) er av særlig betydning for utøvelse av friluftsliv, herunder jakt og fiske,*
- d) har særlige utviklingsmuligheter.*

*Planen skal inneholde nærmere bestemmelser om utøvelse av beite for jordbruk. Planen skal inneholde rammer for utmarksstyrets utvisning av areal for beite, seter og tilleggsjord, jf. § 14, og uttak av virke jf. § 15.*

*Planen skal angi nærmere bestemmelser for utøvelse av jakt, fangst og fiske i regionen.*

*Vedkommende utmarksstyre, jf. § 6 i loven her, skal utarbeide forslag til plan for den enkelte region. Utmarksstyret skal kunngjøre at det settes i gang arbeide med plan, i minst to aviser som er alminnelig lest på stedet. Så vidt mulig bør rettighetshavere og andre som har interesse i bruk av området gis en frist for å uttale seg før utmarksstyret behandler planforslag.*

*Utmarksstyrets forslag til plan oversendes Statskog SF sammen med innkomne uttalelser for endelig behandling og godkjenning.*

§ 10 har regler om at det skal utarbeides en samlet plan for forvaltningen og utviklingen av grunn og ressurser i vedkommende region, jf. *første ledd*. Hensikten med planen er at den skal beskrive hvordan utmarksstyret og Statskog SF vil utnytte og utvikle ressursene innenfor de rammer lovgivning og offentlig planlegging fastsetter. Planen utformes på bakgrunn av rammer fastsatt ved offentlig regulering av grunn (arealplaner, verneområder m.v.). Den samlede planen for region som foreslås her, vil utfylle offentlig planverk ved at den nærmere beskriver hvordan grunneier/utmarksstyret vil utøve sin rådighet over områdene. Planen skal peke ut hvilke områder som er av særlig betydning for næring og friluftsliv, og skal peke ut hvilke områder utmarksstyret/grunneier ønsker å utvikle.

Den samlede planen for regionen vil kunne hente deler av innhold fra eksisterende planer for ulike næringer, for eksempel skogbruksplan, driftsplan for reindrift etc.

Det er i *annet ledd* foreslått visse nærmere regler om at planen blant annet skal angi hvilke områder og ressurser som er av særlig betydning for ulike grupper av rettighetshavere og brukerinteresser. Planen skal videre angi nærmere rammer for utmarksstyrets utøvelse av myndighet til utvisning av beite, seter og tilleggsjord og virke, og hvilke arealer som er aktuelle for denne type bruk. Likeledes fastsettes hvor vedhugst kan foregå, og omfang av årlig avvirkning til dette formål, jf. *tredje ledd*. Hva gjelder jordbruksbeite kan planen inndele beitet i felt, angi beitetider og avgrensning i antall beitedyr av ulike arter i ulike felt. Planen kan i den anledning utpeke aktuell plassering av gjeterbuer og lignende.

Planen skal etter *fjerde ledd* også angi nærmere bestemmelser om utøvelse av jakt, fangst og fiske, for eksempel fordeling av jakt- og fiskekort mellom regionens bofaste og eksterne søkere innen viltlovgivningens rammer, vederlag for jakt- og fiskekort i perioden, begrensinger i jakttid og jaktmetoder, herunder bruk av hund innenfor de rammene viltlovgivningen setter, deler av området som måtte være aktuelle for utleie til lokale jeger- og fiskeorganisasjoner mv.

Utmarksstyret utarbeider forslag til plan, og til rullering av plan, og vil i den forbindelse måtte iakttas visse nærmere saksbehandlingsregler, jf. *femte ledd*. Planarbeidet vil være et viktig verktøy for utmarksstyret, og derigjennom berørte rettighetshavere og brukerinteresser, til å utøve medinnflytelse over all rådighet som tilligger grunneier til forvaltning og utvikling av grunn og ressurser. I arbeidet med planen må utmarkstyret avveie særinteresser som måtte stå i konflikt med hverandre og søke å forenes om løsninger. Utarbeiding av en samlet plan vil på dette vis virke konfliktforebyggende.

Etter *sjette ledd* tilligger det endelige planvedtaket Statskog SF, jf. for så vidt at Statskogs styre har det overordnede ansvaret for forvaltningen og utviklingen av grunn i foretakets eie. Utmarksstyrets føringer for planens innhold vil imidlertid veie tungt, og det skal i praksis mye til for at Statskogs styre skal kunne forkaste vesentlige deler av utmarksstyrenes planer, jf. foran i punkt 14.9.5.6.

### § 11 Grunnndisponeringstiltak

*Før Statskog SF tar avgjørelse om grunnndisponeringstiltak, skal vedkommende utmarksstyre, jf. § 6 i loven her, og samiske og andre berørte rettighetshavere ha fått anledning til å uttale seg om tiltaket.*

*Statskog SF kan ta avgjørelse om mindre inngripende grunnndisponeringstiltak som klart er i samsvar med samlet plan for regionen, jf. § 10 i loven her. Utmarksstyret skal i så tilfelle underrettes om beslutningen.*

§ 11 gir visse regler om saksbehandlingen når Statskog SF overveier å iverksette grunnndisponeringstiltak, og motsvarer § 11, jf. også § 10 i flertallets forslag. Bestemmelsen må for øvrig ses i sammenheng med mindretallets utkast til § 4 om forholdet til bestående rettigheter og til prosess med kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter.

Med «grunnndisponeringstiltak» menes ethvert tiltak i/på grunn Statskog SF utøver i kraft av rådighet som grunneier. Grunnndisponeringstiltak

omfatter også tillatelse til å la andre iverksette tiltak i eller på grunn.

Etter *første ledd* skal vedkommende utmarksstyre og samiske og andre berørte rettighetshavere høres før Statskog SF tar avgjørelse om grunnndisponeringstiltak. Formålet med høringen er dels å avklare om tiltaket er i samsvar med godkjent plan for regionen, og om det eventuelt fordrer revisjon av planen. Det er også et formål å få utmarkstyrets syn på om tiltaket vil komme i konflikt med bruksrettshaveres utøvelse av bruksrett, eller øvrige interesser utmarksstyret skal ivareta.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med lovutkastets § 10 om regionale planer. Rammer for adgangen til å iverksette grunnndisponeringstiltak vil være trukket i godkjent regionale planer. I prosessen med utarbeidelse av regionale planer skal berørte rettighetshavere, herunder reindriften, ha hatt anledning til å uttale seg.

I tillegg til den høringsplikten som følger av denne bestemmelsen, fastsetter særlovgivningen en plikt for grunneier til å høre og iakttas de som er rettighetshavere på den aktuelle grunnen. Dette gjelder så vel reindriften, jf. reindriftsloven § 63, som andre bruksrettshavere, jf. servitutloven § 2. Særlovgivningen fastsetter herunder grenser for grunneiers rådighet, og har regler for tvisteløsning.

Reglene om konsultasjon mellom statlige myndigheter og Sametinget vil også kunne ha relevans for grunnndisponering i tradisjonelle samiske områder. Statskog SF er i utgangspunktet ikke underlagt avtalen mellom Sametinget og sentrale myndigheter om konsultasjoner. Selv om avtalen mellom Regjeringen og Sametinget i utgangspunktet ikke får direkte anvendelse for Statskogs disposisjoner som grunneier, kan likevel enkelte grunnndisponeringstiltak fra Statskogs side ha et omfang som utløser konsultasjonsplikt etter ILO-konvensjon nr. 169, artikkel 6 og 15, jf. også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, jf. menneskerettighetslovens § 2.

Også endring av arealers (plan-)status kan utløse behov for konsultasjon mellom Sametinget, og eventuelt også samiske rettighetshavere, og offentlige myndigheter. Offentlige myndigheter vil kunne være for eksempel planmyndigheter, staten v/ landbruksministeren som eier av Statskog SF og eventuelt Statskog SF i den utstrekning foretaket utøver offentlig myndighet i henhold til delegasjon. Se ellers det som er anført foran i punkt 14.9.4.2.

*Annet ledd* unntar fra høringsplikt tiltak av mindre inngripende karakter som åpenbart er i samsvar med samlet plan for regionen. Et eksempel

kan være inngåelse av festekontrakter for tomter og lignende i områder som er avsatt til festefor mål/utbygging i samlet plan.

### § 12 Avhending

*Før Statskog SF tar avgjørelse om avhending, herunder makeskifte, av grunn i området, skal samiske og andre berørte rettighetshavere og vedkommende utmarksstyre, jf. § 6 i loven her, ha fått anledning til å uttale seg.*

*Statskog SF kan allikevel uten forutgående høring avhende*

- a) *grunn som er dyrket eller skal brukes som gårdsbruk eller som tilleggsjord til gårdsbruk,*
- b) *grunn til byggetomter,*
- c) *tomt som er festet bort til boliger blir innløst etter lov om tomtefeste kapittel VI,*
- d) *innløsning og avhending av areal i henhold til innløsnings-/forkjøpsrett nedfelt i kontrakt før loven her er vedtatt.*

*Utmarksstyret og rettighetshavere skal i så tilfelle underrettes om beslutningen.*

Bestemmelsen i § 12 har sitt motstykke i flertallets forslag til § 12, men fastsetter i motsetning til flertallets forslag ikke at grunnen «som hovedregel» ikke kan avhendes.

Statskog SF pålegges imidlertid etter bestemmelsen å høre samiske og andre berørte rettighetshavere, det vil blant annet si reindriftsnæringen, og utmarksstyret før det tas beslutning om avhending eller makeskifte av arealer i det området loven har anvendelse for, jf. *første ledd*. For så vidt gjelder formålet med høringsprosessen og forholdet til reglene om konsultasjoner, vises det til merknadene til § 11, samt redegjørelsen foran i punkt 14.9.4.2. Bestemmelsen må for øvrig, i likhet med § 10, sees i sammenheng med forslaget til § 4 annet ledd, hvoretter Kongen skal kunne fastsette begrensninger i Statskog SFs disposisjonsadgang, herunder fastsette forbud mot avhending i det tidsrom det pågår en kartleggingsprosess ifølge lov xx. xxxx 200x nr. xx om kartlegging mv. i et felt.

Det antas for øvrig at særlig reindriftsnæringen sine rettigheter og interesser er av en slik art at de bør ha anledning til å uttale seg før Statskog SF tar beslutning om avhending av grunn. Avhending av grunn kan være initiert av eier som et sektorpolitisk virkemiddel, og det kan være egeninitiert og begrunnet i næringsmessige vurderinger. Makeskifte kan være aktuelt i forbindelse med verneprosesser, og arronderingsmessige disposisjoner. I forbindelse med verneprosesser har myndighetene ønsket at Statskog SF skal stille tilgjengelig

grunn som erstatningsareal for private grunneiere som blir berørt av vern.

*Annet ledd* fastsetter visse unntak fra høringsplikt i «kurante saker». Unntakene samsvarer langt på vei med unntak fra «salgsforbud» i fjellova § 13. Det foreslås samtidig en endring av tomtefesteloven, jf. nedenfor i § 18, slik at fester ikke lenger har rett til innløsning av fritidsfestetomt i tradisjonelle samiske områder, som er viktig for reindriften.

Etter *tredje ledd* skal vedkommende utmarksstyre, samt eventuelle rettighetshavere, forutsatt at disse er mulige å oppspore, underrettes om avhendingen.

## Kapittel 4 Bruksrettigheter, tilgang til fornybare ressurser

### § 13 Rettigheter for utøvere av samisk reindrift og rettigheter på grunnlag av alders tids bruk

*Samiske reindriftsutøvere har gjennom lang tids bruk opparbeidet rett til beite, ferdsel, opphold med rein og annen reindriftsrelatert virksomhet. Retten skal utøves i samsvar med gjeldende reindriftslov, dersom ikke annet følger av særskilt rettsgrunnlag.*

*Enhver har slik rett til bruk av grunn og ressurser som er opparbeidet gjennom alders tids bruk og som er anerkjent gjennom rettslig prosess eller på annen måte.*

Forholdet til eksisterende bruksrettigheter på statens grunn i Nordland og Troms vil i prinsippet være ivaretatt gjennom bestemmelsen i lovutkastets § 4, jf. også dettes § 3. Det antas likevel hensiktsmessig at rettigheter for samisk reindrift og andre rettigheter som er ervervet med grunnlag i alders tids bruk nevnes særskilt i loven. Mindretallet har derfor foreslått en slik bestemmelsen i § 13 hvor en har forsøkt å beskrive reindriften rettigheter og andre rettigheter som hviler på særskilt rettsgrunnlag.

*Første ledd* slår fast at utøvere av samisk reindrift gjennom langvarig bruk har opparbeidet rettigheter til bruk av grunn og ressurser på statens grunn i Nordland og Troms, og at rettighetene utøves i samsvar med bestemmelsene i den til enhver tid gjeldende reindriftslovgivningen med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, og er for så vidt sammenfallende med flertallets forslag til § 27, jf. også reindriftsloven § 4. I den grad enkeltutøvere eller grupper av utøvere kan ha opparbeidet seg rettigheter med grunnlag i alders tids bruk som går ut over det som følger av reindriftslovgivningen, forutsettes det at omfanget av og innholdet i slike særrettigheter vil bli avklart gjennom prosess med kommisjon og domstol, jf. forslagene i utredningens kapittel 12 og 13.

*Annet ledd* omhandler blant annet konkrete tilfeller av rett til beite på allmenningsrettslig grunnlag i Nordland og Troms som er stadfestet av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Bestemmelsen tar også høyde for at Statskog SF som grunneier kan anerkjenne rettigheter på grunnlag av alders tids bruk uten forutgående prosess for kommisjon og utmarksdomstol eller andre instanser, og for at slike rettigheter stadfestes av domstolene, for eksempel etter prosess med kommisjon og domstol som foreslått i kapittel 12 og 13.

#### § 14 Beite, seter og tilleggsjord for jordbrukseiendom

*I den utstrekning det kan skje uten vesentlig skade for miljø, eier og andre brukerinteresser, kan jordbruks-eiendom i den region eiendommen ligger*

- a) få utvist beite,
- b) få utvist seter,
- c) få utvist tilleggsjord.

*Utvisning avgjøres av utmarksstyret i samsvar med utarbeidede planer for området, jf. § 10. Det kan settes vilkår for utvisning, herunder at det skal svares et vederlag for utvisningen. Tillatelse til bruk av grunn og nærmere vilkår nedfelles i avtale mellom søker og Statskog SF.*

*Statskog SF fastsetter nærmere bestemmelser om saksbehandling ved utvisning.*

§ 14 åpner for at utmarksstyret kan utvise beite, seter og tilleggsjord for jordbrukseiendom og gir visse regler om slik utvisning. Bestemmelsen, som det er gitt en noe nærmere begrunnelse for i punkt 14.9.5.7 foran, er mindretallets motstykke til den bestemmelsen flertallet, med unntak av medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld, har foreslått inntatt i Hålogalandsloven § 28, jf. § 32.

Mindretallets forslag til § 14 gir ikke jordbruks-eiendom rettskrav på utvisning av beite, seter og tilleggsjord, men stadfester en tilgang til godet, dersom det kan dokumenteres et reelt behov og utvisning ikke kommer i konflikt med berettigede interesser, jf. første ledd.

Eventuelle rettigheter til beite, seter og tilleggsjord må primært avklares gjennom prosess med kommisjon og domstol, jf. forslaget til lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i utredningens kapittel 12 og 13. Det presiseres for øvrig at bestemmelsen om utvisning ikke omfatter beiterettigheter på allmenningsrettslig grunnlag som er anerkjent som følge av virksomheten til Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, jf. lovutkastets § 13.

Utvisningsmyndigheten ligger etter *annet ledd* til vedkommende utmarksstyre som foretar en

skjønnsmessig vurdering med avveining av de ulike interesser, innenfor rammer fastsatt i plan, jf. lovutkastets § 10. Utmarksstyret kan sette vilkår for og kreve vederlag for utvisningen, jf. *annet ledd annet punktum*. Eventuelt vederlag vil tilfalle utmarkskassen og disponeres i samsvar med bestemmelsene i lovutkastets § 8. Det skal inngås en avtale for det enkelte tilfelle hvor nærmere vilkår nedfelles. Avtalen inngås mellom eier av jordbrukseiendom som får utvisning, og Statskog SF i egenskap av å være hjemmelshaver til grunn, jf. *annet ledd tredje punktum*.

Statskog SF kan etter *tredje ledd* fastsette nærmere bestemmelser om saksbehandling ved utvisning, for eksempel at før utvisning gis, skal saken sendes på høring til reindriften og andre rettighetshavere, og eventuelt også til kulturminnemyndigheter og andre relevante myndigheter, for eksempel reindriftsforvaltningen og fylkeslandbruksstyret. Denne bestemmelsen er i noen grad sammenfallende med de særskilte saksbehandlingsreglene som flertallet, med unntak av medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld, har foreslått inntatt i utkastet til § 34 første ledd, jf. tredje ledd, i utkastet til lov om Hålogalandsallmenningen.

#### § 15 Uttak av virke

*I den utstrekning det kan skje uten vesentlig skade for miljø, eier og andre brukerinteresser har enhver i den region de er bosatt i tilgang til uttak av lauvtrevirke for hogst til brensel for husbehov. Utvisning avgjøres av Utmarksstyret i samsvar med godkjente planer for regionen, jf. § 10. Det kan settes vilkår for utvisning, herunder at det skal svares et vederlag for utvisningen. Tillatelse til uttak av virke og nærmere vilkår nedfelles i avtale mellom søker og Statskog SF.*

*I den utstrekning det kan skje uten vesentlig skade for miljø, eier og andre brukerinteresser har enhver i den regionen de er bosatt rett til uttak av trevirke til samisk og annen husflid. Nærmere bestemmelser om hvordan uttaket av trevirke til slike formål skal gjennomføres fastsettes i plan for regionen, jf. § 10.*

§ 15 har nærmere regler om uttak av lauvtrevirke og husflidsvirke, og er ikke helt ulik flertallets forslag til § 30, jf. § 33, i loven om Hålogalandsallmenningen. Det opereres imidlertid i mindretallets forslag med noe annen personkrets («enhver i den regionen de er bosatt») enn i flertallets forslag («bygdefolk ... i egen kommune»), og det tales om «tilgang til» uttak» og ikke om «rett til». I dette siste ligger det imidlertid knapt noen realitetsforskjell ettersom det også etter flertallets forslag er

tale om en rett til å søke om utvisning av virke, og hvor utvisningen vil måtte avgjøres under hensyntagen til lovens formål, innenfor rammene av annen lovgivning og under hensyntagen til andre rettighetshavere, jf. § 31 i flertallets lovutkast.

*Første ledd* i mindretallets utkast gir personer som er bosatt i regionen tilgang til uttak av lauvtrevirke for ved til egen bruk. Bestemmelsen gir ikke rettskrav på slikt virke, men fastsetter en «fortrinns-tilgang» for utvisning i den region personen er bosatt i. Generelle rammer for utvisning, stedfesting av aktuelle områder for utvisning og samlet årlig total avvirkning til dette formål skal utarbeides av Statskog SF i samråd med utmarkstyret. Bestemmelsene skal inngå i samlet plan for regionen, jf. § 10. Det kan settes vilkår for utvisning, herunder kan kreves vederlag for administrasjon av utvisning. Det skal ikke kreves vederlag for selve virket. Vederlag for administrasjon tilfaller utmarkskassen, jf. § 8.

Utvisning av vedteig for personer som ikke er bosatt i regionen, og tillatelse til kommersielt uttak av virke for brensel er grunn disponering og må behandles i henhold til § 6.

*Annet ledd* fastsetter at personer som er bosatt i regionen har rett til uttak av trevirke for samisk eller annen husflid. Dette under forutsetning av at slikt uttak kan skje uten vesentlig skade for miljø, eier eller andre brukerinteresser. Nærmere bestemmelser om hvordan uttak av trevirke til slikt formål gjennomføres skal fremgå av planen for regionen, jf. § 10. Retten kan ikke gjøres gjeldende dersom det er i strid med annen lovgivning eller offentlige bestemmelser (for eksempel naturvern). Mindretallets syn er for øvrig at det kan være aktuelt å fastsette en hjemmel for bøtstraff ved brudd på bestemmelser/rammer for uttak av trevirke til husflid, men har ikke selv foreslått noen slik bestemmelse.

### § 16 Jakt, fangst og fiske

*Samiske reindriftsutøveres rett til jakt, fangst og fiske utøves i samsvar med reindriftslovens bestemmelser, dersom ikke annet følger av særskilt rettsgrunnlag.*

*I samsvar med rammer som fastsettes i samlet plan for regionen, jf. § 10, og innenfor de rammer som følger av annen lovgivning, er jakt og fangst av småvilt, jakt på storvilt og fiske i vassdrag tillatt mot løsning av kort og betaling av vederlag for norske statsborgere og for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge.*

*I samråd med utmarkstyret kan Statskog SF etter søknad gi tillatelse til jakt, fangst og fiske til andre enn de som har adgang til det etter annet ledd.*

*Jakt, fangst og fiske skal utbys på en måte som er akseptabel for allmennheten. Innen for de rammer som følger av annen lovgivning kan det i plan for regionen, jf. § 10, fastsettes en forholdsmessig fordeling mellom regionens bosatte og andre. Innen for de rammer som følger av annen lovgivning kan det i samlet plan for regionen, jf. § 10, fastsettes at bosatte i regionen skal svare en lavere avgift for jakt, fangst og fiske, enn andre.*

Bestemmelsen i § 16 har ingen selvstendig rettslig betydning idet den for så vidt gjelder statens grunn i Nordland og Troms, ikke gjør noen endringer i dagens gjeldende bestemmelser om jakt, fangst og fiske på statsgrunn. Det er likevel ansett hensiktsmessig å foreslå inntatt i lovutkastet en bestemmelse om ulike gruppers rett til og tilgang på jakt, fangst og fiske og om adgangen til regulering av slik virksomhet gjennom samlet plan, jf. lovutkastets § 10. Når det først foreslås en egen lov om rettighetsforhold på statens grunn i Nordland og Troms vil dette gi en mer helhetlig regulering av retten til ressursutnyttelse på denne grunnen.

Bestemmelsen må for øvrig ses i sammenheng med mindretallets utkast til § 4. Den er ikke til hinder for utøvelse av rettigheter opparbeidet gjennom langvarig bruk som er anerkjent eller anerkjennes/stadfestes gjennom prosess med kommisjon/domstol, jf. forslaget til lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i dette området.

For så vidt gjelder bestemmelser som i dag regulerer jakt, fangst og fiske på statsgrunn, vises det til viltlovens bestemmelser, herunder viltlovens § 31 om jakt og fangst på statsgrunn, samt forskrift om viltforvaltning på statsgrunn. Forskriften gir nærmere bestemmelser om adgang til å fastsette begrensninger av hensyn til viltressurser, fordeling av tilgang til jakt mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende, prisdifferensiering mv. Tilsvarende vises til lakse- og innlandsfiskloven, særlig § 22 om fiske på statsgrunn, samt forskrift om fiske på statsgrunn. Se også merknadene foran i punkt 14.9.5.8.

### Kapittel 5 Sluttbestemmelser

Mindretallet har foruten bestemmelsen om lovens ikrafttredelse i § 17 og om endringer i andre lover, jf. § 18, også vurdert om det i lovutkastet bør inntas bestemmelser om straff, for eksempel for overtredelse av bestemmelsene om rett til husflidsvirke, jf. ovenfor i merknadene til § 15, og om det bør inntas en generell hjemmel i loven om at Kongen/departementet kan gi forskrifter på ulike saksområder.



En har imidlertid ikke foreslått slike bestemmelser. Fordi lovforslaget ikke medfører noen egentlig endringer i de underliggende rettighetsforholdene, men er en kodifisering av gjeldende rett, har en ikke sett noe behov for å gi overgangsregler.

#### § 17 Ikrafttreden

*Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft dens enkelte bestemmelser til forskjellig tid.*

Bestemmelsen om lovens ikrafttreden tilsvare § 36 i flertallets forslag, jf. også finnmarksloven § 48.

#### § 18 Endringer i annen lovgivning

*Fra den tiden Kongen bestemmer, gjøres følgende endringer i annen lovgivning:*

1. I lov om tomtefeste 20. desember 1996 nr. 106 gjøres følgende endringer:

§ 34 Unntak frå festarens rett til innløyasing, annet ledd skal lyde:

*Ved krav om innløyasing av ei festetomt til bustadhus eller fritidshus som høyrer til ein bygdeallmenning, kan bortfestaren i staden tilby festaren lenging på same vilkår som før etter § 33. Det same gjeld ved krav om innløyasing av ei festetomt til fritidshus som høyrer til ein statsallmenning, til Finnmarkseigedomens grunn i Finnmark eller til statens grunn i Nordland og Troms.*

Forslaget er sammenfallende med flertallets forslag til endring av tomtefesteloven § 34 annet ledd, med unntak av at ordene «statens grunn» erstatter ordene «Hålogalandsallmenningens grunn». Bestemmelsen vil innebære at fester ikke lenger vil ha rett til innløsning av fritidsfestet tomt på statsgrunn i Nordland og Troms som er viktig for reindriften. Se for øvrig til flertallets begrunnelse i punkt 14.8.10.3, og merknadene til § 38 nr. 1 i flertallets lovutkast.

### 24.3 Statseide tradisjonelle samiske områder i Sør-Norge

De vurderingene som ligger bak de endringene Samerettsutvalget har foreslått når det gjelder reguleringen av forvaltningsordningen for og rettighetsforholdene i tradisjonelle samiske områder i Sør-Norge, er inntatt i utredningens kapittel 15.

Det dreier seg i all hovedsak om endringer i fjellova, jf. punkt 24.3.1, samt om en enkeltstående endring i friluftsløven for så vidt gjelder uttak av trevirke til husflidsformål på statsgrunn (ny § 10 a), jf. punkt 24.3.2.

Forslaget til endringer i fjellova er fremmet av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Parmann, Pedersen, Reiersen og Røssvoll*. Et mindretall bestående av medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld*, foreslår at fjellova i de tradisjonelle samiske områdene i Sør-Norge erstattes av deres forslag til lov om Hålogalandsallmenningen, jf. deres forslag til endringer i fjellova § 1 første ledd, sammenholdt med deres forslag til § 2 i hålogalandsloven. Dette mindretallet har imidlertid gitt subsidiær tilslutning til flertallets forslag. Forslagene er med unntak av endringene i fjellova § 5, jf. nedenfor, fremmet av et samlet flertall og med subsidiær tilslutning fra det nevnte mindretallet, med unntak av at disse medlemmene på subsidiært grunnlag har foreslått en alternativ utforming av bestemmelsen i fjellova § 3 sjette ledd.

Medlemmet *Fjellheim* har ikke sluttet seg til noen av de nevnte alternativene, men har gitt subsidiær tilslutning til flertallets forslag til endringer i fjellova § 5.

Forslaget om ny § 10 a i friluftsløven er fremmet et samlet utvalg.

#### 24.3.1 Endringer i lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) 6. juni 1975 nr. 31

##### Kap. 1 – Kva lova gjeld.

§ 1 nytt siste ledd, skal lyde:

*Føresegnene i fjerde stykket gjeld og for retten til samisk reindrift. I dei statsallmenningane kor det har vore drive slik reindrift frå gamal tid, har denne retten grunnlag i alders tids bruk, og skal kunne nyttast slik som naturleg er etter tida og tilhøva og i samsvar med føresegnene i reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40.*

Alternativ utforming av § 1 første ledd:

*Føresegnene i lova her gjeld for statsallmenningane utanom tradisjonelle samiske område.*

Bestemmelsen foreligger i *to alternative* utforminger. Et flertall bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Parmann, Pedersen, Reiersen og Røssvoll* har

foreslått tilføyd et nytt *siste ledd* som i *første punktum* presiserer at reindriftsretten i de statsallmenningene hvor det foregår samisk reindrift er en rettighet som utøves «i kraft av særleg heimel» og som dermed ikke er regulert av fjellova, jf. fjerde ledd.

I *annet punktum* foreslås det presisert at retten til samisk reindrift også i statsallmenningene har et selvstendig rettsgrunnlag i alders tids bruk der det har vært drevet slik reindrift fra gammelt av. Bestemmelsen medfører ingen realitetsending, men kodifiserer et rettslig prinsipp som blant annet er fastslått i Rt. 2001 side 769 (Selbu) på side 788 der det uttales at reindriftsretten er «en selvstendig bruksrett med grunnlag i alders tids bruk». Se også reindriftsloven § 4 første ledd, og merknadene til denne i Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53, jf. side 33–34, samt drøftelsen foran i utredningens punkt 15.3.2.

Medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld* har gitt subsidiær tilslutning til flertallets forslag, men fremmer prinsipalt at ordene «utanom tradisjonelle samiske område» føyes til i fjellova § 1 *første ledd*. Forslaget innsnevrer fjellovas geografiske virkeområde, slik at den ikke lenger får anvendelse for statsallmenninger i de delene av Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark som ligger i det samiske reinbeiteområdet, jf. reindriftsloven § 4.

#### Ny § 1 a, skal lyde

*Når det etter lova her vurderast å treffe vedtak, for eksempel om grunn disponeringar, avhending, bruk eller utnytting av jordbruksrettar, som kan virka inn på naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske område, eller forskrifter om utøvinga av jakt, fangst og fiske, gjeld reglane i lov xx. xxxx 200x nr. xx i tillegg til dei sakshandsamingsreglane som elles gjeld.*

Det foreslås en *ny § 1 a* som viser til at når det er aktuelt at de organene som etter fjellova har myndighet til å treffe vedtak som kan få virkning for naturgrunnlaget i de tradisjonelle samiske områdene i statsallmenningene, får de reglene som er foreslått i loven om saksbehandling og konsultasjoner anvendelse ved siden av ellers gjeldende saksbehandlingsregler. Som eksempler på slike vedtak kan nevnes Statskog SF vedtak om grunn disponeringer og avhending av grunn, jf. fjellova §§ 12 og 13, fjellstyrenes vedtak om utnytting av jordbruksrettigheter til beite, seter og tilleggsjord mv., jf. §§ 15, 18, 19 og 21, og departementets/direktoratets vedtak av og anvendelse av forskrifter om jakt, fangst og fiske i statsallmenningene, jf. blant annet §§ 26 og 29 siste ledd.

Bestemmelsen er en følge av utvalgets vurderinger i utredningens kapittel 17 og 18, jf. særlig punkt 18.5.3. Den er foreslått inntatt i endringsparagrafen til utvalgets forslag til lov om saksbehandling og konsultasjoner, jf. dennes § 28 nr. 13. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelsen nedenfor i punkt 24.5, men bemerkes også at årsaken til at bestemmelsen er tatt inn i fjellovas kapittel I og ikke i kapittel IV der det ellers er gitt regler om saksbehandlingen, er at de sistnevnte reglene gjelder for fjellstyrenes saksbehandling, mens særlig reglene om konsultasjoner i saksbehandlings- og konsultasjonsloven vil kunne ha vel så stor praktisk betydning for Statskog SFs disposisjoner som grunneier.

### Kap. III. – Fjellstyre.

#### § 3 sjette ledd, skal lyde:

*Kommunestyret skal syte for at jakt-, fiske- og friluftstinteressene vert representerte i fjellstyret og at minst to medlemmer med varamedlemmer vert valde blant dei som har rett til allmenningsbruk i allmenningen som jordbrukarar. For område som er eller vert lagt under lova, og kor det føregår samisk reindrift, jf. reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40 § 4, skal fjellstyret ha sju medlemmer. Av desse skal minst to medlemmer med varamedlemmer vere representantar for dei som har rett til å utøve samisk reindrift i allmenningen, medan minst to medlemmer med varamedlemmer skal vere representantar for dei som har allmenningsrett som jordbrukarar. Elles gjeld reglane i kommunelova om kven som kan veljast som medlem av kommunale nemnder tilsvarande ved val av fjellstyre, men slik at det og kan veljast utøvyare av samisk reindrift som driv reindrift i allmenningen, men utan å vera busett i den kommunen som ligg til allmenningen.*

#### Alternativ utforming av § 3 sjette ledd annet og tredje punktum:

*For område som er eller vert lagt under lova, og kor det føregår samisk reindrift, jf. reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40 § 4, skal fjellstyret ha seks medlemmer. Av desse skal minst tre medlemmer med varamedlemmer vere representantar for dei som driv reindrift i allmenningen, medan minst to medlemmer med varamedlemmer skal vere representantar for dei som har allmenningsrett som jordbrukarar.*

Det foreligger *to alternative* utforminger av forslaget til endringer i reglene om oppnevningen og sammensetningen av fjellstyrene i fjellova § 3 *sjette ledd*, hvorav den alternative utformingen er frem-

met av medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld* som et subsidiært forslag, jf. nedenfor. Et flertall bestående av *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Parmann, Pedersen, Reiersen og Røssvoll* foreslår at antall medlemmer i fjellstyrene som har forvaltningsansvar for i statsallmenninger som er lokalisert i det samiske reinbeiteområdet, jf. reindriftsloven § 4 utvides fra fem til sju medlemmer, jf. *annet punktum*.

Disse medlemmene foreslår videre et nytt *tredje punktum* som erstatter ordningen etter dagens annet punktum hvor Kongen for fjellstyrer hvor det er aktuelt «kan» bestemme at det i stedet for en eller to allmenningsberettigede jordbrukere skal velges en eller to reineiere til styret, med obligatorisk reindriftsrepresentasjon i disse fjellstyrene, jf. ordet «skal». Videre legges det opp til at reindriftsrepresentantene ikke skal komme i stedet for, men i tillegg til de jordbruksberettigede, og til at de to gruppene av rettighetshavere hver skal ha «minst to» representanter i fjellstyret. Regelen blir etter dette at i statsallmenninger i det samiske reinbeiteområdet, vil minst to styremedlemmer representere de reindriftsberettigede og minst to de jordbruksberettigede, og at jakt-, fiske- og friluftssinteressene skal ha minst en representert, jf. sjette ledd første punktum som det ikke foreslås endringer i. Hvordan styrene sammensettes ut over disse minstekravene, vil være opp til kommunestyret, men slik at regelen om at to av styremedlemmene skal være «representanter for» henholdsvis de reindriftsberettigede og de jordbruksberettigede i vedkommende statsallmenning, i praksis vil innebære at disse representantene vil måtte oppnevnes etter forslag fra de to brukergruppene.

Flertallet har i *fjerde punktum* foreslått en tilføyelse om at det kan oppnevnes reindriftsrepresentanter til styret som driver reindrift i vedkommende allmenning selv om de er (registrert) bosatt i en annen kommune enn den eller de kommunene som sogner til allmenningen. Etter det utvalget kjenner til, er det en viss praksis for dette også i dag, men en har likevel funnet det hensiktsmessig at dette kommer klart til uttrykk i lovteksten.

Når det ellers gjelder de overveielene som ligger bak flertallets forslag om endringer i fjellova § 3 sjette ledd, vises det til redegjørelsen foran i punkt 15.3.4.1 og 15.3.4.2.

Medlemmene *Eira, Kappfjell og Westerfeld* som for øvrig har gitt subsidiær tilslutning til flertallets forslag, har for det tilfellet at fjellova videreføres som forvaltningsordning for statsallmenningene i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Nord-Trøndelag fylke og sørover, foreslått en

alternativ utforming av § 3 sjette ledd annet og tredje punktum. De foreslår at antall medlemmer i de aktuelle fjellstyrene skal være seks, jf. *annet punktum*, og at fordelingen reguleres slik at tre av medlemmene skal representere de reindriftsberettigede, to skal representere de jordbruksberettigede, jf. *tredje punktum*. Det siste medlemmet skal representere jakt-, fiske- og friluftssinteressene, jf. sjette ledd første punktum som det ikke foreslås endringer i. Se ellers mindretallets merknader i punkt 15.3.4.2.

#### § 5 nytt siste ledd skal lyde:

*Kongen kan og ta avgjerd om at myndighetsområdet for to eller fleire fjellstyre kor det føregår samisk reindrift, jf. lov om reindrift 15. juni 2007 nr. 40, kan slås saman dersom omsynet til utøvinga av retten til samisk reindrift tilseier det. Slikt fjellstyre kan ha sju eller ni medlemmer. Vert det valt meir enn sju, skal minst tre av medlemene og varamedlemene representere dei som har reindriftsrett i allmenningane og minst tre av medlemene og varamedlemene skal ha rett til allmenningsbruk i allmenningane som jordbrukarar. Elles gjeld føresegnene i andre og fjerde stykket i paragrafen her.*

Et flertall bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eriksen, Larsen, Pedersen og Reiersen*, har med subsidiær tilslutning av *Eira, Fjellheim, Kappfjell og Westerfeld* foreslått et nytt *siste ledd* i fjellova § 5 som ellers blant annet har regler om at det kan oppnevnes felles fjellstyrer for flere allmenninger. Forslaget åpner for at Kongen kan beslutte at myndighetsområdet for to eller flere fjellstyrer hvor det foregår samisk reindrift kan slås sammen dersom hensynene til reindriften tilsier det, jf. *første punktum*.

Etter forslaget skal antall styremedlemmer være sju eller ni, jf. *annet punktum*. For det tilfellet at det oppnevnes flere enn sju skal reindriften og jordbruket «minst» ha tre styremedlemmer hver, jf. *tredje punktum*. Forslaget til *fjerde punktum* innebærer at § 5 annet ledd som blant annet har regler om uttalelsesrett for vedkommende fjellstyrer og kommunestyre før utvidelsesvedtak fattes, og fjerde ledd som åpner for at det kan gjøres unntak fra regelen om antall styremedlemmer, får anvendelse også for den typen fjellstyrer som foreslås regulert i forslaget til § 5 siste ledd.

For øvrig vises det til den mer generelle drøftelsen foran i punkt 15.3.4.3, der mindretallet (medlemmene *Eggen, Lund, Parmann og Røssvoll*) har gitt en nærmere begrunnelse for sin manglende tilslutning til forslaget.

## Kap. IV. – Sakshandsaming.

Ny § 10 a, skal lyde:

*I område som er eller vert lagt under lova, og kor det føregår samisk reindrift, skal fjellstyret minst ein gong i halvåret halda kontaktmøte med reindrifas områdestyre, jf. reindrifstloven 15. juni 2007 nr. 40 § 72. I møta skal ein mellom anna ta opp situasjonen for reindrif og andre førehald som kan ha betydning for fjellstyrets muligheit til å ta omsyn til utøvinga av samiske reindrifstrettar i allmenningen.*

Det foreslås en ny § 10 a om kontaktmøter mellom de fjellstyrene som helt eller delvis har sitt myndighetsområde der det foregår samisk reindrift og vedkommende områdestyre, jf. første punktum. Hensikten med bestemmelsen er at den skal bidra til å styrke fjellstyrenes kunnskapsgrunnlag om reindriften. Angivelsen i annet punktum over hvilke type saker som skal tas opp, er ingen uttømmende opplisting, jf. ordene «mellom anna» og «andre førehald». For øvrig vises det til de underliggende vurderingene foran i punkt 15.3.3.3.

## Kap. VI. – Grunndisponering.

§ 12 første og annet ledd, skal lyde:

*Iverksetjing av grunndisponeringstiltak – herunder tiltak som gjeld vassdrag – i statsallmenning kan berre skje når det ikkje medfører vesentleg skade for nokon som har bruksrett og ikkje er til urimelig eller uturvande ulempe for samiske reindrifstrettar eller andre rettार i allmenningen med særleg heimel, og under omsyn til prinsippa for naturvern. Om eit tiltak vil medføre vesentleg skade eller urimeleg eller uturvande ulempe for rettार som nemnd i første punktum, vert avgjort ved skjøn.*

*Grunndisponeringstiltak kan berre føretakast av departementet eller med løyve frå departementet, med mindre anna er særskilt fastsett. Før departementet tek avgjerd skal fjellstyret og i tilfelle allmenningstyret ha hatt høve til å kome med fråsegn i saka, jf. og føresegnene i § 1 a i lova her.*

Det foreslås inntatt en presisering i § 12 første ledd første punktum om at begrensningen i Statskogs adgang til å iverksette grunndisponeringstiltak i statsallmenning av hensyn til de som har bruksrett i allmenningen, også gjelder av hensyn de reindrifstberettigede og av hensyn til andre innehavere av bruksrettigheter «med særlig heimel». Det vil typisk si partielle bruksrettigheter som har et annet rettsgrunnlag enn allmenningstyret (såkalte private særretter). Endringen innebærer

ingen realitetsendring, ettersom dette allerede følger av de alminnelige prinsippene som blant annet er regulert i servitutloven § 2. Siden det er tale om bruksrettigheter i allmenningen som har et særlig grunnlag (servitutter), har en valgt å benytte servitutlovens formulering «urimelig eller uturvande ulempe».

Som følge av endringene i første punktum, foreslås «bruksrettar» i annet punktum erstattet av «rettar som nemnd i første punktum», samtidig som ordene «eller urimeleg eller uturvande ulempe» foreslås føyd til. Dette vil markere at annet punktum både omfatter de egentlige allmenningstyret og andre rettigheter i statsallmenningene.

I annet ledd foreslås inntatt en henvisning til forslaget til ny § 1 a hvor det fremgår at bestemmelsene i forslaget til lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, vil kunne få anvendelse ved visse vedtak som treffes etter fjellova. Grunndisponeringstiltak etter fjellova § 12 er et typisk eksempel på dette. Se ellers merknadene til § 1 a foran, jf. merknadene til § 28 nr. 13 i forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov nedenfor i punkt 24.5.

Når det gjelder de vurderingene som for øvrig ligger bak den nærmere utformingen av de foreslåtte endringene i § 12, vises det til drøftelsen i punkt 15.3.3.1 foran.

## Kap. VII. – Avhending.

§ 13 annet, tredje og nytt siste ledd, skal lyde:

*Statsallmenningsgrunn kan til vanleg ikkje avhendast.*

*Allmenningsgrunn som er dyrka eller skal brukast som gardsbruk eller som tilleggsjord til gardsbruk kan likevel avhendast. Slik avhending kan likevel berre skje når det ikkje er til urimeleg eller uturvande ulempe for utøving av rett til samisk reindrift eller andre rettार med særleg heimel i allmenningen.*

*I særlege tilfelle kan grunn til byggjetomter avhendast, men ikkje når avhending er til urimeleg eller uturvande ulempe for rettshavare som nemnt i andre stykket andre punktum. Føresegna i første stykket er ikkje til hinder for at tomt som er festa bort til bustadhus, vert innløyst etter lov om tomtfeste kapittel VI.*

*Føresegna i § 12 andre stykket andre punktum gjeld tilsvarande.*

*I den perioden det skjer kartlegging av eigedomsrettar og bruksrettar etter lov xx. xxxx 200x nr. xx, kan det ikkje setjast i verk grunndisponeringstiltak etter*

*§ 12 og avhendingar etter § 13 fyrste til tredje stykket i lova her, dersom dette kan vere til skade for potensielle rettshavare eller kartlegginga av rettar.*

Hovedregelen etter § 13 første ledd er at allmeningsgrunn ikke kan avhendes, men etter annet og tredje ledd er det likevel en viss adgang til å avhende slik grunn.

I *annet ledd* hvor det åpnes for avhending av dyrket allmeningsgrunn og slik grunn som skal brukes som gårdsbruk eller som tilleggsjord til gårdsbruk, foreslås det inntatt en presisering om at dette ikke kan skje dersom det er til «urimelig eller uturvande ulempe» for å utøve reindriftsrett eller andre private særrettigheter i allmenningen. Dette følger for så vidt allerede av gjeldende rett, jf. prinsippet i servitutloven § 2, men det antas likevel at det vil virke klargjørende å innta en slik presisering i fjellova § 13 annet ledd.

En tilsvarende presisering er foreslått inntatt i *tredje ledd* som åpner for avhending av allmeningsgrunn til byggetomter i «særlige tilfelle.»

*Fjerde ledd* er ikke foreslått endret, men bestemmelsens henvisning til at reglene i § 12 annet ledd annet punktum «gjeld tilsvarende» vil etter utvalgets forslag til endringer i den nevnte bestemmelsen, også omfatte henvisningen til forslaget om ny § 1 a i fjellova og saksbehandlings- og konsultasjonsloven, jf. merknadene til § 12 annet ledd ovenfor.

Det foreslås et nytt *femte ledd* om at det i den tiden det foregår rettighetskartlegging etter utvalgets forslag til kartleggings- og anerkjennelseslov ikke kan iverksettes grunn disponeringstiltak etter § 12 eller avhendes statsallmeningsgrunn etter § 13 dersom dette kan være «til skade» for potensielle rettighetshavere eller for kartleggingen. Bestemmelsen er i prinsippet korresponderende med § 13 i forslaget til lov om Hålogalandsallmenningen. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelsen foran i punkt 24.2.1. Se også foran i punkt 15.3.3.1 hvor det også er redegjort nærmere for de overveielser som ligger bak Samerettsutvalgets forslag til endringer i fjellova § 13.

## Kap. IX. – Beite.

*§ 15 annet og tredje ledd, skal lyde:*

*Fjellstyret kan samtykke i at det vert beita med større buskap enn nemnt i første stykket, når det kan skje utan skade for andre bruksrettshavarar, herunder utøving av rett til samisk reindrift. Før vedtak som nemnt i første punktum kan treffast, skal saka leggjast fram for reindriftsforvaltninga ved områdestyret, fylkeslandbruksstyret og bruksrettshavarane i allmenningen.*

*Så langt det i allmenningen er beite som ikkje vert nytta av bruksrettshavarane, kan fjellstyret under tilsvarende føresetnader som nemnt i andre stykket, gjere vedtak om å gje andre – også utanbygdsbuande – rett til å nytte dette beitet, på vilkår som vert fastsette ved avtale.*

Det foreslås at ordene «herunder utøving av rett til samisk reindrift» føyes til i *annet ledd første punktum*. Bestemmelsen vil presisere at fjellstyret når det overveier å gi tillatelse til jordbrukere som har beiterett i vedkommende statsallmenning med større buskap enn det vedkommendes eiendom kan vinterføre, jf. første ledd, ikke bare må ta hensyn til de øvrige beiteberettigede jordbrukerne i allmenningen, men også til de reindriftsberettigede.

Videre foreslås i *annet punktum* inntatt en regel om at før vedtak treffes, skal saken legges frem for vedkommende områdestyre og fylkeslandbruksstyre, samt «bruksrettshavarane» i allmenningen. Dette uttrykket vil foruten jordbrukere med beiterett omfatte reindriftsberettigede og eventuelle innehavere av private særretter.

For øvrig vil vedtak om utvidet beitebruk etter § 15 annet ledd også kunne utløse konsultasjonsplikt, dersom utvidelsen har et slikt omfang at den kan få «direkte betydning» eksempelvis for den lokale reindriften, jf. merknadene til utvalgets forslag til § 1 a foran med videre henvisninger til merknadene til saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 28 nr. 13. Ettersom det i mange statsallmenninger har vært en markant nedgang i jordbrukets beitebruk de senere årene, må det imidlertid antas at dette kun vil være aktuelt i unntakstilfeller.

I *tredje ledd* som regulerer fjellstyrenes myndighet til å vedta at andre enn de jordbrukerne som har beiterett i statsallmenningen kan få benytte ubenyttet beite, foreslås det inntatt en henvisning til «føresetnader som nemnt i andre stykket». Dette vil innebære at de begrensningene på fjellstyrenes myndighet som foreslås inntatt i annet ledd i form av henvisningen til de reindriftsberettigede og de særskilte saksbehandlingsreglene vil få anvendelse også i forhold til vedtak etter tredje ledd.

Når det ellers gjelder de vurderingene som ligger bak de foreslåtte endringene i § 15, vises det til drøftelsen i utredningens punkt 15.3.3.2.

Når det ellers gjelder de vurderingene som ligger bak de foreslåtte endringene i § 15, vises det til drøftelsen i utredningens punkt 15.3.3.2.

## Kap. X. – Seter og tilleggsjord.

I fjellovas kapittel X om seter og tilleggsjord, er det på bakgrunn av vurderingene i punkt 15.3.3.2 også

foreslått visse justeringer i §§ 18 annet ledd, 19 første ledd og 21 fjerde ledd.

*§ 18 annet ledd, skal lyde:*

*Fjellstyret gjer vedtak om utvising som nemnt i første stykket. Det er eit vilkår at utvising kan skje utan vesentleg skade for anna bruksutnytting i allmenningen og utan urimelig eller uturvande skade eller ulempe for utøving av rett til samisk reindrift eller andre retter i allmenningen med særleg heimel, eller for skogen og at det heller ikkje vil vere til hinder for ei føremålstenleg inndeling og utnytting av beitet, jf. og føresegnene i § 1 a i lova her.*

Det foreslås presisert i *annet ledd annet punktum* at også rett til samisk reindrift og andre særlige (private) bruksrettigheter i allmenningen skal anses som en form for bruksutnytting i allmenningen som etter forholdene kan begrense fjellstyrets myndighet til å vedta utvisning av seter i allmenningen etter § 18 første ledd. Forutsetningen vil på samme måte som ved grunn disponeringstiltak etter § 12 eller avhending av allmenningsgrunn etter § 13 være at slik utvisning er «urimelig eller uturvande skade eller ulempe», jf. prinsippet i servituttløven § 2.

Det er også inntatt en henvisning til den foreslåtte § 1 a, for så vidt som det kan være aktuelt å gjennomføre visse konsultasjoner mv. dersom for eksempel utvisningsvedtakene kan få «direkte betydning» for de reindriftsberettigede. Se ellers merknadene til § 1 a foran med videre henvisninger til § 28 nr. 13 i den foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

**Kap. X. – Seter og tilleggsjord.**

*§ 19 første ledd, skal lyde:*

*Jordbrukarar med beiterett i statsallmenning kan – anten åleine eller saman med andre beiterettshavarar – få utvist grunn som er skikka til dyrking eller til kulturbeite som tilleggsjord. Slik utvisning kan likevel ikkje skje om det er til vesentleg skade for anna bruksutnytting i allmenningen, til urimeleg eller uturvande skade eller ulempe for utøving av rett til samisk reindrift eller andre retter i allmenningen med særleg heimel, eller for skogen, jf. og føresegnene i § 1 a i lova her.*

I motsetning til § 18 annet ledd, jf. også § 21 fjerde ledd, har ordlyden i § 19 ingen begrensning av fjellstyrets myndighet av hensyn til «anna bruksutnytting» i allmenningen. Utvisning av tilleggsjord kan imidlertid påvirke annen bruk like mye som utvis-

ning av seter etter § 18 annet ledd eller utleie av dyrkingsjord eller kulturbeite etter § 21 fjerde, jf. tredje ledd. Det er derfor vanskelig å se begrunnelsen for denne forskjellen i lovformuleringen.

Utvalget har imidlertid foreslått inntatt i et nytt *første ledd annet punktum* som presiserer at utvisning av tilleggsjord til jordbruket ikke kan skje dersom det er «til vesentleg skade» for annen bruk med et allmenningsrettslig grunnlag, eller til «urimeleg eller uturvande ulempe» for utøvelse av reindriftsrettigheter eller andre særlige rettigheter i allmenningen. Det foreslås også inntatt en henvisning til skogen, samt til den foreslåtte bestemmelsen i § 1 a.

§ 19 første ledd vil etter dette harmonere med bestemmelsen i § 18 annet ledd i den utformingen som utvalget har foreslått. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelsen ovenfor, men bemerkes at bruken av uttrykket «vesentleg skade» for annen bruksutnytting i allmenningen, er en følge av at dette uttrykket gjennomgående er det fjellova benytter i de bestemmelsene som berører forholdet til de allmenningsberettigede og deres bruk av allmenningen, jf. blant annet §§ 12 første ledd, 18 annet ledd og 21 fjerde ledd. Uttrykket «urimeleg eller uturvande ulempe» som Samerettsutvalget har foreslått anvendt i forholdet til reindriftsberettigede og andre innehavere av særlige (private) rettigheter i statsallmenningene, er som fremholdt i det foregående hentet fra servituttløven § 2.

*§ 21 fjerde ledd, skal lyde:*

*Den nye bruken etter andre og tredje stykket i paragrafen må ikkje vere til vesentleg skade for bruksretts-havarane, til urimeleg eller uturvande skade eller ulempe for utøving av rett til samisk reindrift eller andre rettar i allmenningen med særleg heimel, eller for skogen, jf. og føresegnene i § 1 a i lova her. Twist om dette vert avgjort ved skjøn. Dei nærare vilkår – herunder vederlag for bruken – vert fastsette ved avtale.*

Det foreslås at det i *fjerde ledd første punktum* inntatt en presisering av at ny bruk som nevnt i § 21 annet (utvisning av seter til jordbrukere som ikke har beiterett i allmenningen) og tredje ledd (bortleie av dyrkingsjord eller kulturbeite til jordbrukere uten beiterett) heller ikke må være til «urimeleg eller uturvande skade eller ulempe» for utøvelse av reindriftsrett eller andre særlige rettigheter i allmenningen. Det foreslås også en henvisning til § 1 a.

De foreslåtte endringene vil bringe bestemmelsen på linje med bestemmelsene i §§ 18 annet ledd og 19 første ledd, og klargjøre at fjellstyrenes vedtak etter § 21 annet og tredje ledd ikke bare er underlagt begrensninger ut fra vedtakenes virkninger for innehaverne av allmenningsrettigheter, men også ut fra virkningene for innehaverne av reindriftsrettigheter eller andre særlige rettigheter i allmenningene. Se ellers merknadene til §§ 18 og 21 ovenfor.

### 24.3.2 Endringer i frilufsloven 28. juni 1957 nr. 16

§ 10 a Uttak av trevirke til husflidsformål, skal lyde:

*Enhver som ferdes i utmark i samsvar med bestemmelsene i loven her har i statsallmenninger og på annen statsgrunn rett til uttak av trevirke til bruk i samisk og annen tradisjonell husflid såfremt dette ikke er til urimelig eller unødvendig ulempe for andre rettighetshavere i det området hvor uttaket skjer. Statskog SF kan gi nærmere bestemmelser om hvordan uttaket av trevirke til dette formålet skal gjennomføres. Det kan ikke tas betaling for virke som tas i medhold av paragrafen her.*

*På Finnmarkseiendommens grunn i Finnmark fylke er retten til uttak av husflidsvirke regulert av finnmarksloven § 23 første ledd bokstav e) og på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms fylke av hålogalandsloven § 30 annet ledd.*

*Uttak av trevirke for formål som nevnt i første ledd på privateid utmarksgrunn forutsetter samtykke fra grunneieren.*

Et samlet utvalg har foreslått inntatt i frilufsloven en ny § 10 a om rett til uttak av trevirke til husflidsformål på statsgrunn. Når det gjelder de vurderingene som ligger bak konklusjonen om at bestemmelsen bør inntas i frilufsloven vises det til drøftelsen foran i punkt 15.4.2.2, og bemerkes at denne rettslige plasseringen vil medføre at den generelle straffebestemmelsen i frilufsloven § 39 vil få anvendelse ved eventuelle overtredelser av retten.

Retten nærmere innhold og omfang er angitt i første ledd første punktum. Den er knyttet opp til frilufslovens bestemmelser om rett til ferdsel i utmark, jf. § 2, og tilkommer på samme måte som de øvrige rettighetene som er regulert i frilufsloven »[e]nhver». Retten har imidlertid et snevrere geografisk virkeområde enn den generelle ferdselsretten i utmark ved at den er begrenset til statsallmenninger forvaltet etter fjellova og annen statsgrunn.

Rettigheten kan videre ikke utnyttes uavhengig av formål, idet den er begrenset til uttak av trevirke

til bruk i samisk husflid (*duodji*) og annen tradisjonell husflid. Selv om en generell bestemmelse om rett til uttak av husflidsvirke ikke kan begrunnes ut fra hensynet til samisk kultur, ville det ut fra likebehandlingshensyn vært vanskelig å forsvare at retten bare skulle gjelde for samisk husflid, jf. også at bestemmelsen om rett til uttak av husflidsvirke i finnmarksloven § 23 første ledd bokstav e) er etnisk nøytral.

Etter forslaget er det også en forutsetning at uttaket ikke er til urimelig eller unødvendig ulempe for «andre rettighetshavere», for eksempel reindriftsutøvere eller innehaverne av partielle bruksrettigheter (servitutter) der uttaket skjer. Derimot er det uten betydning om uttaket skjer som ledd i næringsvirksomhet eller ikke, hvilket også er regelen etter finnmarksloven § 23 første ledd bokstav e), jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 134.

I annet punktum er det foreslått en bestemmelse om at Statskog SF som grunneier kan gi nærmere bestemmelser om hvordan uttaket av husflidsvirke skal gjennomføres, mens det i tredje punktum er presisert at det er tale om rett til uttak av gratis virke.

Annet ledd viser til at retten til uttak av husflidsvirke på Finnmarkseiendommens grunn er regulert i finnmarksloven § 23 første ledd bokstav e), og på grunn eid av Hålogalandsallmenningen av hålogalandslovens § 30 annet ledd. Bestemmelsen har ingen selvstendig rettslig betydning, men er foreslått ut fra hensynet til en helhetlig regulering.

I tredje ledd er det inntatt en presisering av at uttak av trevirke til husflidsformål på privat utmarksgrunn forutsetter grunneierens samtykke. Bestemmelsen er rettslig overflødig, men er foreslått ut fra hensynet til en helhetlig regulering, jf. ellers drøftelsen i utredningens punkt 15.5.1. Når det for øvrig gjelder vurderingene bak utformingen av forslaget til § 10 a, vises det til punkt 15.4.1.2.

### 24.4 Endringer i lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift

Samerettsutvalget har ikke foretatt noen fullstendig gjennomgang av bestemmelsene i reindriftsloven, men har i samsvar med føringene i mandatet begrenset vurderingen av behovet for lovendringer til de bestemmelsene i loven som regulerer de underliggende rettighetsforholdene og forholdet mellom reindriftsretten og andre rettigheter.

På bakgrunn av dette er det foreslått endringer i bestemmelser inntatt i lovens kapittel 1 (Innle-

dende bestemmelser), kapittel 3 (Reindrifftsrettens innhold), kapittel 8 (Forholdet til annen bruk) og kapittel 9 (Ansvar for skade. Skjønn).

### Kapittel 1 Innledende bestemmelser

I lovens kapittel 1 der det blant annet er inntatt bestemmelser om formål, virkeområde, og om inndeling av samiske regionale reinbeiteområder og reinbeitedistrikter, foreslår utvalget visse tilføyeser til eller justeringer av §§ 3 (forholdet til folkeretten), 4 (det samiske reinbeiteområdet) og 7 (ekspropriasjon for å sikre reinbeiteareal). Det dreier seg i all hovedsak om presiseringer og klargjøringer. Redegjørelsen for de vurderingene som ligger bak endringsforslagene, er inntatt i utredningens punkt 16.6.2 (endringer i § 3), 16.6.4, jf. 16.2.8.1 (endringer i § 4 annet og tredje ledd) og 16.6.5 (endringer i § 7 første ledd).

#### § 3 Forholdet til folkeretten, skal lyde:

*Loven gjelder med de begrensningene som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.*

Samerettsutvalget foreslår at det inntas et nytt *første punktum* i reindrifftsloven § 3 om forholdet til folkeretten som slår fast at loven gjelder med «de begrensningene som følger av» ILO-konvensjon nr. 169, slik at bestemmelsen får samme formulering som finnmarksloven § 3. I dette ligger det neppe noen rettslig realitetsendring. Bestemmelsens henvisning til folkerettens regler om urfolk og minoriteter gjelder også ILO-konvensjon nr. 169, jf. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53, jf. side 14, og synes uansett å innebære en inkorporasjon av de relevante folkerettsreglene, begrenset tolkingen og anvendelsen av reindrifftslovens regler. Slik Samerettsutvalget ser det, er det imidlertid ingen grunn til at reindrifftsloven på dette punktet formuleres annerledes enn Finnmarksloven.

Den foreslåtte henvisningen til ILO-konvensjonen antas i første rekke å tjene som en ytterligere understrekning av at de organene som har myndighet innenfor den offentlige reindrifftsforvaltningen (Landbruks- og matdepartementet, Reindrifftsstyret, områdestyrene) etter forholdene vil være forpliktet til å konsultere reinbeitedistrikter og siidaer når de utøver myndighet etter reindrifftsloven. For øvrig vises det til vurderingene i punkt 16.6.2.2 foran.

#### § 4 Det samiske reinbeiteområdet, annet og tredje ledd skal lyde:

*I det samiske reinbeiteområdet skal det legges til grunn at det foreligger rett til reinbeite og de øvrige rettighetene som fremgår av lovens kapittel 3, innenfor rammen av denne lov, med mindre annet følger av særlige rettsforhold.*

*Ved inngrep i reindrifftssamenes reindrifftsrettigheter skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger. Dette gjelder også i tilfeller hvor utmark som har vært i bruk som reinbeite fra gammelt av, ved nydyrking eller på annen måte omdannes til innmark, jf. friluftsløven 28. juni 1957 nr. 16 § 1 a.*

Ordene «og de øvrige rettighetene som fremgår av lovens kapittel 3» foreslås føyd til i *annet ledd* slik at det her fremgår klart at reindrifftsretten i det samiske reinbeiteområdet slik dette er angitt i § 4 første ledd ikke bare omfatter «rett til reinbeite», men også de øvrige beføyelsene som vanligvis inngår i reindrifftsretten. Dette er ingen realitetsendring. Ifølge Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 53 viderefører § 4 annet ledd 1978-lovens § 2 første ledd tredje punktum, hvor dette fremgikk uttrykkelig. Se også Rt. 2001 side 769 hvor Høyesterett på side 788 uttaler at «når beiterett er ervervet ved alders tids bruk, vil dette som alminnelig regel medføre at samene også har ervervet de tilknyttede rettighetene».

Utvalget foreslår for øvrig at ordet »[i]nnenfor» i annet ledd erstattes av »[i]». Denne endringen vil bringe formuleringen i § 4 annet ledd på linje med den formuleringen som i hovedsak ellers er anvendt i reindrifftsloven, jf. for så vidt at blant annet i overskriften til lovens kapittel 2, og i §§ 1 annet ledd, 7 første ledd, 9 første og tredje ledd, 25 første ledd, 26 første ledd bruker uttrykket »[i] det samiske reinbeiteområdet.» Av samme grunn bør det for øvrig gjøres en tilsvarende endringen i §§ 34 første ledd og § 71 første ledd tredje punktum.

*Tredje ledd* foreslås supplert med et nytt *annet punktum* som presiserer at også i tilfeller der utmark som er påheftet reindrifftsrett med grunnlag i alders tids bruk blir omdannet til innmark, for eksempel ved nydyrking, gjelder prinsippet om at det skal ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger. Om det i konkrete tilfeller vil være grunnlag for erstatning, vil dermed her som ellers bero på om gjennomføringen av tiltaket kan sidestilles med en avståelse av reindrifftsrett, og på om tiltaket har et omfang som overstiger reieneiernes alminnelige tilpas-



ningsplikt. Selv om dette ikke vil utgjøre noen rettslig realitetsendring, har utvalget ansett det viktig at forholdet presiseres i lovens ordlyd.

For øvrig vises det til den underliggende drøftelsen foran i punkt 16.6.4.

*§ 7 Ekspropriasjon for å sikre reinbeiteareal, første ledd skal lyde:*

*Kongen kan kreve avstått til staten grunn og rettigheter, herunder rettigheter som nevnt i kapittel 3, samt rett til erstatning for skade voldt av rein, når dette finnes nødvendig av hensyn til den samiske reindriften og det må regnes med at inngrepet utvilsomt vil være til mer gagn enn skade.*

Det foreslås at ordene «reindriften i det samiske reinbeiteområdet» i § 7 første ledd erstattes av ordene «den samiske reindriften». Bakgrunnen for dette er at det hersker atskillig uklarhet omkring den geografiske rekkevidden av ekspropriasjonshjemmelen.

I merknadene til § 7 legger riktignok Landbruks- og matdepartementet med henvisning til Stortingets behandling av forløperen til § 7, til grunn at «bestemmelsen bare er ment å få anvendelse ... innenfor fastsatte områdegrenser», jf. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 54. Den rettskildemessige vekten av utsagnene fra Stortingsbehandlingen er imidlertid ikke nødvendigvis av avgjørende karakter, samtidig som andre uttalelser i forarbeidene og også en naturlig forståelse av ordlyden, tilsier at hjemmelen ikke nødvendigvis er strikt begrenset til å gjelde innenfor områdegrensene. Se nærmere foran i punkt 16.6.5.2 og 16.6.5.3.

Samerettsutvalget ser likevel ikke bort fra at departementets lovforståelse er korrekt. Etter utvalgets syn kan det imidlertid etter forholdene være behov for ekspropriasjoner til fordel for den samiske reindriften også i områder som i dag ligger utenfor de administrativt avgrensede reinbeiteområdene. Dette kan for eksempelvis være aktuelt i forbindelse med justering av disses yttergrenser eller ved at områder som tidligere har vært gjenstand for reinbeite, men som senere har blitt unntatt fra reinbeiteområdet, igjen åpnes for reinbeite.

Utvalget har derfor foreslått at vilkåret for å kunne ekspropriere til fordel for reindriften knyttes til et dette må finnes «nødvendig av hensyn til den samiske reindriften». En slik formulering vil innebære at vilkåret ikke vil være knyttet til et bestemt geografisk område, men samtidig understreke at det er en forutsetning for å benytte ekspropriasjonshjemmelen at nødvendighetsvilkåret er oppfylt.

Samtidig videreføres kravet om interesseovervekt slik at ekspropriasjonen i tillegg til å være nødvendig av hensyn til den samiske reindriften, også «utvilsomt» må være mer til nytte enn skade. I dette vil det også indirekte ligge en geografisk begrensning av bestemmelsens praktiske virkeområde, for så vidt som det må antas at kravet til interesseovervekt lettere vil være oppfylt i områder som grenser til de eksisterende reinbeiteområdene, enn i områder som ligger langt unna disse og som for eksempel er habitatområder for villrein. Det vises for øvrig til de vurderingene som er gjort når det gjelder disse spørsmålene i punkt 16.6.5.3 foran.

Utvalget vil for øvrig understreke at man både ved ekspropriasjoner innenfor dagens reinbeiteområder og ved eventuelle ekspropriasjoner utenfor disse områdene så langt som mulig bør søke å oppnå minnelige løsninger fremfor å benytte hjemmelen. Er de underliggende vilkårene for ekspropriasjon først oppfylt, vil det imidlertid ikke være til hinder for å benytte hjemmelen at slike løsninger ikke oppnås, jf. foran i punkt 16.6.5.4.

### **Kapittel 3 Reindriftsrettens innhold**

Reindriftslovens kapittel 3 inneholder bestemmelsene om det nærmere innholdet av de ulike bestanddelene av reindriftsretten, i den grad det ikke følger av særlige rettsforhold at rettighetene har et annet innhold, jf. § 4 annet ledd. Med unntak av § 20, som utvalget ikke foreslår endringer i, er tilsvarende bestemmelsene i kapittel 3 1978-lovens §§ 10 til 14, men det er gjort en del redaksjonelle endringer, jf. Ot. prp. nr. 25 (2006–2007) side 58–59.

Samerettsutvalget har, med unntak av § 19 om beite, og med visse forbehold for § 26 om jakt, fangst og fiske, ikke foreslått innholdsmessige endringer i bestemmelsene av betydning. En har imidlertid foreslått visse justeringer og klargjøringer blant annet med sikte på at det skal fremgå klarere av ordlyden i de ulike bestemmelsene at reindriftsretten der den har foregått fra gammelt av er en selvstendig bruksrettighet med grunnlag i alders tids bruk, jf. lovens § 4 første ledd og Høyesteretts uttalelser i Rt. 2001 side 769 på side 788. Det er også fremmet enkelte endringsforslag ut fra hensynet til en mest mulig enhetlig terminologi.

De vurderingene som ligger bak de ulike endringsforslagene, er inntatt i utredningens punkt 16.2.2 (endringer i § 19 om beite), 16.2.3 (endringer i § 21 om husvære og buer mv.), 16.2.4 (endringer i § 22 om flytting og flyttleier), 16.2.5 (endringer i § 23 om motorferdsel), 16.2.6 (endrin-

ger i § 24 om gjelder og andre anlegg), 16.2.7 (endringer i § 25 om brensel og trevirke) og 16.2.8 (endringer i § 26 om jakt, fangst og fiske).

#### § 19 Beite, skal lyde:

*Retten til å utøve reindrift gir rett til å la reinen beite i fjellet og annen utmarksstrekning, herunder også tidligere dyrket mark og slåtteng.*

Det foreslås en endring i *overskriften* til § 19. Det følger både av tittelen på kapittel 3 og ordlyden i § 19 at bestemmelsen omhandler en rettighet, slik at det synes overflødig å benytte ordet «beiterett» i *overskriften*. Endringen vil også medføre at *overskriften* til § 19 harmonerer med *overskriften* til de øvrige bestemmelsene om reindrifftsrettens innhold i lovens kapittel 3.

For øvrig foreslås en betydelig forenkling av § 19. Det er ansett tilstrekkelig at bestemmelsen gir uttrykk for hovedregelen om at reindrifftsretten innbefatter «rett til å la reinen beite i fjellet og annen utmarksstrekning, herunder også tidligere dyrket mark og slåtteng.» Denne formuleringen er også inntatt i gjeldende lovs *første ledd første punktum*, men utvalget foreslår å stryke den påfølgende passusjen «som ligger for seg selv uten tilknytning til bebodde områder eller dyrkede arealer i drift, dersom de ikke er holdt i hevd og heller ikke er i bruk som kulturbeite, med mindre arealet er inngjerdet med gjerde som freder for rein».

Denne formuleringen er språklig vanskelig tilgjengelig og fremstår også som nokså overflødig idet tidligere dyrket mark eller slåtteng som holdes i hevd eller brukes som kulturbeite vanskelig kan anses som «fjellet og annen utmarksstrekning» i reindrifftslovens forstand. Se ellers det som er anført om dette foran i utredningens punkt 16.2.2.1.

Som følge av den ovennevnte endringen har utvalget også foreslått å oppheve hjemmelen i *første ledd annet punktum* om at Kongen «kan gi nærmere bestemmelser om hva som skal forstås med gjerde som freder for rein».

Utvalget foreslår også å oppheve hjemlene i *annet ledd* om at områder hvor det gjelder reinbeiterett kan fredes mot reinbeite av hensyn til «skogens foryngelse eller gjenvekst» eller når «andre særlige hensyn tilsier dette». De hensynene som disse hjemlene er ment å ivareta, vil bedre kunne ivaretas ved bruk av andre bestemmelser i loven, blant annet § 63, mens det i tilfeller hvor det er behov for mer varige fredninger synes mer hensiktsmessig å avvikle reindrifftsretten ved ekspropriasjon og mot full erstatning. Oppheving av fred-

ningshjemlene vil for øvrig heller ikke ha noen betydning for overbeiteproblematikken, for så vidt som disse verken etter tidligere eller gjeldende reindrifftslovgivning har vært noen virkemidler i denne relasjonen. Se ellers det som er sagt om disse forholdene i punkt 16.2.2.3 og 16.2.2.4 foran.

Som følge av forslaget om å oppheve fredningshjemlene i annet ledd, foreslås *tredje ledd* om at områder som fredes mot reinbeite etter annet ledd bør kompenseres ved utlegging av tilsvarende beitearealer der dette er mulig, opphevet som overflødig.

For øvrig bemerkes at det, dersom den foreslåtte forenklingen av § 19 blir realisert, kan synes aktuelt at den nåværende § 20 om årstidsbeiter inn- tas som nytt annet ledd i § 19 slik at lovens bestemmelser om beiteretten og hva denne omfatter samles i samme paragraf. Samerettsutvalget har imidlertid ikke sett det som sin oppgave å foreslå en slik endring.

#### § 21 Husvære, buer o.l., skal lyde:

*Retten til å utøve reindrift gir rett til i utmark å disponere grunn til nødvendige hytter og gammer for folk og til buer og stillinger som trengs til oppbevaring av løsøre og matvarer.*

*En reindrifftsutøver har rett til mot vederlag å få utvist tomt til bolig dersom reindrifftsutøveren ikke på annen måte kan skaffe seg bolig som er nødvendig av hensyn til en rasjonell utøvelse av reindriften. Kan ikke partene bli enige om at forutsetningene for å kreve utvisning av tomt er til stede, eller om stedsvalg, størrelse og avgrensing, vilkår og vederlag, avgjøres dette ved skjønn ved jordskifteretten.*

*Bygninger som er oppført etter bestemmelsene i første og annet ledd kan avhendes til utøvere av reindrift som fyller vilkårene i første og annet ledd. Avhending til andre krever godkjennelse av grunneier, områdestyre og vedkommende siida.*

Det foreslås en endring i *overskriften*. § 21 regulerer en av reindrifftsrettens bestanddeler, men det kan det ikke ses noen grunn til at bestemmelsens *overskrift* innledes med ordene «rett til», når ingen av *overskriftene* til de øvrige bestemmelsene i lovens kapittel 3 innledes slik. For øvrig er det ikke foreslått endringer i § 21 *første ledd*, men bestemmelsen er gjengitt her for *oversiktens* skyld idet de øvrige merknadene i atskillig grad knytter an til første ledd.

I *annet ledd første punktum* om utvisning av tomt til bolig på visse nærmere vilkår, foreslås ordet «adgang» erstattet av ordet «rett» slik at terminologien i annet ledd blir den samme som i før-

ste ledd. Dette vil ikke utgjøre noen realitetsendring, jf. for så vidt at det etter forløperen til § 21 i 1978-lovens § 10 første ledd nr. 1 og 2 i begge tilfellene var tale om en «adgang», men samtidig gikk det klart frem at adgangen både etter nr. 1 og 2 var en del av reindriftsretten. Den foreslåtte endringen vil for øvrig også være best i samsvar med bestemmelsens overskrift. Se ellers det som er anført foran i punkt 16.2.3.

I *tredje ledd* foreslås det en del forenklinger, men ingen vesentlige innholdsmessige endringer. Dagens bestemmelse lyder: «Grunnen som er tatt i bruk eller utvist og bygninger og anlegg som er oppført med hjemmel i første eller annet ledd, kan ikke uten godkjenning av Kongen og samtykke fra grunneieren brukes til annet formål enn reindrift eller overdras til andre enn utøvere av reindrift og som fyller forutsetningene i første og annet ledd».

Når de rettighetene som er regulert i første og annet ledd omhandler ulike former for bygninger (hytter, buer, gammer og stillinger i første ledd, og boliger i annet ledd) synes det overflødig at tredje ledd *første punktum* inneholder ordene »[g]runnen som er tatt i bruk eller utvist». Det kan heller ikke ses noe behov for at bestemmelsen viser til «anlegg», idet § 21 ikke gir hjemmel for å oppføre anlegg som ikke er bygninger. Utvalget antar derfor at uttrykket «bygninger som er oppført etter bestemmelsene i første og annet ledd» i realiteten vil dekke det samme som dagens formulering, men med en klart enklere uttrykksmåte.

Endringsforslaget innebærer videre at det vil fremgå klarere enn i dag at de aktuelle bygningene kan avhendes til andre reindriftsutøvere som fyller vilkårene i første og annet ledd, uten godkjenning etter tredje ledd. Dette er imidlertid ingen realitetsendring. Det ligger heller ikke noen realitetsendring av betydning i at ordene «brukes til annet formål» foreslås strøket. Når det både etter første og annet ledd er et krav at hytter, gammer mv. og boliger må være «nødvendige» for utøvelsen av reindrift, følger det allerede av dette at også den senere bruken av bygningene i hovedsak må være knyttet til nødvendige behov i reindriften.

Av *tredje ledd annet punktum* fremgår det at avhending, det vil si salg og langvarig bortleie, til andre enn reindriftsutøvere som oppfyller nødvendighetskravene i første og annet ledd, foruten grunneierens, også krever områdestyrets og siidaens samtykke. Kravet om grunneierens samtykke følger også av dagens bestemmelse. Den godkjenningensmyndigheten som etter denne ligger til «Kongen» foreslås lagt til områdestyrene ut fra en betraktning om at disse vil ha større nærhet til det aktuelle området og dermed kunne behandle

saken mer effektivt og ha bedre kontrollmyndigheter. Kravet om at også siidaens samtykke er nødvendig, er nytt i forhold til dagens bestemmelse. Bakgrunnen for forslaget er at slike overdragelser som bestemmelsen åpner for, kan få betydning for den øvrige reindriften i området.

For øvrig vises det til de mer generelle overveielene foran i punkt 16.2.3.

#### § 22 Flyttleier, første ledd skal lyde:

*Retten til å utøve reindrift gir rett til fritt og uhindret å drive og forflytte rein i de deler av reinbeiteområdet hvor reinen lovlig kan ferdes, og rett til å benytte nødvendige flyttleier for flytting med rein i samsvar med det som hensynet til en forsvarlig utøvelse av reindriften krever. Med til flyttleie regnes også faste inn- og avlastingsplasser for transport av reinen.*

Det foreslås visse justeringer i § 22 første ledd første punktum. For det første foreslås det at ordene »[R]eindriftsutøvere har adgang til» i innledningen til bestemmelsen erstattes av »[r]etten til å utøve reindrift gir rett til». Dette innebærer ingen endring av innholdet i bestemmelsen, men vil medføre at den innledes på samme måte som de øvrige bestemmelsene i kapittel 3. Tatt i betraktning at flytting av rein og tilgangen til flyttleier er en grunnleggende bestanddel i reindriftsretten og utgjør en helt avgjørende forutsetning for reindriften egenart, synes dessuten uttrykket «rett» også ut fra en slik betraktning mer treffende enn «adgang.»

For det andre foreslås det at dagens uttrykk «adgang til flytting med rein etter tradisjonelle flyttleier» erstattes av uttrykket «rett til å benytte nødvendige flyttleier for rein i samsvar med det som hensynet til en forsvarlig utøvelse av reindriften krever». Bakgrunnen for dette er at uttrykket «tradisjonelle flyttleier» isolert sett kan indikere at en flyttleie må være benyttet i relativt lang tid og med en viss hyppighet for at den skal være «tradisjonell» i lovens forstand. En slik forståelse er imidlertid ikke i samsvar med med reindriftsutøvernes behov for å kunne gjennomføre reinflyttingen mellom de ulike årstidsbeitene på en mest mulig forsvarlig måte. Som fremholdt i punkt 16.2.4 kan utøverne undertiden ha et behov for å benytte alternative flyttleier, for eksempel fordi de flyttleiene som vanligvis benyttes er nedisede eller av andre grunner ikke forsvarlige å benytte. Er situasjonen først slik, vil utøvernes behov for alternative flyttleier være like stort som behovet for de ordinære flyttleiene.

Utvalget antar således at uttrykket «nødvendige flyttleier» vil samsvare bedre med de faktiske og rettslige realitetene og klargjøre at ikke bare de flyttleiene som vanligvis brukes, men også alternative flyttleier er omfattet av bestemmelser om rett til og vern av flyttleier i § 19 første og annet ledd. Hvorvidt en flyttlei skal anses som «nødvendig» eller ikke, vil bero på en konkret vurdering, men det foreslås inntatt en presisering om at hensynet til hva en «forsvarlig utøvelse» av reindriften krever, vil være styrende for vurderingen. Utøvernes faktiske behov for å benytte den alternative ruten vil følgelig ha relativt stor vekt.

For øvrig vises det til drøftelsen i punkt 16.2.4 og understrekes at en «flyttlei» for rein ikke er noen fast eller entydig geografisk størrelse, men en angivelse av hovedretningen for reinflyttingen. Det kan derfor dreie seg om en relativt bred trasé som både ut fra vær og føre og andre faktorer kan variere atskillig fra år til år både når det gjelder bredde og konkret trasé.

#### *§ 23 Motorferdsel, første ledd skal lyde:*

*Retten til å utøve reindrift gir adgang til bruk av nødvendige fremkomst- og transportmidler i samsvar med distriktsplan, jf. § 62.*

Det foreslås at uttrykket »[d]en som utøver reindrift, har adgang til» i første ledd erstattes av uttrykket »[r]etten til å utøve reindrift gir adgang til», slik at bestemmelsen får en likeartet innledning som de øvrige bestemmelsene i kapittel 3. I dette ligger det ingen realitetsendring, men en markering av at også bruken av «nødvendige fremkomst- og transportmidler» er en del av reindriftretten, samtidig som videreføringen av uttrykket «adgang til» understreker at retten er begrenset til det nødvendige. Se ellers foran i punkt 16.2.5.

Det bemerkes for øvrig at kjøring i strid med distriktsplanen i utgangspunktet ikke kan anses hjemlet i reindriftretten, og at dette vil gjelde enten kjøringen ut fra en isolert vurdering må anses som nødvendig eller ikke. På den annen side vil kjøring som først anses nødvendig og som er i samsvar med distriktsplanen være lovlig, også om den tjener andre formål enn den direkte utøvelsen av reindriften, som for eksempel fiske eller jakt, jf. Rt. 1979 side 661.

#### *§ 24 Gjerder og andre anlegg, første og annet ledd skal lyde:*

*Retten til å utøve reindrift gir rett til å føre opp arbeids- og sperregjerder, slakteanlegg, broer og andre*

*anlegg som er nødvendige for å utøve reindriften på en forsvarlig måte, og i samsvar med hva hensynet til rasjonell reindrift til enhver tid krever. Gjerder og anlegg må ikke plasseres slik at de er til vesentlig skade eller ulempe for grunneieren, bruksbruksberettigede så som andre reindrifutøvere, eller for andre rettmessige interesser.*

*Med mindre det følger av særlige rettsforhold at reindrifutøverne har mer vidtgående rettigheter, kan gjerder og anlegg som skal bli stående ut over en sesong, ikke oppføres uten godkjenning av departementet. Godkjenning av større anlegg kan først gis etter en fagkyndig vurdering av de samlede miljømessige virkninger, sammenholdt med de reindrifsfaglige behov for anlegget. Hvis ikke grunneieren og eventuelle bruksberettigede gir sitt samtykke, kan departementet gi tillatelse til utføring av anlegget mot vederlag etter skjønn ved jordskifteretten for skade og ulempe.*

Første ledd første punktum foreslås omformulert ved at dagens henvisning til gjerder mv. som er «nødvendige for reindriften» foreslås erstattet av en henvisning til gjerder mv. som er «nødvendige for å utøve reindriften på en forsvarlig måte, og i samsvar med hva hensynet til en rasjonell reindrift til enhver tid krever». Omformuleringen er foreslått for å klargjøre at retten til å oppføre gjerder og anlegg etter § 24 er en dynamisk rettighet, som innenfor lovens begrensninger, jf. første ledd annet punktum, vil kunne utvikle seg i samsvar med utøvernes nødvendige behov, og ut fra hva hensynet til en forsvarlig og rasjonell reindrift krever.

I annet punktum er det foreslått at dagens henvisning til gjerder og anlegg som er «unødig skjemmende» tas ut. Det synes unødvendig å operere med dette som et eget alternativ i ordlyden, idet gjerder og anlegg som oppfyller dette kravet også vil måtte anses å være til «vesentlig skade eller ulempe» for grunneieren eller andre rettmessige interesser. Det foreslås videre inntatt en passus om at gjerder og anlegg heller ikke kan plasseres slik at de er til vesentlig skade eller ulempe for (andre) reindrifberettigede eller andre bruksrettshavere. Dette utgjør ingen realitetsendring, jf. merknadene til 1978-lovens § 12, som er videreført i § 24, i Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 58, der det for øvrig også er poengtert at allmennhetens interesser vil kunne anses av uttrykket «andre rettmessige interesser».

I annet ledd foreslås det presisert at reindrifutøverne med grunnlag i særlige rettsforhold, for eksempel alders tids bruk eller hevd, kan ha ervervet rettigheter til å oppføre gjerder og anlegg som kan innebære at kravet om at gjerder og anlegg

som skal bli stående ut over ett år, krever særskilt godkjennelse, ikke får anvendelse. Dette er imidlertid ingen realitetsendring, jf. for så vidt at dette allerede følger av den generelle bestemmelsen i reindriftsloven § 4 annet ledd om at retten til reindrift gjelder innenfor reindriftslovens rammer med mindre annet følger av særlige rettsforhold. Se også Rt. 1979 side 1283 (Kåfjord) på side 1290 hvor det er fremholdt at en reindriftsutøver eller gruppe av reindriftsutøvere med grunnlag i langvarig bruk kan ha ervervet rettigheter til å oppføre gjerder og anlegg som går ut over de begrensningene som følger av reindriftslovgivningen.

Det foreslås for øvrig ingen endringer i § 24, men bemerkes at det ut fra språklige hensyn kan synes nærliggende at *tredje ledd* omformuleres slik at leddet lyder: «Områdestyret kan kreve at den som er ansvarlig fjerner eller endrer gjerder og anlegg som ikke er i samsvar med første eller annet ledd.» Se ellers den underliggende drøftelsen foran i punkt 16.2.6.

#### § 25 Brensel og trevirke, skal lyde:

*Retten til å utøve reindrift gir rett til i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift, til eget bruk å ta trevirke, med unntak av friskt bartrevirke, både på offentlig og privat eiendom når virket skal brukes til:*

1. brensel,
2. gammer, koier, buer eller stillinger for oppbevaring av løsøre og matvarer,
3. telstenger, redskaper og enklere bruksting,
4. arbeidsgjerder (trøer, ringgjerder),
5. garving,
6. andre nødvendige behov i reindriften.

*Retten etter første ledd omfatter også trevirke til utøvernes faste bolig i reinbeitedistrikt, så fremt uttaket ikke overstiger eget husbehov og boligen tjener som base for reindriften, og rett til trevirke i forbindelse med reparasjoner og lignende av reindriftsanlegg som er lokalisert i et annet reinbeitedistrikt enn der reinen for øyeblikket har lovlig opphold.*

*Friskt lautrevirke og friske busker må ikke tas så fremt det på stedet eller i nærheten finnes annet virke som er tjenlig for formålet.*

*Skogeieren kan, med mindre annet følger av særlige rettsforhold, kreve betaling for friske lauttrær som tas i privat skog, men ellers kan det ikke kreves betaling for virke som rettmessig blir tatt i medhold av paragrafen her. Det skal snarest mulig gis melding til grunneieren om uttak av trevirke som han kan kreve betaling for. Oppnås ikke enighet om betalingen, kan beløpets størrelse kreves fastsatt ved skjønn ved jordskifteretten. Staten, Finnmarkseiendommen og Hålogalandsallmenningen kan ikke*

*kreve betaling etter bestemmelsene i leddet her. Slik betaling kan heller ikke kreves av nye eiere til grunn som har vært eid av rettssubjekter nevnt i fjerde ledd fjerde punktum.*

*Så langt det fremstiller seg som nødvendig av hensyn til skogens bevaring, foryngelse eller gjenvekst eller fordi det er mangel på trevirke i distriktet, kan Kongen ved forskrift begrense eller helt forby uttak av trevirke i nærmere bestemte områder og derunder bl.a. bestemme at friskt virke bare kan tas etter utvisning.*

*I første ledd første punktum foreslås den innledende formuleringen »[i] det samiske reinbeiteområdet gir rett til» erstattet av »[r]retten til». For å unngå misforståelser bør etter Samerettsutvalgets syn reguleringen av de ulike bestanddelene i reindriftsretten formuleres på en mest mulig likeartet måte, jf. for så vidt at den formuleringen utvalget foreslår inntatt i § 25, i dag er anvendt i §§ 19, 21 og 24, og etter utvalgets forslag også vil bli inntatt i §§ 22, 23 og 26. Det vil ikke medføre noen realitetsendring at henvisningen til at retten kun gjelder i det samiske reinbeiteområdet tas ut av § 25. Denne begrensningen følger allerede av lovens § 4 annet ledd og også av henvisningen til «lovlig ... reindrift» i § 25 første ledd.*

Videre foreslås oppregningen «lauvtrær, busker, eier, vidjer, bjørkeris, selvtørrede bartrær og tørt vindfall, nedfalne greiner og kvister, stubber, never og bark» erstattet av ordet «trevirke». Dette vil gi en enklere formulering av bestemmelsen, men vil ikke endre de rettslige realitetene. Heller ikke dagens oppregning er ansett å være helt uttømmende, jf. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) side 58 og foran i punkt 16.2.7.1. Samtidig videreføres unntaket for friskt bartrevirke som i dag fremkommer av at slikt virke ikke er med i oppregningen i første ledd.

Utvalget har også vurdert om oppregningen av hvilke formål trevirket skal kunne brukes til i *første ledd nr. 1 til 5* bør erstattes av en regel som generelt viser til at de aktuelle formene for trevirke kan tas for å «dekke nødvendige behov i reindriften.» En har imidlertid valgt å beholde oppregningen, men å supplere denne med et nytt *nr. 6* som viser til «andre nødvendige behov i reindriften.» Dette vil ikke endre innholdet i reindriftsutøvernes rett til trevirke, men gi bestemmelsen en mer dynamisk utforming enn i dag. Dersom det i fremtiden oppstår behov for å ta trevirke til andre reindriftsrelaterte formål enn de som er eksplisitt nevnt, vil dette kunne gjøres i medhold av bestemmelsen, samtidig som oppregningen vil gi veiledning ved

vurderingen av hva som til enhver tid skal anses som «nødvendige behov».

Det er i et nytt *annet ledd* foreslått visse klargjøringer av rettens rekkevidde i forhold til trevirke til egen bolig og i forbindelse med reparasjoner mv. utenfor det reinbeitedistriktet, jf. lovens §§ 6 og 42, hvor reinen på det aktuelle tidspunktet har lovlig opphold. Heller ikke dette utgjør noen realitetsendring, jf. foran i punkt 16.2.7.1 og NOU 1993: 34 side 206–207.

*Tredje ledd* tilsvareer dagens annet ledd.

*Fjerde ledd* tilsvareer dagens tredje ledd, men det foreslås i *første punktum* inntatt en passus om at private skogeierens rett til å ta betaling for friske lauvtrær kan være begrenset av «særlige rettsforhold», for eksempel rettserverv med grunnlag i hevd eller alders tids bruk. Selv om dette allerede fremgår av lovens § 4 annet ledd, er det etter utvalgets syn viktig at dette kommer uttrykkelig frem også i lovens spesialbestemmelse om rett til trevirke. Det foreslås av hensyn til enhetlig utforming av paragrafen også at «denne paragraf» erstattes av «paragrafen her», jf. for så vidt at uttrykket «leddet her» er brukt i fjerde punktum.

I *annet punktum* foreslås en viss justering av reindriftsutøverens frist til å varsle skogeieren, ved at ordene «uten opphold» erstattes av «snarest mulig». I dette ligger det en viss oppmykning, men ikke noen fristutvidelse av betydning.

*Fjerde punktum* foreslås supplert med henvisninger til at heller ikke staten eller Hålogalandsallmenningen kan kreve betaling for trevirke som nevnt i fjerde ledd. At dette gjelder for staten som grunneier, det vil i dag si Statskog SF, følger alt av henvisningen til «privat skog» i første punktum, men foreslås inntatt ut fra en betraktning om at dette vil virke klargjørende. Henvisningen til Hålogalandsallmenningen er en følge av flertallets forslag i kapittel 14, men har subsidiær tilslutning fra de utvalgsmedlemmene som ikke støtter forslaget om nytt grunneierorgan. Regelen er den samme som for Finnmarkseiendommen. Se ellers Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 142 og foran i punkt 16.2.7.2, jf. punkt 14.8.10.4.

Endelig foreslås inntatt et nytt *femte punktum* som presiserer at heller ikke eventuelle nye eiere av grunn som tidligere har vært eid av staten v/Statskog SF, Finnmarkseiendommen eller Hålogalandsallmenningen kan kreve betaling for trevirke som nevnt i tredje ledd. Situasjonen er ikke regulert i finnmarksloven, men regelen er foreslått ut fra en betraktning om at fordi reindriften i den perioden den formelle eiendomsretten til den aktuelle grunnen lå til de nevnte rettssubjektene hadde rett til gratis trevirke, vil reindriftsutøverne ha en

berettiget forventning om at denne situasjonen vil vedvare også etter at de formelle grunneierforholdene er endret, mens eventuelle nye eiere neppe vil ha noen berettiget forventning om at de kan ta betaling. Se ellers den nærmere drøftelsen av dette spørsmålet foran i punkt 16.2.7.2.

*Femte ledd* tilsvareer dagens fjerde ledd. Selv om utvalget ikke foreslår noen endringer, bemerkes det at forskriftshjemmelen ikke har vært benyttet siden den kom inn i 1978-lovens bestemmelse om trevirke (§ 13). Dette kan tilsi at den bør oppheves som overflødig, og i alle fall kan det være grunn til å legge myndigheten etter loven til et lavere nivå enn «Kongen».

#### *§ 26 Jakt, fangst og fiske, skal lyde:*

*Retten til å utøve reindrift gir, med mindre det følger av særlige rettsforhold at de reindriftsberettigede har mer vidtgående rettigheter, rett til i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift å drive jakt, fangst og fiske i statsallmenning, på annen statsgrunn, på Finnmarkseiendommens og på Hålogalandsallmenningens grunn innenfor det reinbeitedistrikt hvor reindriften foregår. Jakt, fangst og fiske som nevnt i først punktum, utøves på samme vilkår som gjelder for personer som er fast bosatt i den kommune, bygd eller grend hvor statsallmenningen, statseiendommen eller den aktuelle del av Finnmarkseiendommens eller Hålogalandsallmenningens grunn ligger.*

*De reindriftsberettigede kan med grunnlag i særlige rettsforhold ha rettigheter til jakt, fangst og fiske også på privat grunn. De reindriftsberettigedes rettigheter etter paragrafen her, innskrenkes ikke som følge av at grunn som nevnt i første ledd får nye eiere.*

*Departementet kan gjøre vedtak om at utøverne av reindriftnæringen skal ha enerett til bruk av bundne redskaper til fangst av fisk i nærmere bestemte vann og elvestrekninger i andre statseiendommer enn statsallmenningene. Departementet kan også gjøre vedtak om at visse vann og elvestrekninger i eiendommer som nevnt i foregående punktum skal være forbeholdt til bruk for dem som utøver reindrift.*

*For jakt, fangst og fiske som drives etter bestemmelsene i paragrafen her, skal det ikke betales leie eller kortavgift.*

*Ved reguleringer av deltakelsen i elgjakten i det samiske reinbeiteområdet på grunn eid av staten, Finnmarkseiendommen og Hålogalandsallmenningen, skal utøvere av samisk reindrift anses som innenbygdsboende både i den kommunen hvor de er bosatt og i den eller de kommunene hvor de ellers driver lovlig reindrift.*

*Alternativ utforming av § 26 fjerde og femte ledd:*

*I det samiske reinbeiteområdet på grunn eid av staten, Finnmarkseiendommen og Hålogalandsallmenningen, har utøvere av samisk reindrift rett til deltakelse i elgjakt innenfor sine reinbeiteområder.*

*For jakt, fangst og fiske som drives etter bestemmelsene i paragrafen her, skal det ikke betales leie eller kortavgift.*

Det foreslås *to alternative* utforminger av § 26 om rett til jakt, fangst og fiske. Uenigheten er imidlertid begrenset til elgjakt og utformingen av fjerde og femte ledd, der medlemmene *Eira, Fjellheim, Kappfjell og Westerfjeld* har fremmet et alternativt forslag, jf. nedenfor.

I *første ledd* foreslås innledningen til bestemmelsen endret slik at denne blir likelydende med de øvrige bestemmelsene i lovens kapittel 3. Se merknadene ovenfor til forslaget om en tilsvarende endring i § 25. Det foreslås også en språklig justering av bestemmelsen ved at det som i dagens første ledd er uttrykt i én setning, foreslås delt opp i to setninger. En har imidlertid med dette grepet ikke tatt sikte på noen realitetsendring.

I *første ledd første punktum* foreslås videre en tilføyelse av passussen «med mindre det følger av særlige rettsforhold at de reindrifftsberettigede har mer vidtgående rettigheter». Heller ikke dette endrer paragrafens rettslige innhold. Reindriftssamer kan både enkeltvis og som gruppe ha ervervet rettigheter til jakt, fangst og fiske med grunnlag i alders tids bruk eller hevd som går lenger enn den retten til slik virksomhet som er omfattet av § 26. Dette gjelder både på de ulike formene for grunn som er (eller foreslås) regulert i første ledd (ulike typer statsgrunn og Finnmarkeiendommens grunn, samt Hålogalandsallmenningens grunn) og på privat grunn, jf. blant annet Rt. 1968 side 394 (Brekken) og Sør-Trøndelag tingretts avgjørelse 17. august 2007 i sak 06–098607TVI-STRO. Se også reindrifftsloven § 4 annet ledd.

Ytterligere en endring i første punktum er at uttrykket «annen statsgrunn» foreslås inntatt som betegnelse på statsgrunn i det samiske reinbeiteområdet som ikke er statsallmenninger forvaltet etter fjellova. Uttrykket vil for det første omfatte grunn som etter dagens første ledd første punktum betegnes som «ikke særskilt matrikulert statseiendom». Denne benevnelsen er videreført fra 1978-lovens § 14, der den primært omfattet den (i 1978) umatrikulerte grunnen i Finnmark, og har i dag liten praktisk betydning. For det andre vil den omfatte grunn som etter dagens første ledd annet punktum betegnes som «statens matrikulerte sko-

ger og høyfjellsstrekninger innenfor reinbeiteområdene», typisk innkjøpt statsgrunn.

Dette grepet vil ikke endre den rettsstillingen som er regulert i gjeldende første ledd første og annet punktum, for så vidt som dagens bestemmelse om at rettighetene til jakt, fangst og fiske i statens matrikulerte skoger mv. skal være som de har vært fra «gammelt av», vil bli fanget opp av den henvisningen til særlige rettsforhold som etter forslaget er inntatt i første punktum.

Endelig foreslås i første ledd første punktum, jf. *annet punktum*, inntatt en henvisning til Hålogalandsallmenningen. Forslaget er fremmet av det flertall i utvalget som i kapittel 14 har foreslått Hålogalandsallmenningen som nytt grunneierorgan, men har subsidiaer tilslutning fra utvalgets øvrige medlemmer for så vidt som også disse er av den oppfatningen at eventuelle endringer i grunneierforholdene i det samiske reinbeiteområdet ikke bør få innvirkning på reindrifftsutøverens rettslige stilling. Se ellers merknadene til den tilsvarende endringen i § 25 ovenfor, samt utredningens punkt 16.2.8.4, jf. punkt 14.8.10.4.

Det foreslås et nytt *annet ledd* hvor det i *første punktum* foreslås presisert at de «reindrifftsberettigede», det vil si reineiere og eventuelt andre som har gjøremål i forbindelse med reindriften, også på privat grunn kan ha ervervet rettigheter til jakt, fangst og fiske. Bestemmelsen vil ikke ha noe selvstendig rettslig innhold ut over det som følger av den foreslåtte henvisningen til «særlige rettsforhold» i første ledd første punktum, jf. merknadene til denne ovenfor og herunder henvisningene til relevant rettspraksis.

Samerettsutvalgets syn er likevel at det ved siden av bestemmelsen i første ledd som regulerer forholdene på statsgrunn eller på grunn som inntil nylig har vært ansett som statsgrunn, bør inntas en bestemmelse om rett til jakt, fangst og fiske på privat grunn. Dette blant annet for å unngå feilaktige motsetningsslutninger om at reindrifftsutøvere på privat grunn ikke kan ha slike rettigheter. Forutsetningen for eksistensen av rettighetene er imidlertid at de har grunnlag i for eksempel bruk i alders tid eller hevd. Se ellers foran i punkt 16.2.8.1.

Det er i annet ledd også inntatt et *annet punktum* som fastslår at reindrifftsutøverens rettigheter etter § 26 ikke innskrenkes som følge av at grunn som nevnt i første ledd, det vil si ulike former for statsgrunn i det samiske reinbeiteområdet samt Finnmarkseiendommens, og eventuelt Hålogalandsallmenningens grunn, får nye eiere, for eksempel som følge av prosesser som innledes med sikte på å kartlegge eller anerkjenne rettighe-

ter. Bestemmelsen har en noe annen formulering, men er av tilsvarende art og innhold som den som foreslås inntatt som nytt femte punktum i § 25 fjerde ledd. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelsen ovenfor, samt den nærmere drøftelsen foran i punkt 16.2.8.4.

*Tredje ledd* tilsvarende dagens annet ledd, men det foreslås at den myndigheten som etter loven ligger til «Kongen» og som så vidt vites aldri har vært benyttet, legges til «departementet». Se ellers det som er anført foran i punkt 16.2.8.3.

*Fjerde ledd* (femte ledd i mindretallets forslag, jf. nedenfor) tilsvarende dagens tredje ledd, men uttrykket «denne paragraf» foreslås erstattet av «paragrafen her». Dette for at terminologien i bestemmelsen skal bli mest mulig entydig, jf. at uttrykket «paragrafen her» også benyttes i forslaget til nytt annet ledd.

Et *flertall* bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Parmann, Pedersen, Reiersen og Røssvoll* foreslår et nytt *femte ledd*. Etter bestemmelsen skal samiske reindriftsutøvere ved fordelingen av fellingstillatelser for elg regnes som «innenbygdsboende», ikke bare i den kommunen hvor de er registrert bosatt, men også i den eller de kommunene hvor de ellers driver reindrift i jakttiden på elg. Forslaget gjelder grunn innenfor reinbeiteområdene som er eid av Statskog SF, Finnmarkseiendommen og eventuelt Hålogalandsallmenningen, og vil innebære at de aktuelle utøverne får del i de gunstigere ordningene som til enhver tid gjelder for innenbygdsboendes deltakelse i elgjakten i flere kommuner enn i dag. For øvrig bemerkes at det rettslige grunnlaget for reindriftsutøverens deltakelse i elgjakten etter forslaget til *femte ledd* ikke er reindriftsloven, men viltloven. § 26 fjerde ledd om betalingsfritak vil derfor ikke få anvendelse i forhold til elgjakten, jf. at denne bestemmelsen kun gjelder for jakt, fangst og fiske som drives i medhold av «paragrafen her». For øvrig vises det til flertallets vurderinger foran i punkt 16.2.8.2.

Et *mindretall* bestående av medlemmene *Eira, Fjellheim, Kapppfjell og Westerfjeld* foreslår en bestemmelse inntatt som nytt *fjerde ledd* om at utøverne av samisk reindrift skal «ha rett til deltakelse i elgjakten innenfor sine reinbeiteområder», og slik at bestemmelsen om betalingsfritak flyttes til *femte ledd*. Etter disse medlemmenes syn vil en slik bestemmelse være et naturlig utslag av at reindriftsutøverne fra gammelt av har drevet ulike former for jakt i reindriftsområdene, og følgelig bør det heller ikke for slik jakt kunne kreves leie eller kortavgift av reindriftsutøverne. Se ellers mindretallets anførsler i punkt 16.2.8.2.

## Kapittel 8 Forholdet til annen bruk

Reindriftslovens kapittel 8 har bestemmelser om utnyttning av eiendom (§ 63), opptaing av reinlav (§ 64), ferdsel (§ 65) og bruk av hund (§ 66) i reinbeiteområde, som viderefører ulike bestemmelser i 1978-loven som der var spredt i ulike kapitler. Utvalgets oppdragsgiver har i brev 17. juli 2002 fremholdt at man antar at Samerettsutvalget vil foreta en nærmere vurdering av reindriftsloven § 63 (tidligere § 15). Utvalget har blant annet på bakgrunn av dette foretatt en relativt grundig vurdering av § 63, jf. foran i punkt 16.4.2.1 til 16.4.2.3, og foreslår en del endringer i ordlyden med sikte på å klargjøre bestemmelsens rettslige innhold. Videre foreslås det visse mindre justeringer i §§ 65 og 66, jf. punkt 16.4.3 og 16.4.4.

### § 63 Utnyttning av eiendom i reinbeiteområde, skal lyde:

*Grunneier eller bruksberettiget må ved utnyttelse av sine rettigheter i reinbeiteområde ta hensyn til de rettighetene som de reindriftsberettigede har. Verken grunneier, bruksberettiget eller reindriftsberettiget må utnytte sine rettigheter på en måte som er til urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for den andre, jf. lov 29. november 1968 (servituttløven) § 2.*

*Før grunneier eller bruksberettiget iverksetter ny bruk eller nye tiltak som kan være til skade eller ulempe for reindriften i området, skal skriftlig varsel sendes til vedkommende distriktsstyre og til de siidaene som har bruksrett i området. Varsel skal gis senest seks uker før planlagt iverksetting.*

*Dersom distriktsstyret eller minst én av de varslede siidaene mener at bruken eller tiltaket vil være i strid med første ledd, kan den som akter å sette et tiltak eller en bruk i verk og de reindriftsberettigede ved distriktsstyret eller siidaen, kreve at spørsmålet avgjøres ved skjønn av jordskifteretten. Har distriktsstyret eller siidaen ikke protestert innen seks uker etter at varsel er mottatt, kan den nye bruken eller det nye tiltaket iverksettes.*

Etter Samerettsutvalgets syn er bestemmelsen i gjeldende reindriftslovs § 63, som fikk sin nåværende utforming ved en endring av 1978-lovens § 15 i 1996, i flere henseender relativt uklar, og særlig dersom ordlyden i bestemmelsen sammenholdes med spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47, jf. foran i punkt 16.4.2.1. Utvalgets forslag tar sikte på å klargjøre det rettslige innholdet av bestemmelsen, jf. første ledd, og det er ellers foreslått visse justeringer av reglene om varsling



og frister mv. i annet og tredje ledd. Endringsforslagene tar ikke sikte på å forrykke balansen mellom de ulike gruppene av rettighetshavere som gjør seg gjeldende i reinbeiteområdene i forhold til det som følger av alminnelige rettsprinsipper.

I *første ledd* foreslås det i *første punktum* inntatt en bestemmelse om at grunneier og bruksberettigede, for eksempel leietakere eller innehavere av partielle bruksrettigheter må «ta hensyn» til rein driftsrettighetene ved utnyttelsen av sine rettigheter i reinbeiteområdene.

Hva som mer konkret ligger i dette, utdypes i *annet punktum* om at de ulike rettighetshaverne i reinbeiteområdene (grunneier, andre bruksberettigede, reindriftsberettigede) ikke må utnytte sine rettigheter på en måte som er til «urimelig eller unødvendig skade eller ulempe» for motparten. Formuleringen, som er likelydende/innholdsmessig sammenfallende med prinsippet i servituttløven § 2 første ledd, understreker dels at det er tale om rettigheter som rettslig sett er likestilte slik at det ikke er noen automatikk i at reindriftsretten må vike, og dels at det er tale om et gjensidig prinsipp som gjelder i begge/alle relasjoner.

Henvisningen til servituttløven § 2 vil for øvrig også medføre at det ved den konkrete vurderingen av hva som er urimelig (eller unødvendig) skade vil måtte legges vekt på hva som er formålet med den aktuelle rettigheten, og hva som er i samsvar med «tida og tilhøva», jf. servituttløven § 2 annet ledd. De ulike gruppene av rettighetshavere vil ha en gjensidig tilpasningsplikt. For de reindriftsberettigede vil dette blant annet kunne medføre at de normalt må godta vanlig utnyttelse av eiendom til jordbruk og skogbruk, men ikke dersom utnyttelsen får et urimelig eller unødvendig omfang. Som eksempler på en ellers vanlig utnyttelse som kan få et slikt omfang, kan nevnes nydyrking som inn snevrer flyttleier, begrenser viktige beiteområder, forstyrrer kalving eller på andre måter gjør det vanskeligere for reindriftsutøverne å drive forsvarlig reindrift i samsvar med kravene i reindriftsloven.

Endringsforslaget må for øvrig ses i lys av at det i nyere rettspraksis er klargjort at reindriftsretten der det har vært drevet reindrift fra gammel tid er en selvstendig bruksrettighet i utmark og som derfor må anses som en servitut, som riktignok har et noe særegent innhold idet retten normalt vil inneholde et sett av beføyelser, jf. Rt. 2001 side 769 på side 788.

Den foreslåtte endringen vil ikke utgjøre noen realitetsendring i forhold til dagens bestemmelse, jf. for så vidt at denne er «på linje med servituttløven § 2, jf. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) side 47, men vil uttrykke dette klarere enn hva som er tilfellet i dag.

Den vil også klargjøre at prinsippet i § 63 vil få anvendelse også i tilfeller hvor for eksempel planlagt hyttebygging er i samsvar med vedtatt reguleringsplan og hvor det foreligger byggetillatelse, men hvor byggingen likevel kan medføre «urimelig eller unødvendig skade» for de reindriftsberettigede i området. Se ellers det som mer generelt er anført foran i utredningens punkt 16.2.4.1 og 16.2.4.2 om disse forholdene.

I *annet ledd første punktum* foreslås en bestemmelse om at før grunneier eller bruksberettigede iverksetter ny bruk eller nye tiltak som kan være til «skade eller ulempe» skal det inngis skriftlig varsel til distriktsstyrer og til den eller de berørte siida-gruppene. Etter dagens bestemmelse skal det inngis varsel dersom tiltakene kan bli til «vesentlig skade eller ulempe» og kun til distriktsstyret, og uten at det er regulert i hvilke former varsel skal inngis.

Bakgrunnen for at vesentlighetskravet foreslås opphevet er at det har vist seg at det ofte er vanskelig for grunneiere og andre bruksrettshavere å ha noen klar oppfatning av hvilke tiltak som kan være til vesentlig skade eller ulempe, og at de ikke sjelden undervurderer dette.

Regelen om at også den eller de siidaene som har bruksrett i det området hvor bruken eller tiltaket planlegges iverksatt er dels en følge av den synliggjøringen av siidaen som reglene i den nye reindriftsloven §§ 51 flg. representerer, og dels av at distriktsstyret ikke alltid vil representere alle reindriftsutøvere med rettigheter innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet. Det kan for eksempel tenkes at siidaer som ikke formelt sett er en del av distriktet kan ha rettigheter der, for eksempel ved gjennomflytting. Skriftlighetskravet vil for sin del sikre notoriteten for de tilfellene det oppstår uklarhet om varsel er inngitt og når.

I *annet punktum* foreslås varslingsfristen utvidet fra dagens tre uker til «seks uker». Dette ut fra en betraktning om at tre uker kan være i knappest laget, blant annet for reindriftsutøvere som under arbeid på fjellet kan være avskåret fra alminnelig postgang over lengre tid og også kunne befinne seg utenfor GSM-nettet.

Dagens annet ledd *tredje punktum* om at områdestyret kan nedlegge midlertidige forbud mot tiltaket inntil overenskomst er inngått eller til jordskifteretten har behandlet saken foreslås opphevet. Se den nærmere begrunnelsen for dette i punkt 16.4.2.3 foran.

I *tredje ledd* foreslås i *første punktum* en bestemmelse om at dersom noen av de som har fått varsel om ny bruk eller tiltak mener at tiltaket vil være til urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for

reindriften i tiltaksområdet, kan både disse aktørene og tiltakshaveren kreve at saken avgjøres ved skjønn ved jordskifteretten. Bestemmelsen er sammenfallende med dagens tredje ledd tredje punktum, men som følge av utvidelsen av kretsen av hvem som skal varsles, er kretsen av hvem som kan kreve skjønn utvidet tilsvarende.

I *annet ledd* foreslås en bestemmelse om at dersom distriktsstyret eller siidaen ikke har protestert senest seks uker etter at varsel «er mottatt», kan innvarslet bruk eller tiltak iverksettes. Fristen starter å løpe fra det tidspunktet varsel er kommet frem til adressaten.

#### *§ 65 Ferdsl i område hvor rein beiter, skal lyde:*

*Grunneier, bruksberettiget eller andre som ferdes i område hvor rein beiter, plikter å vise hensyn og oppføre med varsomhet slik at reinen ikke unødige uroes eller skremmes under beiting, flytting m.v. Særlig hensyn skal vises i forbindelse med reinens brunsttid, kalving, merking, skilling og slakting.*

*Områdestyret kan, etter anmodning fra vedkommende distriktsstyre eller siidastyre, stille vilkår for eller nedlegge tidsbegrenset forbud mot større arrangement, idrettsstevne, jakthundprøve eller annen virksomhet eller andre tiltak som kan være til særlig skade for reindriften. Vedtaket må gjelde et bestemt angitt område, og kan bare fattes etter at grunneier og kommune er hørt. Gjelder vedtaket et konkret arrangement, skal også arrangør høres. I slike tilfeller kan områdestyret delegere sin myndighet etter dette ledd til reindriftsagronomen.*

Det foreslås inntatt en presisering i *første ledd* slik at det her fremgår at plikten til å vise hensyn og oppføre varsomt ikke bare gjelder allmennhetens ferdsel, jf. «andre», men også for grunneieres og bruksrettshaveres ferdsel i og bruk av eiendom i områder hvor rein beiter. Samerettsutvalget antar at en slik presisering vil virke klargjørende og bidra til at eventuelle misforståelser på dette punktet ikke får festne seg, jf. Reindriftslovutvalgets merknader i NOU 2001: 35 side 181–182, Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 40 og foran i punkt 16.4.3.

I *annet ledd* foreslås det for det første inntatt en passus om at også siidastyret, jf. reindriftsloven § 51 flg., kan anmode områdestyret om å stille vilkår for eller nedlegge tidsbegrensede ferdselsforbud. Forslaget er en følge av at den nye reindriftsloven opererer med siidaen som en sentral enhet ved siden av distriktsstyret, jf. punkt 16.4.3 foran.

For det andre foreslås ordene «eller liknende virksomhet» erstattet av ordene «eller annen virksomhet eller andre tiltak». Etter det utvalget har

fått opplyst, har det gjort seg gjeldende oppfatninger om at hjemmelens anvendelsesområde er begrenset til «liknende» større arrangementer eller til «jakthundprøve eller liknende virksomhet». Hensikten med endringsforslaget er å klargjøre at dette ikke er tilfellet, men at det avgjørende for om hjemmelen kan benyttes ikke er størrelsen på eller typen av virksomheten eller tiltaket som sådan, men om dette kan være til «særlig skade for reindriften».

Følgelig vil også virksomhet og tiltak som ikke kan anses som et arrangement som sådan, for eksempel jakt i områder hvor reinen har behov for ro, være omfattet forutsatt at skadevilkåret kan anses er oppfylt. Se ellers Reindriftslovutvalgets merknader i NOU 2001: 35 side 181–182, samt drøftelsen foran i punkt 16.4.3.

#### *§ 66 Hunder, annet ledd skal lyde:*

*Hundens eier og besitter plikter en for begge og begge for en å yte erstatning for skade som hunden volder på rein og for utgifter og ulemper som påføres reinens eier ved at hunden urettmessig jager eller skremmer rein under lovlig beite eller flytting, uten hensyn til skyld.*

Uttrykket «tamrein» i nåværende § 66 foreslås erstattet av uttrykket «rein», jf. for så vidt at denne endringen ved vedtaket av reindriftsloven i 2007 blant annet er gjort i § 65 annet ledd. Videre foreslås formuleringen «lovlig opphold eller flytting» erstattet av «lovlig beite eller flytting». Dette har sammenheng med at reindriftsloven ikke lenger har bestemmelser om «opphold med rein», jf. for så vidt at retten til opphold vil ligge implisitt i retten til beite. Se ellers merknadene i utredningens punkt 16.4.4.

### **Kapittel 9 Ansvar for skade. Skjønn**

Som fremholdt innledningsvis i utredningens kapittel 16, jf. også punkt 16.5.1, er Samerettsutvalget særskilt bedt om å vurdere innholdet i reindriftslovens regler om erstatning for skade påført av rein. Disse bestemmelsene er nå inntatt i reindriftslovens kapittel 9 (§§ 67 til 70) som viderefører bestemmelsene i 1978-lovens kapittel VI (§§ 25 til 27), bortsett fra at det er gjort enkelte lovtekniske justeringer, jf. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) side 70.

Utvalget har derfor foretatt en grundig vurdering av disse bestemmelsene, jf. foran i punkt 16.5.2 til 16.5.5. På bakgrunn av dette er det konkludert med at det bør gjøres en del oppmykninger av bestemmelsene om reieneiernes erstatningsan-

svar slik at innholdet i dette ansvaret så langt som mulig parallellføres med det som gjelder for eiere/innehavere av andre beitedyr enn rein. Mer konkret er det foreslått endringer i eller tilføyelser til §§ 67 til 69, mens § 70 om erstatningsskjønnet ikke foreslås endret. De underliggende vurderingene bak de ulike endringsforslagene er inntatt foran i punkt 16.5.3.1 til 16.5.3.4 (§ 67 første til fjerde ledd), 16.5.3.5 og 16.5.4.3 (§ 68), 16.5.4.1 og 16.5.4.2 (§ 67 femte ledd) og 16.5.5 (§ 69).

#### § 67 Ansvar for skade, skal lyde:

*Kommer rein inn på område i samisk reinbeitedistrikt der eieren av reinen ikke har rett til å la reinen beite, er eieren uten hensyn til skyld ansvarlig for dokumenterbar skade som reinen volder på avling eller annen eiendom. Kan det ikke innen rimelig tid fastslås hvem som er eier av reinen, er samtlige innehavere av siidaandel i den siidaen den skadegjørende reinen tilhører ansvarlige for skaden en for alle og alle for en. Kan det heller ikke fastslås hvilken siida den skadegjørende reinen tilhører, er samtlige reineiere som utøver reindrift i det distriktet som den skadegjørende reinen tilhører, ansvarlige en for alle og alle for en. Dette gjelder likevel ikke for reineiere som godtgjør at deres rein ikke har medvirket til skaden, jf. § 68 annet ledd.*

*For skader som ikke er omfattet av første ledd, kan skadelidte kreve erstatning dersom skaden skyldes feil eller forsømmelse fra reineieren.*

*Er skade som nevnt i første ledd voldt utenfor samisk reinbeitedistrikt, får reglene i første ledd første til fjerde punktum tilsvarende anvendelse. Kongen kan avgrense det området utenfor bestemt reinbeitedistrikt hvor slikt solidarisk ansvar skal gjelde.*

*For skade som voldes av rein som tilhører noen som i henhold til § 8, jf. fjellova § 17, utøver reindrift utenfor samisk reinbeitedistrikt, er de som utøver reindrift innenfor område hvor den skadegjørende rein antas å høre hjemme, ansvarlig en for alle og alle for en.*

*Ved utmålingen av erstatningen får reglene i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning §§ 4–1 (erstatningsutmålingen), 5–1 (den skadelidtes medvirkning) og 5–2 (lemping av erstatningsansvar) anvendelse.*

I § 67 foreslås det at *overskriften* endres fra »[o]bjektivt og felles ansvar» til »[a]nsvar for skade». Endringen er en følge av at reglene om hvem erstatningskravet kan rettes mot i gjeldende § 67 fjerde til sjette ledd foreslås inntatt i en ny § 68, mens de mer grunnleggende prinsippene for i

hvilke tilfeller erstatningsansvar kan gjøres gjeldende foreslås beholdt i § 67.

*Første ledd* erstatter dagens første og annet ledd første punktum. Ordlyden er endret med sikte på så langt som mulig å bringe bestemmelsen i samsvar med det som gjelder for skader forvoldt av andre beitedyr, jf. lov 16. juni 1961 nr. 12 om ymse beitespørsmål § 7.

Hovedregelen om erstatningsansvaret for skade voldt i samisk reinbeitedistrikt, jf. reindrifftsloven § 5, er inntatt i *første punktum*. Etter bestemmelsen er reinens eier «uten hensyn til skyld» ansvarlig for skade som reinen forvolder. Dette objektive ansvaret er imidlertid begrenset til skade som påføres av rein på områder «der eieren ikke har rett til å la reinen beite», typisk på dyrket mark eller andre områder som ikke er utmark, eller i reinbeitedistrikter hvor eieren på skadetidspunktet ikke hadde rett til å la dyrene beite. Det er videre begrenset til skade «på avling eller annen eiendom» og gjelder ikke for personskade.

Med dette vil bestemmelsen få et innhold som tilsvarende prinsippene i beiteloven § 7, hvor det riktignok ikke er sagt uttrykkelig i ordlyden at det er tale om et objektivt ansvar, men hvor dette uttrykkelig er presisert i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 19 (1959) side 3. Henvisningen til «dokumenterbar» skade er rettslig sett neppe nødvendig, men er inntatt fordi det erfaringsmessig har vist seg at skadelidtes erstatningskrav i saker som gjelder skade påført av rein ikke alltid er realistiske, se for eksempel Sør-Trøndelag jordskifteretts avgjørelse i sak 27/2005 der skadelidtes erstatningskrav ble redusert fra kr. 180 000 til kr. 10 900.

For det tilfellet at det ikke «innen rimelig tid» kan fastslås hvem som er eier av den skadegjørende reinen, følger det av *annet punktum* at innehaverne av siidaandel i den siidaen den skadegjørende reinen tilhører er solidarisk ansvarlige for skaden. Dette er for så vidt en videreføring av dagens bestemmelse om solidaransvar, men slik at ansvaret prinsipielt ligger på reineieren, mens det solidariske ansvaret er av subsidiær karakter.

Henvisningen til «rimelig tid» er inntatt for å motvirke at erstatningsoppgjøret skal trekke i unødvendig langdrag, og innebærer at skadelidte før ansvar kan gjøres gjeldende mot siidaen må ha gjort et reelt forsøk på avklare hvem reineieren er eller hvilken siida reinen tilhører, for eksempel ved å forhøre seg hos reindrifftsadministrasjonen eller i reindriftsmiljøet om hvilke reineiere som hadde rein på beite i området på det tidspunktet skaden oppsto. Når det blir klargjort at skaden er voldt av rein hvis eier eller siidatilhørighet ikke lar seg bringe på det rene, vil det imidlertid nok så umid-

delbart kunne reises mot krav mot siidaen, og dette gjelder også dersom dette blir klargjort kort tid etter at skaden oppsto.

Dersom det heller ikke kan avklares hvilken siida den skadevoldende reinen tilhører, fastslår *tredje punktum* at reiene i vedkommende reinbeitedistrikt er solidarisk ansvarlige for skaden. Også i denne relasjonen gjelder kravet om rimelig tid.

*Fjerde punktum* unntar reiene som kan godtgjøre at deres rein ikke har medvirket til skaden fra det solidariske ansvaret som eventuelt ilegges den siidaen eller det distriktet vedkommende tilhører. Bestemmelsen har for så vidt en parallell i bestemmelsen i dagens § 67 femte ledd, jf. også utvalgets forslag til ny § 68 annet ledd, men klargjør at reiere som kan godtgjøre at deres rein ikke har medvirket til skaden ikke er erstatningsansvarlige verken utad eller innad. Dagens bestemmelse er noe uklar på dette punktet, for så vidt som den gir inntrykk av at også de reiene hvis rein ikke har medvirket til skaden er ansvarlige overfor skadelidte, og at det først er ved den interne fordelingen av erstatningsansvaret innad i distriktet at de eventuelt vil kunne gå klar av ansvaret.

For øvrig vises når det gjelder de overveielene som ligger bak utformingen av bestemmelsen i § 67 første ledd, til drøftelsen i punkt 16.5.3.1 til 16.5.3.2 foran.

*Annet ledd* slår fast at for skader som ikke er omfattet av første ledd, det vil si skader på annet enn avling eller annen eiendom, for eksempel personskade, og for skader som forvoldes av rein på områder hvor reinens eier har rett til å ha dyrene beite, gjelder de alminnelige prinsippene om skyldansvar. Dette er i samsvar med gjeldende rett, jf. foran i punkt 16.5.3.3. Under utformingen av bestemmelsen har utvalget sett noe hen til formuleringen av bestemmelsen om skyldansvar i kjøpsloven § 40 tredje ledd bokstav a.

*Tredje ledd* om ansvar for skade voldt av rein utenfor reinbeitedistrikt er i dag inntatt i annet ledd annet punktum. Som følge av den foreslåtte omredigeringen av bestemmelsen foreslås passusen «slik skade» i *første punktum* erstattet av «skade som nevnt i første ledd». Videre foreslås ordet «samisk» føyd til, slik at det klargjøres at bestemmelsen regulerer ansvaret for skader voldt utenfor samisk reinbeitedistrikt som nevnt i lovens § 5. For øvrig innebærer forslaget at de endringene i erstatningsansvaret som foreslås for skader voldt innenfor reinbeitedistrikt i første ledd, også får anvendelse for skader voldt utenfor reinbeitedistrikt. Se ellers det som er anført foran i punkt 16.5.3.4.

*Fjerde ledd* tilsvarer tredje ledd i gjeldende § 67, og gjelder skade voldt av rein som tilhører personer/tamreinlag som driver reindrift utenfor reinbeitedistrikt i medhold av tillatelse etter reindriften § 8, jf. fjellova § 17. Bestemmelsen er foreslått flyttet av systematiske hensyn. Det er ellers ikke foreslått endringer i bestemmelsens innhold, ettersom den reindriften som skjer med grunnlag i § 8 ikke er samisk reindrift og dermed ikke omfattet av utvalgets mandat. Utvalget foreslår likevel at passusen «utenfor reinbeitedistrikt» endres til «utenfor samisk reinbeitedistrikt», ut fra en antakelse om at dette vil virke klargjørende.

Det bemerkes videre at når utvalgets forslag til bestemmelse om lemping og medvirkning foreslås inntatt som nytt femte ledd, vil dette klargjøre at de prinsippene denne bestemmelsen viser til også vil få anvendelse for reindrift som utøves i medhold av § 8.

Forslaget til *femte ledd* slår fast at de alminnelige prinsippene for erstatningsutmåling også gjelder ved skade som rein forvolder. Foruten å slå fast at utgangspunktet for utmålingen er at erstatningen skal dekke skadelidtes økonomiske tap, jf. skadeserstatningsloven § 4–1, fremgår det at også de alminnelige reglene om nedsetting av erstatning på grunn av skadelidtes medvirkning i § 5–1 og om lemping av ansvaret dersom dette ut fra en helhetsvurdering blir urimelig tyngende i § 5–2 får anvendelse for skader voldt av rein.

Det har i nyere jordskiftepraksis vært en utvikling som peker i retning av at dette gjelder også i dag. Riktignok hadde 1978-loven i § 26 en bestemmelse som lød overskriften »[l]empninger i ansvaret ...», men dette var ingen lempingsregel i erstatningsrettslig forstand, men en (relativt snever) unntaksregel, hvilket nå også reflekteres av overskriften til gjeldende lovs § 67 som tilsvarer § 26, og følgelig vil ikke bestemmelsen i skadeserstatningsloven § 5–2 om at dennes generelle regler viker for spesialregler om lemping i særlovgivningen.

Det er dessuten uansett vanskelig å se noen reelle grunner for at de alminnelige reglene om medvirkning og lemping ikke skal få anvendelse også for skade forvoldt av rein i tilfeller hvor de nærmere vilkårene er oppfylt, når disse reglene får anvendelse for skade forvoldt av andre beitedyr. Se ellers det som er anført foran i punkt 16.5.4.1 og 16.5.4.2.

*§ 68 Hvem erstatningskrav rettes mot, skal lyde:*

*Krav om erstatning for skade i henhold til § 67 første ledd kan rettes direkte mot eieren eller eierne av de*

*rein som har voldt skaden, eller hvis eierskapet ikke kan fastslås mot vedkommende siida ved dennes styre eller kontaktperson. Kan det ikke innen rimelig tid fastslås hvilken siida den skadegjørende reinen tilhører, kan krav rettes mot vedkommende reinbeitedistrikt.*

*Erstatning som blir pålagt siidaen eller reinbeitedistriktet, skal årsmøtet i siidaen eller distriktet utlikne på siidaens eller distriktets reineiere i forhold til hver enkelt reineiers dyretall, men slik at reineiere som godtgjør at deres rein ikke har medvirket til skaden, ikke kan pålegges å dekke noen del av erstatningen. Utliknet erstatningsbeløp dekkes av siidakassen eller distriktskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.*

*Godtgjøres det at det er rein fra en annen siida eller et annet distrikt som har voldt eller medvirket til skaden, kan regress gjøres gjeldende overfor disse i samsvar med reglene i paragrafen her.*

Det foreslås at dagens § 68 om unntak fra det objektive ansvaret oppheves som overflødig. De unntakstilfellene bestemmelsen regulerer vil bli konsumert av de endringene utvalget har foreslått i § 67 første ledd, jf. ovenfor samt foran i punkt 16.5.4.3.

Som ny § 68 foreslås en bestemmelse som viderefører de bestemmelsene som i gjeldende lov er inntatt i § 67 fjerde til sjette ledd, men med visse endringer. Disse endringene er i hovedsak en følge av de endringene utvalget har foreslått i § 67.

*Første ledd* motsvarer § 67 fjerde ledd i gjeldende lov, men *første punktum* klargjør at ansvaret prinsipalt ligger på eieren (eller eierne) av skadegjørende rein. Dette er en endring i forhold til dagens regel hvoretter skadelidte kan velge om krav skal gjøres gjeldende «mot vedkommende ... distriktsstyre ... eller direkte mot eieren». Endringen er en følge av de endringene utvalget har foreslått i hovedregelen om erstatningsansvar i § 67 første ledd.

For det tilfellet at det ikke lar seg bringe på det rene hvem som eier den skadegjørende reinen kan det imidlertid etter bestemmelsen reises krav mot vedkommende siidastyre, jf. §§ 51 flg., eller dennes «kontaktperson», hvilket kan være aktuelt dersom det ikke er etablert siidastyre.

Etter *annet punktum* kan krav reises mot reinbeitedistriktet dersom det ikke «innen rimelig tid» lar seg bringe på det rene hvilken siida den skadegjørende reinen tilhører. Henvisningen til «rimelig tid» er inntatt for å unngå at erstatningsoppgjørene skal trekke i langdrag, og er sammenfallende med forslaget til § 67 første ledd annet punktum, jf. ovenfor.

*Annnet ledd* tilsvarer § 67 femte ledd i dagens bestemmelsen. Innholdet er i prinsippet sammenfallende, med unntak av at det som følge av de endringene utvalget ellers har foreslått når det gjelder siidaens rolle i erstatningsoppgjørene og som ansvarssubjekt er inntatt henvisninger til siidaen og siidaårsmøtet i *første punktum* og til siidakassen i annet punktum.

*Tredje ledd* tilsvarer § 67 sjette ledd, med unntak av at det også her, av samme grunner som nevnt i merknaden til § 68 annet ledd, er inntatt en henvisning til siidaen.

#### *§ 69 Gjerdeskjønn, skal lyde:*

*I et reinbeitedistrikt kan distriktsstyret, siidastyret eller den enkelte reineier i mangel av minnelig overenskomst få avgjort ved skjønn ved jordskifteretten om reineieren skal ha adgang til å føre opp gjerde til støtte for sin tilsynsplikt og sikring mot erstatningsansvar. Jordskifteretten skal i tilfellet bestemme hvor gjerdet skal plasseres og hvordan det skal utføres. Jordskifteretten kan også pålegge vedkommende grunneier å bære en rimelig del av kostnadene med oppføring av gjerdet og fremtidig vedlikehold i forhold til den nytte grunneieren for sin del vil ha av tiltaket.*

*Ved nydyrking eller liknende tiltak i utmark der det er reinbeiterett, er reineierne fritatt for det objektive ansvaret etter § 67 i loven her dersom områdene ikke er omgitt av gjerde som freder effektivt for rein.*

Det foreslås at også siidastyret inntas i oppregningen i § 69 *første ledd første punktum* over hvem som i mangel av minnelig overenskomst kan kreve at spørsmålet om gjerdehold avgjøres ved skjønn ved jordskifteretten. Forslaget er et utslag av siidaens forsterkede rolle i den nye reindriftsloven, jf. §§ 51 flg. Videre foreslås ordet «driveplikt» erstattet av «tilsynsplikt». Bakgrunnen for dette er at reindriftsloven ikke lenger taler om driveplikt, men om at reinen skal holdes under «tilsyn», jf. lovens § 28 som erstatter den tidligere bestemmelsen om driveplikt i 1978-lovens § 20 første ledd.

I *annet ledd* er det foreslått inntatt en bestemmelse som gjør unntak fra reineiernes objektive erstatningsansvar etter § 67 i tilfeller hvor det iverksettes nydyrking eller andre tiltak som medfører at området mister sin karakter av utmark, og disse områdene ikke er inngjerdet på en måte som hindrer at rein tar seg inn på området. Bestemmelsen er begrunnet ut fra en betraktning om at det i disse tilfellene fremstår som den mest rimelige løsningen at tiltakshaveren har ansvaret for gjerdehold. Det vil være tale om områder som inntil tilta-

ket ble gjennomført var lovlig reinbeite og som ikke sjelden vil ligge slik til at det vil være vanskelig for reieneierne å føre et effektivt tilsyn med reien dersom områdene ikke er inngjerdet. Bestemmelsen vil også innebære en rettslig likestilling med det som gjelder i forholdet mellom tiltakshavere og eiere/innehavere av andre beitedyr enn rein. Se for øvrig den nærmere begrunnelsen for den foreslåtte regelen foran i punkt 16.5.5.

Gjeldende annet ledd, hvoretter grunneier kan kreve avgjort ved skjønn om noen del av vedkommendes utgifter ved oppheving av «gjerde som nevnt i § 19 og i § 68 annet ledd» bør utliknes på reieneierne foreslås opphevet. Bestemmelsen vil som følge av utvalgets forslag om endringer i § 19 og om opphevelse av gjeldende § 68 annet ledd, jf. ovenfor, være overflødig idet dette forslaget innebærer at disse bestemmelsene ikke lenger vil nevne gjerder.

#### **24.5 Lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder (saksbehandlings- og konsultasjonsloven)**

De reglene som er foreslått i utredningens kapittel 17 om konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder, er en særskilt form for saksbehandlingsregler, som i likhet med de alminnelige saksbehandlingsreglene som er foreslått i kapittel 18, vil forplikte offentlige myndigheter. Samerettsutvalget har derfor ansett det hensiktsmessig å innta de to regelsettene i ett felles lovutkast, der det i kapittel 1 (§§ 1 til 3) er gitt fellesregler om formål og forholdet til folkeretten og andre saksbehandlingsregler, og om geografisk virkeområde.

Det er ellers ansett hensiktsmessig at bestemmelsene plasseres i den rekkefølgen de vil få anvendelse i en saksbehandlingsprosess, men slik at reglene om konsultasjoner er inntatt i et eget kapittel i lovutkastet. Således er det i lovutkastets kapittel 2 foreslått bestemmelser det saklige virkeområdet for de alminnelige saksbehandlingsreglene (§ 4), om kunngjøring og høring (§§ 5 og 6), utredningsplikt (§ 7), vektlegging av samiske hensyn (§§ 8 og 9), krav til kvalifisert interesseovervekt ved tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk (§ 10), og adgang til vilkårsfastsettelse (§ 11), samt en særskilt regel om forskrifter (§ 12).

Kapittel 3 inneholder de nærmere bestemmelsene om konsultasjoner og konsultasjonsprosedyrer. Det er her foreslått regler for hvilke saker som er gjenstand for konsultasjoner (§ 13), om hvilke aktører som har rett til å bli konsultert (§ 14) og om hvilke institusjoner som har plikt til å gjennomføre konsultasjoner (§ 15). Videre er det foreslått bestemmelser om det overordnede formålet med konsultasjonene (§ 16), om informasjon og varsling om planlagte tiltak (§ 17) og om departementenes og Sametingets særlige roller ved gjennomføringen av konsultasjonene (§§ 18 og 19). Det er også foreslått nærmere regler om tidspunktet for konsultasjonene (§ 20), konsultasjonsprosedyrer (§ 21), protokollføring (§ 22) og offentlighet (§ 23), samt en særregel om saker som behandles i Regjeringen (§ 24).

Det er i kapittel 4 inntatt forskjellige andre bestemmelser, herunder en prinsippbestemmelse om samisk representasjon i ulike offentlig oppnevnte organer (§ 25), om virkningene av saksbehandlingsfeil (§ 26) og bestemmelser om ikrafttrekken og endringer i annen lovgivning (§§ 27 og 28). De endringene som i utredningens kapittel 19, 20 og 21 er foreslått i plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven, er inntatt i lovens endringsparagraf, jf. § 28 nr. 9, 11 og 19. Dette er ansett hensiktsmessig fordi også disse forslagene vil forplikte det offentlige, samtidig som det i hovedsak er foreslått bestemmelser om konsultasjoner og saksbehandling med noenlunde samme art og innhold som de generelle reglene som er foreslått i kapittel 17 og 18.

Det bemerkes ellers at konsultasjonsreglene og de øvrige saksbehandlingsreglene vil ha et *felles virkeområde*, men slik at reglene om konsultasjoner også vil få anvendelse under utarbeidelsen av lovgivning. Ved enkeltsaker som kan medføre inngrep i grunn eller ressurser eller som på annen måte kan få betydning for bruken av tradisjonelle samiske områder og ved utarbeidelsen av forskrifter som kan få slik betydning, vil reglene virke parallelt ved at Sametinget eller andre konsultasjonsberettigede også kan avgi høringsuttalelse, eller velge dette som et alternativ til å konsultere. Et slikt valg vil imidlertid ikke være til hinder for at retten til konsultasjoner vil kunne benyttes på et senere stadium i saksbehandlingsprosessen.

Videre vil reglene om vedtaksorganets selvstendige utredningsplikt og plikt til vektlegging av samiske hensyn, og om særlig vern av viktige samiske bruksområder få anvendelse enten det er gjennomført konsultasjoner eller ikke, og også i de tilfellene hvor konsultasjonene ikke leder frem til

enighet om hvordan et planlagt tiltak skal gjennomføres.

Siden forutsetningen for at konsultasjonsreglene skal få anvendelse er at tiltaket kan få «direkte betydning» for samiske rettighetshavere eller interesser, jf. forslaget til § 13 første ledd, kan det imidlertid tenkes at terskelen for at konsultasjonsprosedyrene skal få anvendelse i enkeltsaker vil være høyere enn for at de øvrige saksbehandlingsreglene skal få anvendelse.

## Kapittel 1 Innledende bestemmelser

### § 1 Lovens formål og forholdet til folkeretten

*Formålet med loven her er å legge forholdene til rette for å sikre et fortsatt naturgrunnlag for og vern av samisk materiell kulturutøvelse i samsvar med statens forpliktelser etter folkeretten.*

*Loven gjelder med de begrensningene som følger av artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens bestemmelser om urfolk og minoriteter.*

*Første ledd* slår fast at lovens formål er å legge til rette for å sikre et «fortsatt naturgrunnlag for og vern av samisk materiell kulturutøvelse i samsvar med statens forpliktelser etter folkeretten.» Ved hjelp av en rekke regler hvis siktemål er at saksbehandlingen som sådan skal oppfylle folkerettens krav om samisk deltakelse i beslutningsprosesser i saker som kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, er lovens formål at saksbehandlingen skal gi et *resultat* som medfører at det ikke treffes beslutninger som har virkninger som kan stride mot folkerettens mer absolutte skranker mot inngrep i materiell samisk kulturutøvelse.

Som sådan har ikke formålsangivelsen noen selvstendige rettsvirkninger. Foruten å fastslå at hensikten med loven er å legge til rette for at den norske staten gjennom de foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsreglene, skal kunne oppfylle sine folkerettslige forpliktelser overfor samene, gir den likevel visse føringer for anvendelsen av lovens regler og den konkrete saksbehandlingen. Henvisningen til folkeretten vil blant annet innebære at disse forpliktelsene, jf. også Grunnloven § 110 a, vil sette en standard for saksbehandlingen. Lovens konkrete regler om høring, utredning, vektlegging, vilkårsfastsettelse og konsultasjoner mv. må anvendes med statens folkerettslige forpliktelser for øyet, og med sikte på å unngå at disse forpliktelsene trås for nær i konkrete saker.

*Annet ledd* gir en mer konkret regulering av lovens forhold til folkeretten. Etter *første punktum* gjelder loven med «de begrensningene som følger av» SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169. Formuleringen er likelydende med den formuleringen som er anvendt blant annet i finnmarksloven, bortsett fra at det også er vist konkret til SP artikkel 27.

Denne bestemmelsen er inkorporert i norsk rett og gitt forrang i motstrid med annen intern lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Følgelig vil henvisningen ikke vil ha selvstendig rettslig betydning. Fordi artikkel 27 ikke bare stiller krav til saksbehandlingen, men også stiller opp visse absolutte skranker for hvilke tiltak som kan tillates iverksatt i tradisjonelle samiske områder, har imidlertid Samerettsutvalget antatt at det vil virke opplysende at bestemmelsen nevnes ved siden av ILO-konvensjon nr. 169.

Henvisningen til ILO-konvensjon nr. 169, vil derimot ha selvstendig rettslig betydning ettersom denne ikke er inkorporert i norsk rett. Mer konkret må henvisningen, på samme måte som henvisningen til konvensjonen i finnmarksloven § 3 anses som en «begrenset inkorporering», jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 33. Henvisningen vil i praksis ha særlig relevans for ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15 om konsultasjoner og samisk deltakelse i beslutningsprosesser som gjelder bruken av de tradisjonelle samiske områdene, jf. at de foreslåtte reglene om konsultasjoner i lovutkastets kapittel 3 nettopp tar sikte på å gjennomføre og konkretisere de nevnte bestemmelsene i ILO-konvensjonen i norsk rett.

Skulle ny ILO-praksis få betydning for forståelsen av de forpliktelsene som følger av disse bestemmelsene, vil dette få betydning for tolkningen av de bestemmelsene i lovutkastet som mer konkret er foreslått for å gjennomføre disse forpliktelsene i norsk rett. På samme måte vil ny praksis i FNs menneskerettskomité som utfyller SP artikkel 27, få betydning for anvendelsen av de foreslåtte reglene om konsultasjoner og annen saksbehandling.

*Annet ledd annet punktum* om at loven «skal anvendes i samsvar med» folkerettens regler om urfolk og minoriteter, motsvarer finnmarksloven § 3 annet punktum, og har ingen konkret betydning for SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 ettersom disse er nevnt i første punktum. Bestemmelsen vil imidlertid ha betydning for folkerettslige bestemmelser om urfolk og minoriteter, for eksempel artikkel 8 (j) og 10 (c) i FNs konvensjon om biologisk mangfold, og for eventuelle nye folkerettslige forpliktelser som Norge måtte påta seg, jf. for eksempel forslaget til Nordisk samekonven-

sjon. Bestemmelsen vil dermed bidra til å sikre at loven får en dynamisk anvendelse i samsvar med den folkerettslige utviklingen.

### § 2 Forholdet til forvaltningsloven og sektorlovgivningen

*Reglene i loven her gjelder ved siden av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven 10. februar 1967 og i vedkommende sektorlov.*

§ 2 slår fast at saksbehandlings- og konsultasjonsreglene i lovutkastets §§ 5 flg. vil supplere de saksbehandlingsreglene som ellers følger av forvaltningsloven og sektorlovgivningen.

De foreslåtte bestemmelsene om saksbehandling i §§ 5 til 12 kan i hovedsak anses som en konkretisering av de ellers gjeldende reglene, ved at de fokuserer særskilt på de respektive vedtaksorganenes plikt til under den forberedende saksbehandlingen og under avveiningen av om et omsøkt tiltak skal tillates eller ikke, å innhente opplysninger om hvilke samiske interesser som gjør seg gjeldende i vedkommende sak og ta tilbørlig hensyn til disse interessene. Reglene om konsultasjoner i §§ 13 flg., vil i større grad utgjøre et tillegg til gjeldende saksbehandlingsregler, ved at de åpner for at det skal gjennomføres særskilte konsultasjonsprosedyrer mellom vedkommende myndighetsorgan og Sametinget eller andre representanter for samiske rettighetshavere og interesser. Heller ikke disse reglene etablerer imidlertid noen nye forpliktelser for myndighetene, idet disse forpliktelsene i dag har sitt grunnlag i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15, jf. også SP artikkel 27, jf. artikkel 1, og avtale om konsultasjoner mellom Sametinget og Regjeringen 11. mai 2005.

Se ellers vurderingene i utredningens punkt 17.5.3 flg., særlig punkt 17.5.3.3.

### § 3 Geografisk virkeområde

*Loven her gjelder for beslutninger og tiltak som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, og for andre beslutninger og tiltak som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i slike områder. Loven får også anvendelse på beslutninger og tiltak som gjelder petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel nord for 62°N og på beslutninger og tiltak som ellers kan få innvirkning på fiske eller annen materiell kulturutøvelse i samiske kyst- og fjordområder.*

Lovutkastets geografiske virkeområde er etter § 3 første punktum knyttet til uttrykket «tradisjonelle

samiske områder». Det vil si områder som tradisjonelt har dannet og som fortsatt danner grunnlaget for samisk næringsdrift, bosetting, samfunnsliv og (materiell) kulturutøvelse for øvrig, jf. foran i punkt 17.5.4.1 flg.

Mer konkret vil «tradisjonelle samiske områder» være nokså sammenfallende med de områdene som etter reindriftslovgivningen er «åpne for» samisk reindrift, jf. lov 15. juni 2007 nr. 40 § 5, jf. også lov om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Sunndal og Surnadal 21. desember 1984 nr. 101 som regulerer den samiske reindriften i Trollheimen og omegn. Også virkeområdet for det samiske kulturminnevernet etter lov om kulturminner 9. juni 1978 nr. 50 vil være veiledende for hva som skal anses som «tradisjonelle samiske områder» etter forslaget til § 3. Det samiske kulturminnevernet gjelder i alle landets reinbeiteområder, men favner geografisk videre ved at det i motsetning til reinbeiteområdene følger de aktuelle kommunegrensene, hvilket trolig vil gi en mer praktisk håndterbar avgrensning av reglenes virkeområde enn om de skulle være knyttet til reinbeiteområdene.

Det geografiske virkeområdet for reglene om saksbehandling og konsultasjoner vil etter dette være Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylke; samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke; og Engerdal, Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal kommuner i Hedmark fylke; og Surnadal, Sunndal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal fylke. Dette er sammenfallende med virkeområdet for den delen av konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen som gjelder bruk og disponering av grunn og naturressurser, jf. avtalens punkt 2 tredje kulepunkt.

Fordi det er en forutsetning for at de foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsreglene skal få anvendelse at det er tale om tiltak som kan få «virkning på samisk materiell kulturutøvelse», vil imidlertid det praktiske anvendelsesområdet for reglene kunne være noe snevrere. De vil for eksempel ikke få anvendelse ved tiltak som utelukkende har virkninger i tettbygde områder og som ikke vil påvirke naturgrunnlaget.

Reglene vil derimot også få anvendelse på virksomhet som ligger utenfor det som kan defineres som tradisjonelle samiske områder, så fremt virksomheten kan «få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i slike områder». Typiske eksempler kan være en bedrift som har utslipp til vann som kan få konsekvenser for reindriften i et nærliggende område, en vindmøllepark som ligger nær et reindriftsområde og hvor støy kan skremme rei-



nen, eller et steinbrudd der trafikk til og fra kan forstyrre reindriften eller annen samisk kulturutøvelse.

Ytterligere ett eksempel kan være petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen som kan få innvirkning på fisket i samiske kyst- og fjordområder. Dette er presisert særskilt i *annet punktum*. Se for øvrig det som er anført om disse forholdene foran i punkt 17.5.4.4.

For øvrig bemerkes at i den grad det foretas en kartlegging av samiske og andres rettigheter til grunn og naturressurser i samsvar med forslagene i utredningens kapittel 12 og 13, jf. også finnmarksloven §§ 39 flg., vil dette på sikt kunne virke inn på hva som skal anses som «tradisjonelle samiske områder» i bestemmelsens forstand.

## Kapittel 2 Alminnelige saksbehandlingsregler

Lovutkastets kapittel 2 inneholder ulike alminnelige saksbehandlingsregler. Bestemmelsene vil i hovedsak konkretisere innholdet av allerede gjeldende saksbehandlingsregler. De er foreslått for å konkretisere og lette gjennomføringen av de prosessuelle forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 169 og SP artikkel 27, jf. artikkel 1 i norsk rett, jf. også de mer absolutte skrankene mot inngrep i kulturutøvelsen som følger av de nevnte bestemmelsene i SP.

Foruten en regel som angir disse reglenes virkeområde (§ 4), er det foreslått nærmere regler for saksbehandlingen ved enkeltvedtak og andre enkeltstående tiltak som kan virke inn på naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder (§§ 5 til 11), og en regel om saksbehandlingen ved vedtak av forskrifter som kan få slik innvirkning (§ 12).

### § 4 Saklig virkeområde

*Bestemmelsene i §§ 5 til 11 gjelder ved behandlingen av*

- a) *enkeltvedtak som gjelder tillatelse til tiltak som kan få virkning for bruk av grunn eller ressurser i områder som nevnt i § 3,*
- b) *enkeltvedtak som gjelder tillatelse til erverv eller ekspropriasjon av rettigheter til grunn eller ressurser når formålet med å søke slik tillatelse er å iverksette tiltak som kan få virkning for bruk av grunn eller ressurser i områder som nevnt i § 3, og*
- c) *beslutning av offentlig myndighet om iverksetting av tiltak som kan få virkning for bruk av grunn eller ressurser i områder som nevnt i § 3, når tiltaket ikke trenger særskilt tillatelse.*

*Må tiltakshaver søke om tillatelse etter to eller flere lover, får bestemmelsene i §§ 5 til 11 anvendelse ved behandlingen av hver enkelt søknad. Det samme gjelder dersom det i medhold av en og samme lov må søkes om flere (etappevis) tillatelser før tiltaket endelig kan iverksettes, og ved senere søknader om fornyelser, endringer eller utvidelser av eksisterende tillatelser.*

*§ 12 gjelder ved behandlingen og anvendelsen av forskrifter om bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i områder som nevnt i § 3 og ved anvendelsen av slike forskrifter.*

*Reglene om konsultasjoner i kapittel 3 i loven her, gjelder i saker som nevnt i § 13.*

Bestemmelsen i § 4 angir det saklige virkeområdet for de alminnelige saksbehandlingsreglene i lovutkastets kapittel 2. For så vidt gjelder de vurderingene som ligger til grunn for bestemmelsens innhold, vises det til fremstillingen foran i punkt 18.4.2.2 til 18.4.2.4 (§ 4 første ledd bokstav a til c og annet ledd) og 18.4.10.5 (§ 4 tredje ledd).

*Første ledd* angir det saklige virkeområdet for bestemmelsene i lovutkastets §§ 5 til 11 som vil gjelde ved enkeltvedtak og en del andre enkeltstående tiltak. Etter *bokstav a)* får bestemmelsene for det første anvendelse ved behandlingen (forberedelsen og vedtakelsen) av «enkeltvedtak» som gjelder tillatelse til «tiltak som kan få virkning for bruk av grunn eller ressurser» i tradisjonelle samiske områder. Dette vil omfatte forvaltningsrettslige enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a), som gir tillatelse (konsesjon, dispensasjon, samtykke, godkjenning, adgang) til tiltak som kan medføre fysiske inngrep i grunn eller naturressurser, eller som på andre måter kan ha virkninger for bruk av grunn og ressurser og dermed påvirke naturgrunnlaget i disse områdene.

Hvilke tiltak hvis iverksettelse, og eventuelt også forlengelse, omdisponering og endring, vil forutsette at det foreligger tillatelse fra offentlige myndigheter i form av et enkeltvedtak, vil fremgå av sektorlovgivningen på det enkelte saksfelt. Som eksempler på slik lovgivning kan nevnes lov 14. desember 1917 om vassdragsreguleringer, lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk, lov 29. juni 1990 nr. 50 (energiloven), lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane, lov 12. mai 1995 nr. 23 (jordlova), lov 29. november 1996 nr. 79 om petroleumsvirksomhet, lov 24. november 2000 nr. 82 (vannressursloven) og lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite. Imidlertid vil også andre forvaltningsrettslige enkeltvedtak som treffes av statlige,

regionale eller kommunale myndigheter, samt enkeltvedtak som treffes av private rettssubjekter, være omfattet av saksbehandlingsreglene, jf. forvaltningsloven § 1.

Etter *første ledd bokstav b)* vil saksbehandlingsreglene i lovutkastets §§ 5 til 11 også få anvendelse ved behandlingen av forvaltningsrettslige enkeltvedtak om å gi *tillatelse til erverv* av rettigheter til grunn eller naturressurser omfattet av loven, forutsatt at hensikten med ervervet er å iverksette tiltak som vil medføre inngrep i grunn eller naturressurser. Som eksempler på lovgivning som inneholder slike hjemler og hvor saksbehandlingen vil bli regulert av bestemmelsene i lovutkastets §§ 5 til 11 kan nevnes lov 3. juni 1914 nr. 5 om erverv av kalkstenforekomster, lov 14. desember 1917 nr. 16 (industrikonsesjonsloven), lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforkomster, lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn til drift av ikke mutbare mineralske forekomster, lov 21. juni 1963 nr. 23 om veger og lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven).

Også enkeltvedtak om *ekspropriasjon* som dels er hjemlet i lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eignedom § 2 første ledd, jf. § 30, og dels i særlovgivningen, jf. for eksempel lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk §§ 40 og 41, vil være omfattet. I tilfeller hvor ekspropriasjonsvedtak treffes som *en del av* eller som følge av en annen tillatelse, jf. for eksempel vassdragsreguleringsloven § 16 nr. 1, vil imidlertid søknaden om slik tillatelse være dekket av forslaget til første ledd bokstav a) slik at det ikke blir nødvendig å foreta en særskilt vurdering i forhold til ekspropriasjonsvedtaket. Der ekspropriasjonsvedtaket treffes *uavhengig* av en annen tillatelse, vil det imidlertid måtte foretas en slik vurdering også i forhold til dette.

Det er ellers presisert i bokstav b) at ikke ethvert erverv av grunn eller rettigheter vil være omfattet av saksbehandlingsreglene, men bare de erverv som har som formål å iverksette tiltak som kan «få virkning for bruk av grunn eller ressurser» i tradisjonelle samiske områder.

Dette vil særlig ha betydning for vedtak etter konsesjonsloven 28. november 2003 nr. 98. Er hensikten med det omsøkte ervervet av en fast eiendom å benytte denne for å iverksette et inngrep i grunn eller naturressurser, for eksempel uttak av sand og grus eller andre mutbare mineraler, vil saksbehandlingsreglene i §§ 5 til 11 få anvendelse. Er hensikten med ervervet en annen, vil de derimot ikke få anvendelse. En konsekvens av dette kan være at dersom erververen på et senere tidspunkt vil utnytte ikke-mutbare mineraler på eien-

dommen, vil han kunne gjøre dette i kraft av grunneierretten og uten å måtte søke om inngreps- eller ervervskonsesjon. Har virksomheten et visst omfang, kan det imidlertid være nødvendig med utslippstillatelse etter forurensningsloven slik at tiltaket likevel vil være omfattet av saksbehandlingsreglene, jf. første ledd bokstav a). Også plan- og bygningsloven kan sette begrensninger slik at hensynet til samiske brukerinteresser også vil kunne bli ivaretatt gjennom denne lovens regler, jf. utvalgets forslag i utredningens kapittel 19.

*Første ledd bokstav c)* fastslår at også beslutninger av offentlige myndigheter om å iverksette tiltak som medfører inngrep i grunn eller andre naturressurser som ikke trenger særskilt tillatelse i form av et enkeltvedtak, er omfattet av reglene i lovutkastets §§ 5 til 11. Etter dette vil også Stortingets beslutninger om å iverksette ulike utbyggingstiltak på vegne av staten, for eksempel om bygging av offentlig eide bygg og anlegg, samferdselsutbygginger og etablering av faste anlegg, blant annet skyte- og øvingsfelt, for forsvaret, være omfattet av reglene. Siden det normalt er vedkommende fagdepartementet som forbereder slike vedtak ved utarbeidelse av en stortingsproposisjon, vil reglene i lovutkastets §§ 5 til 11 ha særlig betydning for departementets forberedende saksbehandling og forslag til tilråding.

En annen type beslutninger som vil bli fanget opp av bokstav c) er tilfeller hvor tiltak i regi av staten selv er underlagt konsesjonsfritak. Se for eksempel industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 § 1. I disse tilfellene vil den statlige etaten som har ansvaret for å gjennomføre slike tiltak i tradisjonelle samiske områder, måtte foreta den påkrevde varslingen og høringen og avveiningen i forhold til samiske interesser etc. før tiltaket iverksettes.

Ordningen med konsesjonsfrihet for statens egne tiltak har for øvrig atskillig mindre praktisk betydning enn tidligere. Mange statlige utbyggingstiltak iverksettes i dag gjennom statsforetak (Statnett, Statkraft) og andre selvstendige rettssubjekter. Disse vil måtte søke om konsesjon på vanlig måte. Ved tiltak i tradisjonelle samiske områder vil første ledd bokstav a) og b) sikre at de saksbehandlingsreglene som er foreslått i §§ 5 til 11, får anvendelse.

*Annet ledd første punktum* presiserer at dersom ett og samme tiltak krever at det må søkes om tillatelse/konsesjon etter flere enn én hjemmelslov, vil lovutkastets §§ 5 til 11 få anvendelse ved behandlingen av hver søknad. I praksis vil det imidlertid i slike tilfeller kunne legges opp til en viss samordning av saksbehandlingen, både mer generelt og

når det gjelder avklaringen av tiltakets betydning for samiske hensyn og vektleggingen av disse hensynene.

*Annet punktum* presiserer at §§ 5 til 11 også får anvendelse for hver enkelt søknad i de tilfeller hvor det i medhold av samme hjemmelslov vil måtte søkes om flere tillatelser før tiltaket kan iverksettes. Dette vil typisk være tilfellet ved bergverksvirksomhet og petroleumsutvinning. Det er også presisert at saksbehandlingsreglene får anvendelse for søknader om fornyelser, endringer eller utvidelser av virksomhet som drives på grunnlag av en tidligere gitt tillatelse. Se ellers det som er anført foran i punkt 18.4.2.4.

*Tredje ledd* slår fast at lovutkastets § 12 gjelder både for behandlingen (forberedelsen og vedtaket) og anvendelsen av forskrifter om bruk og utnyttelse av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder, for eksempel om adgang til deltakelse i ressursuttaket, om tillatt redskapsbruk eller tillatte utnyttelsestider for jakt og fiske, eller om gjennomføringen av tiltak mv. som kan medføre inngrep i grunn og ressurser. Av lovgivning som inneholder slike forskriftshjemler, og hvor bestemmelsen i § 12 kan få betydning ved forskriftsforberedelsen og forskriftsvedtaket, kan blant annet nevnes fjellova 6. juni 1975 nr. 31, lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet, lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannfiske m.v., lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v., lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova), lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst og lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk.

Som eksempler på forskrifter hvor det kan få betydning at lovutkastets § 12 også har bestemmelser om forskriftsanvendelsen, kan blant annet nevnes forskrift 26. september 1983 nr. 1495 om føring av manntall for fiskere, fangstmenn m.v. (fiskermanntallet) som er hjemlet i lov 28. juni 1957 nr. 12 om pensjonstrygd for fiskere, og forskrift 8. mars 2004 nr. 515 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning som har hjemmel i fjellova.

*Fjerde ledd* inneholder en henvisning til at det saklige virkeområdet for lovutkastets bestemmelser om konsultasjoner er regulert i § 13. Bestemmelsen har ingen selvstendig betydning, men det er antatt at en slik henvisning kan virke klargjørende.

### § 5 Kunngjøring og offentlig ettersyn

*Når vedtaksorganet mottar søknad om tillatelse til å iverksette tiltak som kan ha virkninger for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, skal kunngjøring om søknaden rykkes inn i Norsk Lys-*

*ingsblad og i to aviser som er alminnelig lest i distriktet. Søknaden skal også for en periode på minst 30 dager legges ut hos vedtaksorganet og hos kommuneadministrasjonen eller annet egnet sted i distriktet til offentlig ettersyn.*

*Reglene i første ledd gjelder også i tilfeller hvor det også gjelder kunngjøringsplikt etter annen lovgivning.*

§ 5 slår fast at søknader som gjelder tiltak som er omfattet av det geografiske og saklige virkeområdet for det foreslåtte lovutkastet, skal kunngjøres av det vedtaksorganet som får søknaden til behandling og legges ut til offentlig ettersyn.

*Første ledd* angir at søknaden skal kunngjøres (digitalt) i Norsk Lysingsblad og i to aviser som er alminnelig lest i distriktet. Det som mer konkret vil måtte rykkes inn i disse publikasjonene er vedtaksorganets sammendrag av søknaden der det fremgår hvem som er tiltakshaver, hvor tiltaket er lokalisert og hva det i korte trekk går ut på. Av kunngjøringen vil det også måtte fremgå at søknaden er lagt ut til offentlig ettersyn hos vedtaksorganet og hos kommuneadministrasjonen i den kommunen hvor tiltaket er lokalisert, eller eventuelt et «annet egnet sted» i distriktet. Dette siste kan for eksempel være aktuelt dersom tiltaket og de interessene det berører er lokalisert langt fra kommunesenteret eller hvor forholdene ligger slik an at vedtaksorganet anser det mer hensiktsmessig at søknaden legges ut til ettersyn hos reindriftsadministrasjonen enn hos kommuneadministrasjon.

Det offentlige ettersynet skal vare i «minst 30 dager», men perioden kan forlenges dersom tiltakets art eller omfang tilsier det, for eksempel dersom tiltaket må antas å kunne ha store konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse eller hvor det i seg selv har et omfang som tilsier at ettersynet bør gjelde ut over 30 dager.

*Annet ledd* omhandler forholdet mellom den foreslåtte kunngjøringsregelen og kunngjøringsregler i sektorlovgivningen. Det fremgår her at reglene i første ledd i prinsippet også gjelder i tilfeller hvor sektorloven har regler om kunngjøringsplikt. De foreslåtte bestemmelsene vil imidlertid i praksis bare ha selvstendig betydning i tilfeller hvor sektorlovgivningen ikke har regler om kunngjøringsplikt og i tilfeller hvor sektorlovgivningens kunngjøringsregler ikke er like vidtrekkende som de som er foreslått i første ledd. Er sektorlovgivningens kunngjøringsregler like vidtrekkende eller mer vidtrekkende, vil bestemmelsen i § 5 første ledd ikke ha noen selvstendig betydning.

Se for øvrig det som er anført foran i utredningens punkt 18.4.3.

## § 6 Høring

*Saken skal sendes på høring til:*

- a) *Sametinget, eller den tinget har gitt eller gir fullmakt. Dette gjelder også saker som kan gripe inn i samiske kulturminner som er eller kan bli fredet etter kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50 § 4 annet ledd.*
- b) *Reindriftsforvaltningen og vedkommende distriktsstyre og reinbeitesida eller -siidaer i saker som berører reindriftsnæringen.*
- c) *Andre rettighetshavere i tradisjonelle samiske områder, herunder styringsorganene for kollektivt eide områder som er eller vil bli etablert i de tradisjonelle samiske områdene, og sammenslutninger av bruksrettshavere som har fått eller får anerkjent rettigheter i disse områdene.*

*Også andre samiske og lokale organisasjoner, institusjoner og grunneiere og andre rettighetshavere kan uttale seg om saken.*

*Det skal settes en frist for å avgi uttalelse som ikke må være kortere enn fire uker, og som ikke bør være kortere enn åtte uker.*

*Bestemmelsene i paragrafen her, gjør ingen inngrep i retten til å bli konsultert etter §§ 13 flg.*

Utkastet til § 6 har regler om høring av Sametinget, reindriftsforvaltningen, rettighetshavere og andre interesser i saker som kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder.

Bestemmelsen regulerer i hovedsak den retten samiske institusjoner, rettighetshavere og interesser har til å få tilsendt saker på høring. Andres rettigheter i denne relasjonen vil dels følge av sektorlovgivningen og dels forvaltningslovens generelle regler. De vurderingene som ligger til grunn for den foreslåtte bestemmelsen er inntatt foran i punkt 18.4.4 flg.

*Første ledd* angir hvilke organer og institusjoner som er obligatoriske høringsinstanser i saker som kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, jf. ordet «skal». Dette innebærer at vedtaksorganene vil ha en plikt til å forelegge saken for disse instansene, men uten at disse vil være forpliktet til å avgi uttalelse.

Etter *første ledd bokstav a)* er Sametinget (i plenum) eller «den tinget har gitt eller gir fullmakt» høringsinstans. Dette innebærer at Sametinget vil kunne overlate ansvaret for å avgi uttalelse til underordnede organer i sametingssystemet, for eksempel Sametingsrådet, ulike underkomiteer eller administrasjonen. Ettersom Sametingets plenum samles relativt få ganger i året, vil dette trolig være praktisk, og særlig i saker som gjelder tiltak av mindre omfang. Det vil imidlertid være opp til

Sametinget selv å avgjøre om det mer generelt vil overlate retten til å avgi uttalelse i bestemte sakstyper til sine underordnede organer, eller om å gjøre dette på bakgrunn av en konkret vurdering fra sak til sak, jf. uttrykket «har gitt eller gir» fullmakt.

Også saker som kan gripe inn i samiske kulturminner vil måtte sendes på høring til Sametinget, jf. *annet punktum*. Dette vil trolig gjelde de fleste saker som kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, jf. for så vidt at alle samiske kulturminner som er eldre enn 100 år er automatisk fredet etter kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50 § 4 annet ledd, og ofte vil være relativt lite synlige. I praksis vil det i disse sakene trolig være de samiske kulturminnemyndighetene, som er underlagt Sametinget og som har distriktskontorer i Nesseby, Tromsø, Manndalen, Drag (Tysfjord) og på Snåsa, som utøver høringsretten innenfor sine respektive virkeområder. Ved mer omfattende tiltak eller saker av prinsipiell betydning, kan det imidlertid også være aktuelt at Sametinget selv avgir uttalelse.

Etter *første ledd bokstav b)* er blant annet «reindriftsforvaltningen», det vil si Reindriftsstyret og områdestyrene, jf. reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40 §§ 71 og 72, samt vedkommende reindriftsagronom, obligatoriske høringsinstanser. Reindriftsstyret har hele landets reinbeiteområde som virkeområde og vil derfor få tilsendt alle saker som kan påvirke naturgrunnlaget i dette området på høring, mens områdestyrene og reindriftsagronomen, som er tilknyttet vedkommende områdestyret, vil få tilsendt saker som gjelder deres respektive geografiske områder. Reindriftsstyret vil trolig ofte overlate til vedkommende områdestyre å avgi uttalelse på vegne av reindriftsforvaltningen. I likhet med det som gjelder for Sametinget og dets underordnede organer, er det imidlertid ikke foreslått noen nærmere regler om dette.

Bokstav b) angir også «vedkommende distriktsstyre», jf. reindriftsloven § 43, og «reinbeitesida eller -siidaer», jf. reindriftsloven §§ 51 flg., som obligatoriske høringsinstanser. Dette er sammenslutninger av reindriftsberettigede på ulike nivåer, som vil få tilsendt saker til uttalelse som kan påvirke naturgrunnlaget i deres respektive bruksområder.

Etter *første ledd nr. 3* er også «andre rettighetshavere i tradisjonelle samiske områder» høringsinstanser. Dette kan for eksempel være sammenslutninger av svenske reindriftsutøvere (siidaer, samebyer) som med grunnlag i gammel sedvane, jf. også lappekodusillen av 1751 og senere reguleringer av den grenseoverskridende reindriften, har beiterettigheter i Norge.

Det er også presisert at uttrykket omfatter eventuelle styringsorganer for «kollektivt eide områder som er eller vil bli etablert» og «sammenslutninger av bruksrettslavere som har fått eller får anerkjent rettigheter» i de tradisjonelle samiske områdene. Dette har blant annet sammenheng med at det i utredningens kapittel 12 og 13 er foreslått regler om kartlegging og anerkjennelse av rettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover, jf. også at finnmarksloven kapittel 5 legger opp til slik kartlegging i Finnmark.

Retten til å få tilsendt saken for uttalelse vil ikke bare omfatte enheter og sammenslutninger som i fremtiden får anerkjent eierrettigheter eller bruksrettigheter, men også enheter og sammenslutninger som tidligere har fått anerkjent slike rettigheter, herunder styringsorganene for den eiendommen (Cahput Siida) som er etablert i etterkant av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2001 side 1229 (Svartskogen).

Den foreslåtte bestemmelsen omfatter ikke innehaverne av individuelle eier- og bruksrettigheter. Lovgivningens alminnelige saksbehandlingsregler om varsling og høring av berørte grunneiere og rettighetshavere, vil imidlertid fange opp slike rettighetshavere. Disse vil dessuten kunne avgi uttalelse i saker som berører dem, jf. for så vidt forslaget i annet ledd.

*Annet ledd* presiserer at også andre samiske og lokale organisasjoner, institusjoner, grunneiere og andre rettighetshavere og interessegrupper «kan uttale seg». Bestemmelsen har ingen egentlig rettslig betydning, idet organisasjoners, gruppers og enkeltpersoners rett til å uttale seg i saker som de er opptatt av, er en rettighet som ikke trenger særskilt lovhjemmel. Det er imidlertid antatt at bestemmelsen kan ha en viss funksjon ved at den presiserer at også samiske og lokale organisasjoner, institusjoner og andre som ikke hører med blant de obligatoriske høringsinstansene kan uttale seg om saker som berører dem.

*Tredje ledd* fastsetter at den høringsfristen som settes skal være minst fire uker, jf. for så vidt at det gjelder en tilsvarende frist etter blant annet forureningsforskriften 1. juni 1994 nr. 931 § 36–6 første ledd, og at fristen som hovedregel skal være minst åtte uker. I vurderingen av om det kan settes en frist kortere enn åtte uker, vil det blant annet måtte ses hen til inngrepets omfang og hvor godt belyste dets konsekvenser for samisk (materie)ll kulturutøvelse må antas å være fra før. Det er ellers ikke noe i veien for at det kan gis en videre høringsfrist enn åtte uker, hvilket det ofte også kan være grunn til, og særlig dersom det er tale om større

inngrepssaker. Se ellers det som er anført foran i punkt 18.4.4.7.

*Fjerde ledd* presiserer at de foreslåtte bestemmelsene om høring ikke griper inn i retten til å bli konsultert etter lovutkastets § 13 flg. Det forholdet at en institusjon eller sammenslutning som nevnt i utkastet til § 6 første ledd avgir høringsuttalelse, vil dermed ikke være til hinder for at de samtidig eller på et senere trinn i saksbehandlingsprosessen krever konsultasjoner med vedkommende myndighetsorgan. Se ellers foran i punkt 18.4.4.1.

### § 7 Utredningsplikt

*Før vedtaket treffes skal vedtaksorganet i den grad behovet tilsier det og så langt som praktisk mulig utrede inngrepets konsekvenser for samisk materielle kulturutøvelse i vedkommende område.*

§ 7 fastslår at før det treffes vedtak om å tillate inngrep eller tiltak som kan få virkninger for naturgrunnet eller for samisk kultur- og næringsutøvelse i samiske bruksområder, skal vedtaksorganet utrede inngrepets konsekvenser for den samiske kulturutøvelsen i det området hvor inngrepet eller tiltaket ventelig vil få virkninger. Bestemmelsen vil ikke statuere en strengere utredningsplikt når det gjelder slike forhold enn den alminnelige utredningsplikten som følger av forvaltningsloven § 17, men den vil tjene som en påminnelse overfor vedtaksorganet at inngrepets konsekvenser for samisk materielle kulturutøvelse i vedkommende område, er blant de forholdene som skal utredes særskilt før vedtaket treffes.

Utredningsplikten er etter ordlyden begrenset til «i den grad behovet tilsier det» og til det som er «praktisk mulig». Dette samsvarer med den rådende tolkningen av uttrykket «så godt opplyst som mulig» i forvaltningsloven i § 17. Det er følgende ikke tale om noen begrensning av den plikten som følger av § 17, men om en markering av at omfanget av utredningsplikten i konkrete tilfeller vil variere blant annet med hva slags inngrep det er tale om og med hvor store konsekvenser det kan forventes å få for samisk kultur med næringer og samfunnsliv i sin alminnelighet og for samisk næringsutøvelse i det området inngrepet er tenkt gjennomført. Jo større disse konsekvensene er, jo strengere vil utredningsplikten være.

Det understrekes ellers at bestemmelsen gjelder den utredningsplikten som påhviler vedtaksorganet. Den utredningsplikten tiltakshaveren har etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a om konsekvensutredninger vil ikke bli berørt av den foreslåtte bestemmelsen.

For øvrig vises det til det som er anført foran i utredningens punkt 18.4.5.

### § 8 Sametingets retningslinjer

*Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan vedtaksorganene skal bedømme virkningen for samisk kultur med næringer og samfunnsliv av omsøkte tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Retningslinjene skal godkjennes av departementet. Departementet prøver om retningslinjene ligger innenfor rammen av første punktum, og om de er utformet på egnet måte.*

Etter § 8 kan Sametinget gi retningslinjer for vedtaksorganets bedømmelse av virkningen for samisk kultur mv. av omsøkte tiltak som kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Bestemmelsen tilsvarende i prinsippet finnmarksloven § 4 første ledd, om at Sametinget for Finnmark kan gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes.

Uttrykket «samisk kultur, med næringer og samfunnsliv» i første punktum har samme innhold som «samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv» i finnmarksloven § 4. Det forholdet at forslaget til § 8 i motsetning til finnmarksloven § 4 ikke er knyttet konkret til begrepet «endret bruk av utmark», men til tiltak som kan «få virkning for naturgrunnlaget», medfører ingen stor realitetsforskjell. Samerettsutvalget har imidlertid med dette ønsket å markere at også andre tiltak enn de som ut fra en mer snever vurdering kan anses som «endret bruk av utmark», etter forholdene vil kunne påvirke naturgrunnlaget for samisk kultur mv., for eksempel offshore petroleumsvirksomhet i forhold til kyst- og fjordfiske og utvidelser av eksisterende industriell virksomhet.

For så vidt gjelder retningslinjenes nærmere funksjon kan det i hovedsak vises til det som er anført om dette i finnmarksloven § 4 bestemmelsen i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 34–35, jf. også Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 121–122 og side 105–106.

Samerettsutvalget vil likevel understreke at retningslinjenes funksjon er å angi hvilke samiske hensyn som vedtaksorganene vil måtte trekke inn i vurderingen av om et tiltak skal tillates iverksatt, og at de kun vil være avgjørende for den *isolerte vurderingen* av de samiske hensynene og den vekten disse skal tillegges. De vil ikke være styrende for vedtaksorganets konkrete avveining av de samiske hensynene og de hensynene som taler for

at tiltaket iverksettes. Denne avveiningen vil på samme måte som i dag ligge til vedtaksorganet.

I tilfeller hvor den isolerte vurderingen av samiske hensyn etter retningslinjene tilsier at et tiltak ikke bør iverksettes, vil imidlertid dette medføre at det skal mer til enn ellers for å gjennomføre tiltaket, og også kunne skjerpe kravene til begrunnelsen for å tillate tiltaket. Indirekte vil retningslinjene dermed også kunne medføre at de samiske hensynene tillegges større vekt i avveiningen, og for eksempel lede til at iverksettelse av tiltaket bør kombineres med vilkår som kan avbøte eventuelle skadevirkninger, jf. lovutkastets § 11.

Bestemmelsene i *annet og tredje punktum* om at retningslinjene må godkjennes av departementet, og at departementets prøving er begrenset til om retningslinjene ligger innenfor rammene i første punktum, og om de har en egnet utforming, samsvarer med finnmarksloven § 4 første ledd annet og tredje punktum. For så vidt gjelder innholdet i disse bestemmelsene vises det derfor til merkningene i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 34–35, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 121–122, jf. side 105–106.

Det bemerkes likevel at departementet enten må godkjenne retningslinjene slik de foreligger eller sende dem tilbake til Sametinget med påpekning av hvorfor de ikke er godkjent. Departementet kan ikke selv foreta realitetsendinger i retningslinjene, eller overprøve Sametingets vurdering av hva som vil være til skade for samisk kultur.

Det er ikke foreslått regler om utarbeidelsen av og innholdet i retningslinjene. Det er imidlertid nærliggende at Sametingets utkast til retningslinjer sendes på høring til samiske og lokale brukerinteresser før de fastsettes. Utkast til retningslinjer vil etter forholdene også være omfattet av den særskilte konsultasjonsregelen som er foreslått i lovutkastets § 15 siste ledd. For øvrig vil det være opp til Sametinget om det skal utarbeides felles retningslinjer for alle tradisjonelle samiske områder, eller om det gis særskilte retningslinjer for bestemte deler av disse områdene, eller om det foretas en inndeling for eksempel etter næringer (reindrift, fiske, utmarks næringer) eller inngrepstyper (vassdragsutbygging, vindkraftutbygging etc.).

Se ellers det som mer generelt er anført om bestemmelsen foran i punkt 18.4.6 flg.

### § 9 Vurderingen av tiltakets virkninger

*Når vedtaksorganet skal avgjøre om det bør gis tillatelse til et omsøkt tiltak, skal det med grunnlag i Sametingets retningslinjer, jf. § 8, vurdere hvilke*

*virksomheter inngrepet kan ha for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Sametingets retningslinjer skal legges til grunn ved vurderingen av samiske interesser etter første punktum.*

*Også i de tilfellene hvor det ikke foreligger retningslinjer fra Sametinget, skal vedtaksorganet ta tilbørlig hensyn til samisk bruk og samiske lokalsamfunn.*

*Vedtaksorganet skal enten det foreligger retningslinjer fra Sametinget eller ikke, se hen til effekten av tidligere gjennomførte tiltak i vedkommende område før tiltaket tillates iverksatt.*

Etter § 9 første ledd første punktum skal vedtaksorganet når det i konkrete tilfeller skal avgjøre om det skal tillate et omsøkt tiltak, vurdere hvilke virkninger inngrepet kan ha for samisk kultur mv. Har Sametinget gitt retningslinjer etter § 8 skal vurderingen av tiltakets virkninger skje med grunnlag i retningslinjene. Bestemmelsen er sammenfallende med finnmarksloven § 4 annet ledd første punktum. Uttrykket «vedtaksorganet» må forstås slik at det dekker finnmarkslovens «statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter», mens «samisk kultur, med næringer og samfunnsliv» antas å dekke finnmarkslovens «samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv». Første ledd annet punktum tilsvarer finnmarksloven § 4 annet ledd annet punktum. Se ellers Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 34–35, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 121–122 og 105–106.

Annet ledd fastslår at vedtaksorganet skal ta tilbørlig hensyn til «samisk bruk og samiske lokalsamfunn», og derigjennom naturgrunnlaget for samisk kultur og de naturbruksinteressene som gjør seg gjeldende i tradisjonelle samiske områder, også i tilfeller hvor Sametinget ikke har gitt retningslinjer. Bestemmelsen understreker at vedtaksorganet har en selvstendig plikt til å vektlegge de nevnte hensynene, og at denne plikten ikke er betinget av at det foreligger stadfestede retningslinjer fra Sametinget i vedkommende område eller på vedkommende saksfelt. Ettersom de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover er geografisk omfattende og i mange relasjoner mindre homogene enn i Finnmark, kan bestemmelsen trolig ha atskillig selvstendig og praktisk betydning, selv om denne betydningen trolig vil avta etter hvert som Sametinget utarbeider retningslinjer.

Tredje ledd slår fast at vedtaksorganet, enten det foreligger retningslinjer fra Sametinget eller ikke, ved vurderingen av om et tiltak skal tillates iverksatt også skal trekke inn effekten av tidligere

gjennomførte tiltak i vedkommende område. Er det her tidligere iverksatt mange tiltak, kan dette tilsi at det ikke bør gis tillatelse til nye tiltak, selv om det nye tiltaket ut fra en isolert betraktning kan fremstå som relativt beskjedent. Bestemmelsen kan anses som en understrekning av det forholdet at det sentrale vurderingstemaet ved om tiltak som kan gripe inn i naturgrunnlaget for samisk (materieell) kultur skal tillates, ikke er inngrepets omfang som sådan, men dets konkrete virkninger for samisk kulturutøvelse.

Ut over å fastslå at vedtaksorganet skal ta tilbørlig hensyn til samiske interesser og ta utgangspunkt i eventuelle retningslinjer fra Sametinget, vil heller ikke denne bestemmelsen binde vedtaksorganets avveining av hensynet til vern av samisk kultur og næring og andre relevante hensyn. Bestemmelsen forplikter imidlertid vedtaksorganet til å trekke de samiske hensynene inn i avveiningen og vektlegge disse i den utstrekning hensynenes tyngde tilsier. Er dette ikke gjort, vil det foreligge en saksbehandlingsfeil som kan lede til ugyldighet, jf. at det samme gjelder etter finnmarksloven § 4, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) side 122.

Når det ellers gjelder bakgrunnen for og de vurderingene som mer generelt ligger bak den foreslåtte bestemmelsen, vises det til fremstillingen foran i punkt 18.4.7 flg.

#### *§ 10 Tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk*

*Tiltak som planlegges lokalisert i områder som er særlig viktige for samisk materieell kulturutøvelse, så som områder hvor det er anerkjent eller vil bli anerkjent eierrettigheter i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, og områder som har vesentlig betydning for utøvelse av reindrift, kyst- og fjordfiske, eller annen samisk materieell kulturutøvelse, og som kan få betydelig negativ innvirkning på den fremtidige bruken av disse områdene, kan bare iverksettes dersom tungtveiende samfunnshensyn tilsier det.*

*Når det overveies å iverksette tiltak som nevnt i første ledd, skal det gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og de berørte samiske brukerinteressene, jf. §§ 13 flg. Oppnås det ikke enighet om hvordan tiltaket skal gjennomføres, skal det som hovedregel ikke tillates gjennomført.*

§ 10 første ledd etablerer en særskilt beskyttelse av områder som er «særlig viktige for samisk materieell kulturutøvelse» og hvor planlagte tiltak kan «få betydelig negativ innvirkning» på den fremtidige bruken av områdene. Mer konkret innebærer bestemmelsen at dersom *begge* disse vilkårene er

oppfylt, kan tiltaket bare iverksettes når det foreligger kvalifisert *interesseovervekt* i form av «tungtveiende samfunnshensyn», i favør av iverksettelse.

Bestemmelsen omfatter ikke alle tradisjonelle samiske områder i Norge, men bare områder som «er særlig viktige» for samisk materiell kulturutøvelse. Som eksempler på slike områder nevnes blant annet områder hvor det «er anerkjent eller vil bli anerkjent eierrettigheter i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser.» En rettskraftig avgjørelse som innebærer at slike rettigheter «er anerkjent», er Rt. 2001 side 1229 hvor Høyesterett på side 1252 uttaler at domsresultatet om å tilkjenne bygdefolket i Manndalen en kollektiv eiendomsrett til et utmarksområde på 116 km<sup>2</sup> «er i godt samsvar med» ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (1) første punktum. Fremtidige anerkjennelser av kollektive samiske eierrettigheter kan følge av prosess for kommisjon og domstol, jf. finnmarksloven kapittel 5, samt forslaget til lov om kartlegging og anerkjennelse av rettigheter i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover.

I disse områdene vil den samiske bruken ha vært så dominerende i forhold til andre gruppers bruk at staten etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (1) er forpliktet til å anerkjenne eierrettigheter. De samiske brukerinteressene vil derfor ha vært særlig sterke, hvilket gjør det naturlig å stille krav om kvalifisert interesseovervekt for å gjennomføre tiltak som kan «få betydelig negativ innvirkning på» den fremtidige bruken av områdene.

§ 10 første ledd nevner også «områder som har vesentlig betydning for utøvelse av reindrift» som eksempel på områder hvor det vil gjelde krav til kvalifisert interesseovervekt for å tillate tiltak som kan ha slike virkninger. Dette kan være flyttleier som ikke uten videre kan omlegges, og kalvings-, samlings- og skilleområder, samt særlig viktig beiteland. Kravet om kvalifisert interesseovervekt vil også få anvendelse ved tiltak i områder som har «vesentlig betydning» for kyst- og fjordfiske eller annen materiell samisk kulturutøvelse. Forutsetningen er også i disse tilfellene at det aktuelle tiltaket kan ha betydelige skadevirkninger.

Er både vesentlighetskravet og kravet til skadevirkninger oppfylt, vil utfallet av avveiningen kunne bli at det ikke gis tillatelse til det omsøkte tiltaket, at det settes vilkår som innebærer at skadevirkningene reduseres til et akseptabelt nivå, eller at tiltaket søkes lokalisert i et område som ikke er av vesentlig betydning for materiell samisk kulturutøvelse eller i et område hvor det ikke vil medføre betydelige skadevirkninger for kulturutøvelsen. Mer konkret kan dette for eksempel innebære at et omsøkt anlegg for fiskeoppdrett ikke får en lokali-

sering som har kvalifiserte skadevirkninger for kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder.

*Annet ledd* presiserer at dersom det er aktuelt å iverksette tiltak som er omfattet av første ledd, skal gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og de berørte samiske brukerinteressene, det vil både si rettighetshavere og andre interesser som den aktuelle bruken er av vesentlig betydning for, i samsvar med lovutkastets §§ 13 flg, jf. ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15. Hensikten med konsultasjonene vil være å søke å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene, jf. lovutkastets § 16, gjennom omforente løsninger som innebærer at tiltaket kan iverksettes på en måte som ikke medfører utilbørlig skade for de interessene som rammes. Dette kan for eksempel skje ved at tiltakets omfang reduseres, ved alternative lokaliseringer, eller ved at det settes vilkår som begrenser skadevirkningene.

Dersom det ikke lykkes å oppnå enighet under konsultasjonene, følger det av *annet punktum* at tiltaket «som hovedregel» ikke skal tillates gjennomført. Det understrekes at dette, i motsetning til forslaget til artikkel 36 (3), jf. artikkel 16 (2) i Nordisk samekonvensjon, ikke innebærer at de samiske konsultasjonspartene har noen form for vetorett mot tiltaket, eller at dette bare kan iverksettes dersom disse gir samtykke. Beslutningsmyndigheten vil fortsatt ligge hos vedtaksorganet, men annet punktum kan anses som en understrekning av at det i disse tilfellene gjelder et krav om (særlig) kvalifisert interesseovervekt for å tillate tiltaket.

Sammenholdt med § 10 første ledd må annet ledd anses som en konkretisering av hovedprinsippet i artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Denne bestemmelsen er inkorporert i norsk rett og gitt forrang i motstrid med annen norsk rett, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3, og har som fremholdt foran i punkt 18.3.2, jf. også mer generelt foran i punkt 5.5, en kjernesone som forbyr inngrep i samisk materiell kulturutøvelse dersom inngrepene kan sidestilles med en nektelse av retten til fortsatt kulturutøvelse. Samtidig viser praksis i FNs Menneskerettskomité at et sentralt element i vurderingen av om bestemmelsen i konkrete tilfeller er overtrådt eller ikke, er om statene har gjennomført reelle konsultasjoner med vedkommende urfolksgruppe før de omstridte tiltakene er tillatt iverksatt, jf. blant annet foran i punkt 17.2.6, jf. også punkt 5.5.3.11.

Vurderingen av om kriteriene i § 10 om området må være «særlig viktig for samisk materiell kulturutøvelse» og at tiltaket må «kunne få betydelig negativ innvirkning på den fremtidige bruken av områdene», og vurderingen av om kravet til kva-



lifisert interesseovervekt er oppfylt, vil i utgangspunktet tilligge vedtaksorganet. Imidlertid vil dette ved vurderingen av de samiske hensynene måtte se hen til eventuelle retningslinjer fra Sametinget. Videre er både vurderingen av om kriteriene i § 10 er oppfylt og om det foreligger tilstrekkelig interesseovervekt av utpreget rettslig karakter, og har også klare folkerettslige overtoner. Vedtaksorganets lovtolkning og lovanvendelse (subsumsjon), herunder vurderingen av om kravet til interesseovervekt er oppfylt, vil derfor kunne prøves av domstolene.

Samerettsutvalget vil for øvrig også her understreke at forslaget til annet ledd annet punktum ikke innebærer noen vetorett for de samiske konsultasjonspartene, jf. uttrykket «som hovedregel». Dette bør fremkomme som en klar premiss ved den videre behandlingen av utvalgets lovforslag, slik at det på alle stadier fremgår klart hva som etter forslaget er vedtaksorganets myndighetsområde og hvilken forståelse domstolene skal legge til grunn ved en eventuell rettslig prøving. Det vises ellers til drøftelsen foran i punkt 18.4.8 flg., og understrekes at i tradisjonelle samiske områder som ikke omfattes av § 10, hvilket i praksis vil utgjøre størsteparten av disse områdene, vil reglene om saksbehandling i §§ 5 til 9 og §§ 11 og 12, og konsultasjoner i §§ 13 flg. gjelde på vanlig måte.

### § 11 Vilkårfastsettelse

*I forbindelse med at det gis tillatelse til omsøkte tiltak i områder som er omfattet av loven her, kan vedtaksorganet sette vilkår med sikte på å motvirke at tiltaket får uheldige følger for utøvelsen av reindrift og annen samisk materiell kultur i området.*

*Sametinget og representanter for samiske lokalsamfunn, rettighetshavere eller interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser kan fremsette forslag om slike vilkår.*

*Første ledd fastslår at vedtaksorganet dersom det gir tillatelse til tiltak som kan påvirke naturgrunnlaget i lovens virkeområde, kan sette vilkår for å motvirke at tiltaket får uheldige virkninger for samisk materiell kulturutøvelse. Bestemmelsen må leses i lys av den alminnelige vilkårs læren, slik at det blant annet må være saklig sammenheng mellom de vilkårene som fastsettes og det som ønskes oppnådd. Det vil i praksis si at vilkårene må ha et innhold som er egnet til å begrense inngrepets skadevirkninger for utøvelsen av reindrift og annen samisk materiell kulturutøvelse i området, for eksempel kyst- og fjordfiske.*

Det vil i utgangspunktet være opp til vedtaksorganet å avgjøre hvilke vilkår som eventuelt skal fastsettes. Som eksempler på aktuelle vilkår kan nevnes at den som får konsesjon til en vassdragsregulering kan bli pålagt å sørge for avsperring av reguleringsområdet for å forhindre tap av reinsdyr i issprekker; at den som får tillatelse til leting etter petroleum utenfor et sjøsamisk distrikt blir pålagt å undersøke hvilken betydning fullskala petroleumsvirksomhet vil få for det lokale kyst- og fjordfiske; eller at den som får tillatelse til å foreta nydyrking i et reindriftsområde blir pålagt å gjerde inn de nydyrkede områdene slik at det ikke blir uforholdsmessig tyngende for reieneerne å overholde sin tilsynsplikt etter reindriftsloven § 28. For øvrig vises det til punkt 18.4.9.1 og 18.4.9.2 foran.

Bestemmelsen i *annet ledd* om at Sametinget, representanter for samiske lokalsamfunn, rettighetshavere, for eksempel reindriftsutøvere eller innehavere av jordbruksrettigheter, og andre brukerinteresser kan fremsette forslag om slike vilkår ovenfor vedtaksorganet, gjelder et forhold som ikke trenger lovregulering. Utvalget har imidlertid sett det slik at bestemmelsen vil kunne tjene som en ytterligere oppfordring til vedtaksorganet om å inngå i en dialog med de relevante samiske interessene, jf. foran i punkt 18.4.9.3.

### § 12 Forskrifter

*Når det overveies å vedta forskrifter om bruk eller utnyttning av grunn og ressurser eller om andre tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, skal vedkommende myndighet i den grad behovet tilsier det og så langt som praktisk mulig klarlegge forskriftens konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse. Herunder skal Sametinget og de øvrige aktørene som er nevnt i § 6, jf. § 14 i loven her, gis anledning til å uttale seg dersom forskriften berører dem.*

*Det skal under forberedelsen og ved vedtaket og anvendelsen av forskrifter som nevnt i første ledd, tas tilbørlig hensyn til samisk bruk og samiske lokalsamfunn og herunder se hen til Sametingets retningslinjer, jf. § 10. Dette gjelder også ved anvendelsen av slike forskrifter som er i kraft på tidspunktet for ikrafttreddelsen av loven her.*

§ 12 gir visse nærmere regler om behandlingen (forberedelsen og vedtaket) og anvendelsen av forskrifter som gjelder bruk eller utnyttning av grunn og ressurser mv. i tradisjonelle samiske områder. De overveielserne som ligger til grunn for den foreslåtte bestemmelsen, er inntatt i utredningens

punkt 18.4.10 flg. Se også merknadene til § 4 tredje ledd foran.

*Første ledd første punktum* slår fast at det gjelder en generell utredningsplikt for organer som har myndighet til å vedta forskrifter som gjelder bruk eller utnyttning av grunn og ressurser eller om andre tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Innholdet i utredningsplikten er sammenfallende med den utredningsplikten som er foreslått for enkeltvedtak og andre beslutninger om enkeltstående tiltak, jf. merknadene til lovutkastets § 7, og må anses som en konkretisering av vedtaksorganets alminnelige utredningsplikt ved vedtak av forskrifter, jf. forvaltningsloven § 37 første ledd.

Som eksempler på forskrifter som vil være omfattet av bestemmelsen, kan foruten forskrifter som gjelder anvendelsen av lovverk som åpner for at det kan gis tillatelse til irreversible tiltak som kan påvirke naturgrunnlaget for samisk kultur, typisk gruvedrift og vindkraftutbygginger, nevnes forskrifter om bruk og utnyttelse av fornybare ressurser. Dette kan blant annet være forskrifter som fordeler utnyttelsen av jakt, fangst og fiske mellom ulike brukergrupper, og forskrifter som gir nærmere vilkår for å kunne delta i ulike former for ressursutnyttelse, for eksempel saltvannsfiske, og med hvilke redskaper utnyttelsen kan foregå. Mens bestemmelsen i § 12 på samme måte som de bestemmelsene som i §§ 5 til 11 er foreslått for enkeltstående tiltak, vil få virkning i tradisjonelle samiske områder, vil dens saklige virkeområde dermed kunne favne noe videre enn disse bestemmelsene. Se ellers det som er anført om disse forholdene i utredningens punkt 18.4.10.5.

*Første ledd annet punktum* gir visse regler om saksforberedelsen, ved å foreskrive at det skal gjennomføres en høringsrunde med Sametinget og andre organer, institusjoner og sammenslutninger som etter lovforslagets § 6 er høringsinstanser ved enkeltvedtak og andre enkeltstående tiltak som kan påvirke naturgrunnlaget i de tradisjonelle samiske områdene. Bestemmelsen vil være et supplement til og en konkretisering av den generelle høringsregelen for forskrifter i forvaltningsloven § 37 annet ledd, og vil i likhet med forslaget til § 6 medføre en plikt for vedtaksorganet om å sende forskriften på høring til de aktuelle instansene, men ingen plikt for disse til å avgi uttalelse. Det er ikke foreslått særskilte regler om høringsfrist. Følgelig vil dette være regulert av den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 37 tredje ledd som overlater dette til vedkommende vedtaksorgan, jf. også utredningsinstruksen punkt 5.2 hvor-

etter høringsfristen normalt skal være tre måneder.

Etter forholdene kan det også være aktuelt å gjennomføre konsultasjoner som ledd i forskriftsforberedelsen, jf. for så vidt henvisningen til lovutkastets § 14. Se også den generelle bestemmelsen i lovutkastets § 13 om hvilke sakstyper som i utgangspunktet er omfattet av de foreslåtte reglene om konsultasjoner og merknadene til denne.

*Annet ledd første punktum* foreskriver en plikt for vedtaksorganet til å ta tilbørlig hensyn til «samisk bruk og samiske lokalsamfunn». Innholdet i denneplikten er sammenfallende med det tilsvarende kravet i lovutkastets § 9, jf. merknadene til denne bestemmelsen og særlig til § 9 annet ledd, samt drøftelsen foran i punkt 18.4.10.6. Som eksempler på «samisk bruk» som vil være omfattet av bestemmelsen, kan nevnes reindrift og annen tradisjonell utmarksutnyttelse som skjer med grunnlag i bosetting i tradisjonelle samiske områder. «Samiske lokalsamfunn» vil omfatte både lokalsamfunn i innlandet og i sjøsamiske kyst- og fjordområder med et visst samisk befolkningsinnslag.

Det er videre presisert atplikten gjelder både «under forberedelsen og ved vedtaket» av forskriften. Bestemmelsen vil dermed gjelde både for organer som forbereder forskrifter uten selv å vedta dem, typisk fagdepartementer som forbereder forskrifter som vedtas av Kongen (Regjeringen) ved kongelig resolusjon, og mot organer som selv forbereder de forskriftene de vedtar, for eksempel departementer eller direktorater. Plikten gjelder dessuten også ved «anvendelsen av» forskriften, og vil dermed også gjelde for de organene som er tillagt myndighet til å treffe konkrete beslutninger i medhold av forskriften.

Henvisningen til Sametingets retningslinjer etter § 10 innebærer at det i tilfeller hvor det foreligger slike retningslinjer som har relevans for forskriftens innhold, skal disse trekkes inn i vurderingen av de samiske hensynene. Retningslinjene vil imidlertid ikke ha avgjørende betydning for den endelige utformingen av forskriftene. Er det åpenbart at slike retningslinjer er oversett eller ignorert av vedtaksorganet, er imidlertid dette et forhold som kan få betydning for forskriftens gyldighet. Se ellers det som er anført i merknadene til § 10.

*Annet ledd annet punktum* slår fast atplikten til tilbørlig hensyntagen ved anvendelsen av forskrifter som nevnt i første ledd, ikke bare vil gjelde for forskrifter som forberedes og vedtas etter lovens ikrafttreden, men også for forskrifter som har trådt i kraft før dette.

### Kapittel 3 Konsultasjoner og konsultasjonsprosedyrer

Lovutkastets kapittel 3 inneholder forslag til bestemmelser om konsultasjoner mellom offentlige beslutningstakere mv. og Sametinget og andre samiske rettighetshavere og interesser. Bestemmelsene er foreslått for å gjennomføre og konkretisere statens konsultasjonsforpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, jf. også artikkel 7 og 15 i intern rett, jf. også at slike forpliktelser kan utledes av SP artikkel 27.

Slik Samerettsutvalget ser det, er konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget, jf. kgl. res. 1. juli 2005, et nyttig redskap i denne relasjonen. Det samme gjelder de ulike samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkeskommunene i landets samiske bruksområder. Utvalget har likevel ansett det viktig at det gis regler om konsultasjoner i lovs form, dels fordi de folkerettslige konsultasjonsforpliktelsene har et videre nedslagsfelt enn hva de nevnte avtalene omfatter, og dels fordi en lovfesting antas å gi forpliktelsene et mer håndfast og konkret uttrykk. En vil også vise til at ILOs håndhevelsesorganer har betegnet ILO-konvensjonens prinsipper om konsultasjoner og deltakelse som en hjørnestein som de øvrige bestemmelsene i konvensjonen er bygget på, jf. foran i punkt 17.1.1.

Foruten bestemmelser som angir hvilke saker som er gjenstand for konsultasjoner (§ 13), hvilke aktører som har rett til å bli konsultert (§ 14) og hvilke organer og institusjoner som er forpliktet til å gjennomføre konsultasjoner (§ 15), er det gitt nærmere bestemmer om hensikten med konsultasjonene og om den konkrete gjennomføringen av disse (§§ 16 til 24). Kapitlet inneholder også en bestemmelse om samisk deltakelse i oppnevnte organer (§ 25).

#### § 13 Saker som er gjenstand for konsultasjoner

*Når myndigheter som nevnt i § 15 forbereder lovgivning eller forskrifter, enkeltvedtak og andre beslutninger som er omfattet av § 4 i loven her, reguleringstiltak eller andre tiltak som gjelder bruk, utnyttelse eller disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, har aktører som nevnt i § 14 rett til å bli konsultert i den utstrekningen de aktuelle tiltakene kan få direkte betydning for dem. For vedtak av arealplaner og vedtak om områdevern gjelder reglene i hhv. Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 §§ 19–4 tredje punktum, 20–5 annet ledd fjerde punktum, 27–2 nr. 2 annet ledd*

*tredje punktum og 33–2 tredje ledd, og naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63 § 2 a annet ledd.*

*Gjenstand for konsultasjoner etter loven her er blant annet saker som gjelder reindrift, jakt, fangst og fiske og annen utmarksutnyttelse, kyst- og fjordfiske, jordbruk, skogbruk, hyttebygging, naturvern og kulturminnevern, arealinngrep- og arealdisponeringer, anlegging av skyte- og øvingsfelt for forsvaret, kommunikasjonsutbygging og tettstedsutvikling, mineral- og petroleumsvirksomhet, utnyttelse av vannkraft og vindkraft, og annen industriell virksomhet.*

*Saker av generell art som må antas å ville påvirke hele samfunnet, er som hovedregel ikke gjenstand for konsultasjoner.*

§ 13 angir hvilke vedtakstyper og sakstyper som er gjenstand for konsultasjoner etter lovutkastet. De vurderinger som ligger bak innholdet i og den nærmere utformingen av bestemmelsen er inntatt foran i punkt 17.5.5.1 til 17.5.5.4.

*Første ledd* fastslår hovedprinsippet om konsultasjoner mellom offentlige myndighetsorganer og institusjoner, jf. henvisningen til lovutkastets § 15, og Sametinget og samiske rettighetshavere og interesser, jf. henvisningen til § 14. Bestemmelsen kan anses som en konkret lovfesting av prinsippet om konsultasjoner i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 (1) bokstav a), for så vidt gjelder «tiltak som gjelder bruk utnyttelse eller disponering av grunn og ressurser» i områder som er omfattet av saksbehandlings- og konsultasjonslovens geografiske virkeområde, jf. lovutkastets § 3 og merknadene til denne.

Avgrensningen til de nevnte tiltakene har sammenheng med at utvalgets mandat er saklig begrenset til spørsmål som gjelder utnyttelse av, rettigheter til og disponeringen over grunn og naturressurser. Selv om statens konsultasjonsplikt etter ILO-konvensjonen og annen folkerett, også gjelder på andre saksområder, som for eksempel skole og utdanning og også i budsjettsaker, ligger det utenfor utvalgets mandat å foreslå nærmere regler om konsultasjoner på disse saksfeltene, eller mer generelle regler om konsultasjoner.

Bestemmelsens angivelse av hvilke vedtakstyper den regulerer, er sammenfallende med passusen «legislative or administrative measures» (lovgivning og administrative tiltak) i konvensjonens artikkel 6 (1) bokstav a). Det er imidlertid gitt en noe mer detaljert oppregning, og da særlig av hva som kan anses som administrative tiltak.

Med «lovgivning» i den foreslåtte bestemmelsens forstand siktes det til lovgivning i vid forstand. Den vil dermed ikke bare omfatte alminnelig lov-

giving, men også forskrifter (som er spesifikt nevnt), retningslinjer og andre generelle regler eller reguleringer av normativ art. Som eksempler på administrative tiltak nevnes forvaltningsrettslige enkeltvedtak og andre enkeltstående tiltak som er omfattet av det angitte virkeområdet for lovens § 4, det vil i praksis si beslutninger av offentlige myndigheter om å iverksette tiltak på vegne av staten som ikke trenger særskilt tillatelse i form av et enkeltvedtak, jf. merknadene foran til § 4 første ledd bokstav c). Videre er også «reguleringsvedtak» og «andre tiltak» som gjelder bruk, utnyttelse av eller disponering over grunn og naturressurser nevnt. Reguleringsvedtak vil relativt ofte treffes i form av forskrifter, for eksempel er dette det vanlige for fiskerireguleringer. Dette uttrykket vil derfor ikke nødvendigvis ha stor selvstendig betydning, men det er nevnt i lovteksten ut fra at dette vil virke klargjørende. Henvisningen til «andre tiltak» er inntatt for å markere at den oppregningen som ellers er gitt i bestemmelsen ikke er uttømmende, men at alle tiltak som kan anses som «administrative measures» i ILO-konvensjonens forstand, også vil være omfattet av oppregningen i § 13.

Det er videre angitt som en forutsetning for at bestemmelsene om konsultasjoner skal få anvendelse at den aktuelle lovgivningen eller de aktuelle administrative tiltakene «kan få direkte betydning», jf. for så vidt at det etter konvensjonens artikkel 6 (1) bokstav a) er et vilkår at de aktuelle tiltakene «may affect [the peoples concerned] directly».

Hva som mer konkret ligger i dette, vil bero på en konkret vurdering, men tiltak som har en helt perifer betydning for samiske interesser eller som ikke vil påvirke disse interessene i større grad eller på en mer særegen måte enn hva de vil påvirke det øvrige samfunnet, vil ikke være omfattet av konsultasjonsplikten, jf. også den begrensningen som er foreslått inntatt i tredje ledd. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det gjennomføres konsultasjoner også i slike tilfeller, for eksempel om Sametinget ønsker det.

Det vises ellers til det som er anført om disse forholdene foran i punkt 17.5.5.4, og bemerkes at i den grad uttrykket måtte bli konkretisert gjennom ILO's ekspertuttalelser til ulike statsrapporter og annen relevant ILO-praksis, vil dette få betydning for tolkningen av uttrykket «kan få direkte betydning» i bestemmelsen. Se også utkastet til § 1 annet ledd hvoretter loven gjelder med de begrensningene som følger av konvensjonen.

*Første ledd annet punktum* inneholder en henvisning til de bestemmelsene om konsultasjoner som utvalget har foreslått inntatt i plan- og byg-

ningsloven og naturvernloven. Som fremholdt, blant annet i punkt 17.1.2, jf. også punkt 17.5.5.2, har utvalget ansett det mest hensiktsmessig at det inntas bestemmelser om konsultasjonsplikt direkte i disse lovene.

*Annet ledd* inneholder en nærmere eksemplifisering av sakstyper som typisk vil være omfattet av bestemmelsene om konsultasjoner. Denne eksemplifiseringen er ikke uttømmende, jf. ordene «blant annet». Det er imidlertid antatt at slik eksemplifisering ikke vil være uten informasjonsverdi, jf. for så vidt også at konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget inneholder en slik eksemplifisering, jf. avtalens punkt 2 annet kulepunkt. For øvrig vises det til det som er anført foran i punkt 17.5.5.3.

*Tredje ledd* slår fast at konsultasjonsplikten som hovedregel ikke får anvendelse i generelle saker som må antas «å ville påvirke hele samfunnet». Bestemmelsen forutsetter med dette at sakene må ha en særskilt eller særegen betydning for samiske interesser for at konsultasjonsplikten skal inntre. Den er et utslag av kravet i ILO-konvensjonens artikkel 6 (1) bokstav a) om at denne plikten inntre for tiltak som kan få «direkte betydning» for vedkommende folk.

Det forholdet at en sak vil påvirke hele samfunnet, er imidlertid ikke nødvendigvis til hinder for at den kan påvirke det samiske samfunnet, eller deler av dette, på en *særegen* måte. Selv om fremtidig petroleumsvirksomhet i Nord-Norge klart nok vil påvirke hele samfunnet, kan slik virksomhet samtidig påvirke samiske interesser knyttet til bruk av grunn og naturressurser på en særegen måte. Eksempelvis vil reindriftens arealbruksinteresser kunne bli direkte berørt av planlagte ilandføringsanlegg for petroleum, mens samiske interesser knyttet til kyst- og fjordfiske vil kunne bli direkte berørt av den virksomheten som skjer offshore. I slike saker vil konsultasjonsplikten gjelde fullt ut. Den begrensningen av konsultasjonsplikten som er stilt opp i tredje ledd, vil derfor ikke nødvendigvis ha stor praktisk betydning, i alle fall ikke så lenge det er tale om saker som kan få konkret betydning for den fremtidige utnyttelsen av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder.

I lovsaker vil begrensningen innebære at konsultasjonsplikten primært vil omfatte de delene av det aktuelle lovvedtaket som kan ha særlig betydning for samiske rettighetshavere og interesser. Eksempelvis vil konsultasjonsplikten i forhold til endringer i vernelovgivningen omfatte de delene av loven som særskilt regulerer områdevern i tradisjonelle samiske områder, og hvilke regler som skal gis for å ivareta samiske hensyn i verneprosesene. Derimot vil plikten til å konsultere ikke

omfatte hvilke typer vernetyper lovgivningen mer generelt bør operere med. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at de konsultasjonsberettigede vil være uten påvirkningsmuligheter i denne relasjonen, men denne påvirkningen vil måtte skje på annen måte enn gjennom særskilte konsultasjonsprosedyrer.

Det vises ellers til det som er anført om disse forholdene foran i punkt 17.5.5.4.

#### § 14 Rett til konsultasjoner

*I saker som nevnt i § 13 har følgende aktører rett til konsultasjoner:*

- a) Sametinget,
- b) samiske rettighetshavere, herunder vedkommende reinbeitesiida og reinbeitedistrikt,
- c) representanter for samiske interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser,
- d) representanter for samiske allmennkulturelle interesser,
- e) representanter for samiske lokalsamfunn.

*Når forholdene tilsier det, kan det også gjennomføres konsultasjoner med andre institusjoner, rettighetshavere og interesser.*

§ 14 angir hvilke institusjoner, sammenslutninger og interesser som har rett til konsultasjoner i saker som angitt i § 13. Bestemmelsen tar sikte på å konkretisere det grunnleggende kravet i ILO-konvensjonen om at konsultasjonene skal gjennomføres med aktører som er «truly representative of the communities affected.» Det er redegjort nærmere for de overveielser som ligger bak innholdet i og utformingen av bestemmelsen foran i punkt 17.5.6.1 til 17.5.6.3.

*Første ledd bokstav a)* slår fast at Sametinget har rett til å bli konsultert i de aktuelle sakene. Som samenes folkevalgte organ i Norge vil Sametinget klart nok oppfylle kravet til representativitet i saker som kan få direkte betydning for hele eller store deler av den samiske folkegruppen i Norge. I saker som gjelder lovgivning av særlig betydning for det samiske samfunnet, eller for grupper av samiske næringsutøvere mv., vil den foreslåtte bestemmelsen lovfeste de senere års praksis hvor Sametinget har vært konsultert blant annet når det gjelder finnmarksloven (med Stortingets Justiskomite som motpart), reindriftsloven og under arbeidet med ny plan- og bygningslov, naturmangfoldlov, minerallov og havressurslov.

Sametinget vil etter forholdene også ha rett til å bli konsultert i saker av mindre vidtrekkende karakter enn de ovennevnte, men som har stor prinsipiell betydning for samisk materiell kulturut-

øvelse, og også i større inngrepssaker mv. Derimot vil det i enkeltsaker som har mer begrensede virkninger sjelden være aktuelt å konsultere Sametinget, for så vidt som det i slike saker vil være mer aktuelt å konsultere grupper som nevnt i bokstav b) til e).

Lovutkastet foretar likevel ingen nærmere regulering av den nedre grensen for i hvilke (enkelt)saker Sametinget har rett til konsultasjoner, ut over kravet om at tiltaket må ha «direkte betydning» for samiske interesser som Sametinget kan anses som representative for. Det er ansett vanskelig å finne egnede kriterier for en slik avgrensning. Samtidig vil det for Sametinget, så vel som for de andre aktørene som er nevnt i utkastet til § 14, være tale om en «rett» til å bli konsultert, og ikke om en plikt for disse til å gjennomføre konsultasjoner. Det må derfor antas at både praktiske hensyn og kapasitetshensyn vil bidra til at en på sikt finner en egnet avgrensning. Se ellers det som er anført om disse forholdene foran i punkt 17.5.6.1.

Etter *bokstav b)* har også «samiske rettighetshavere» rett til å bli konsultert ved tiltak som kan få direkte betydning for dem, typisk enkeltstående tiltak som kan begrense deres muligheter til å utnytte rettighetene. Som eksempel på slike rettighetshavere nevner bestemmelsen vedkommende «reinbeitesiida», hvilket også omfatter utøvere av grenseoverskridende reindrift, og «reinbeitedistrikt», jf. reindriftsloven §§ 42 flg. Et annet eksempel på «rettighetshavere» som omfattes kan vil være innehavere av kollektive eier- eller bruksrettigheter i tradisjonelle samiske områder, typisk rettighetshaverne til Svartskogen i Manndalen i Kåfjord kommune i Troms, jf. Rt. 2001 side 1229.

Etter *bokstav c)* har også representanter for samiske «interesser» knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser rett til konsultasjoner i saker som kan få direkte betydning for dem. Eksempler på slike representanter kan være samiske næringsorganisasjoner, for eksempel Norske reindriftssamers landsforbund, som ble konsultert under arbeidet med den nye reindriftsloven, den sjøsamiske fiskerorganisasjonen Bivdi, i saker hvor slike organisasjoner ikke vil være omfattet av bokstav b, og andre sammenslutninger av utmarksbrukere i tradisjonelle samiske områder, som ikke uten videre kan anses som rettighetshavere etter denne bestemmelsen.

«Allmennkulturelle» interesser, jf. *bokstav d)*, kan blant annet være interesser som ikke er direkte knyttet til egen bruk og utnyttelse av grunn og ressurser, men for eksempel samiske kulturminneinteresser og naturverninteresser. Et annet

eksempel kan være samiske allmennpolitiske organisasjoner. For slike organisasjoner kan imidlertid kravet om «direkte betydning» og at konsultasjonsreglene etter lovutkastet er begrenset til saker som gjelder bruk, utnyttelse eller disponering over grunn og naturressurser, i mange tilfeller medføre at det vil være mer aktuelt at de er høringsinstanser, jf. lovutkastets § 5, enn konsultasjonsparter.

Retten til å bli konsultert gjelder etter *bokstav e)* også for representanter for samiske lokalsamfunn, jf. for så vidt at ILOs håndhevelsesorganer i klagesaken mot Ecuador bemerker at konsultasjonsplikten gjelder for institusjoner som er representative for «the communities affected». Dette kan for eksempel være vedkommende kommunestyre i kommuner med overveiende samisk befolkning, eller løserer sammenslutninger av befolkningen i bygdelag i tradisjonelle samiske områder. Se ellers det som er anført i punkt 17.5.6.2 foran.

*Annet ledd* om at det også «kan» gjennomføres konsultasjoner med andre institusjoner, rettighetshavere og interesser enn de som er nevnt i første ledd dersom «forholdene tilsier det», er inntatt for å poengtere at forholdene i noen saker kan ligge slik an at dersom det først konsulteres med samiske konsultasjonsparter, også kan være grunn til å konsultere andre dersom myndighetsorganet anser dette hensiktsmessig, for eksempel ut fra hensynet til likebehandling av likeartede interesser i et område. I forbindelse med vedtaket av finnmarksloven ble det for eksempel konsultert både mellom Stortingets Justiskomiteé og Sametinget, og mellom Justiskomiteen og Finnmark fylkesting. Se ellers punkt 17.5.6.3 foran.

For øvrig vises det til lovutkastets §§ 18 flg. hvor det er gitt en del nærmere regler om den konkrete gjennomføringen av konsultasjonene, blant annet med sikte på å legge til rette for samordning av disse i tilfeller hvor det er flere konsultasjonsberettigede.

### § 15 Plikt til å tilby konsultasjoner

*Plikten til å tilby konsultasjoner i saker som nevnt i § 13 gjelder for:*

- a) *Regjeringen, departementer, direktorater, og andre statlige etater og virksomheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå,*
- b) *Fylkeskommuner og kommuner,*
- c) *Statskog SF, Finnmarkseiendommen, Hålogalandsallmenningen og andre selvstendige rettssubjekter som er underlagt offentlig kontroll og som i kraft av eierrådighet eller lovgivning har myndighet til å disponere over bruken av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.*

*Dersom Stortinget overveier å gjøre materielle endringer i et lovforslag som Regjeringen har fremmet for Stortinget etter å ha gjennomført konsultasjoner i samsvar med bestemmelsene i loven her, og endringene kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere eller interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, skal Sametinget varsles. Dersom Sametinget ber om det, skal det gjennomføres konsultasjoner mellom Stortinget og Sametinget eller den Sametinget utpeker. Det kan fastsettes nærmere regler om gjennomføringen av slike konsultasjoner i Stortingets forretningsorden.*

*Dersom Sametinget i egenskap av offentlig myndighetsorgan overveier å fatte beslutninger som nevnt i § 13 som kan få direkte betydning for aktører som nevnt i § 14 bokstav b til e, har disse aktørene rett til konsultasjoner.*

§ 15 regulerer hvilke organer som i utgangspunktet er underlagt konsultasjonsplikt. Bestemmelsen er basert på ILO-konvensjonen artikkel 6 og konvensjonspraksis. Se redegjørelsen foran i punkt 17.5.7.1 til 17.7.5.7 foran, med videre henvisninger til de relevante delene av bakgrunnsdrøftelsen i punkt 17.2.2 flg.

*Første ledd* bruker uttrykket «plikt til å tilby konsultasjoner» for å understreke at det for de aktuelle organene og institusjonene er tale om en plikt, mens det for de konsultasjonsberettigede er tale om en rettighet, som de ikke er forpliktet til å benytte seg av.

*Bokstav a)* omhandler hvilke statlige offentlige myndighetsutøvere som er underlagt konsultasjonsplikten. Foruten Regjeringen og departementer, gjelder dette også direktorater og «andre» statlige etater og virksomheter på «sentralt, regionalt og lokalt nivå.» Oppregningen er ikke uttømmende, jf. for så vidt at uttrykket «governments» i ILO-konvensjonens artikkel 6 (1), ikke bare omfatter Regjeringene selv, men også de øvrige organene som inngår i statsforvaltningen, samt statlige organer på regionalt og lokalt nivå, for eksempel fylkesmennene, reindriftens områdestyrer og de regionale rovviltneemndene.

Disse organenes konsultasjonsplikt er begrenset til «saker som nevnt i § 13.» Det vil si at det må dreie seg om vedtak eller beslutninger som kan få «direkte betydning for» for de aktuelle samiske interessene eller rettighetshaverne. For så vidt gjelder tidspunktet for konsultasjonene og den mer konkrete gjennomføringen av dem, vises det til §§ 18 flg.

*Bokstav b)* etablerer en tilsvarende plikt for fylkeskommunale og kommunale organer i den grad

disse forbereder enkeltvedtak eller andre beslutninger som kan få direkte betydning for samiske brukerinteresser. Bestemmelsen er et utslag av at konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen ikke er begrenset til tiltak som forberedes eller iverksettes av statlige organer og som kan ha direkte betydning for samene, men også gjelder for slike tiltak som forberedes eller iverksettes av offentlige myndigheter på andre nivåer, jf. foran i punkt 17.5.7.2.

Eksempler på beslutninger som kan være omfattet av bestemmelsen kan være utarbeidelse av regionale eller lokale forskrifter, eller dispensasjonsvedtak. For så vidt gjelder planvedtak, har utvalget foreslått at konsultasjonsplikten skal reguleres direkte i plan- og bygningsloven, jf. forslaget til endringer i dennes §§ 19–4, 20–5, 27–2 og 33–2. Forutsetningen for at konsultasjonsplikten skal inntre vil også i denne relasjonen være at beslutningen kan ha «direkte betydning» for de aktuelle rettighetshaverne eller interessene. Det vil derfor trolig i første rekke være aktuelt at fylkeskommuner og kommuner konsulterer representanter for disse gruppene, mens det bare mer unntaksvis vil være aktuelt å konsultere Sametinget.

Mens bestemmelsene i bokstav a) og b) gjelder for organer på ulike nivåer som utøver offentlig myndighet, gjelder *bokstav c)* for ulike institusjoner som «i kraft av eierrådighet eller lovgivning» har myndighet til å disponere over bruk av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder og disse disposisjonene kan få virkninger som nevnt i § 13.

Bestemmelsen er et utslag av at ILOs håndhevelsespraksis viser at det avgjørende for om konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonens artikkel 6, jf. artikkel 15, får anvendelse ikke er om statens beslutninger har sitt grunnlag i offentlig myndighetsutøvelse eller (offentlig) eierrådighet, men hvilke virkninger beslutningen kan ha. Se særlig uttalelsene fra ekspertkomiteen i dennes «direct request» til Norge fra 1995 (Ilolex: 091995NOR1691, para. 18 og 23), der den går langt i å antyde at Finnmark Jordsalgskontors / Statskog Finnmarks beslutninger om å tillate leting av ikke-mutbare mineraler (diamanter) i Finnmark uten høring av Sametinget var i strid med artikkel 15, jf. artikkel 6.

Som konkrete eksempler på institusjoner som vil være omfattet av bokstav c) i tillegg til Statskog SF som inntil videre vil være en betydelig grunneier i de tradisjonelle samiske områdene, nevner bestemmelsen Finnmarkseiendommen og Hålogalandsallmenningen. Disse to institusjonene er særskilt nevnt blant annet fordi det ville gi dårlig

mening om konsultasjonsplikten skulle opphøre som følge av at Statskog SFs eierrådighet i tradisjonelle samiske områder er eller vil bli overført til nye eierorganer, hvor riktignok Sametinget vil ha innflytelse, men hvor utøvelsen av eierrådigheten fortsatt kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og naturbruksinteresser. Se ellers det som er anført i punkt 17.5.7.3 foran.

Henvisningen til «andre selvstendige rettssubjekter» markerer at oppregningen i bestemmelsen er en ikke-uttømmende eksemplifisering. Konsultasjonsplikten kan dermed også få anvendelse for nye institusjoner som oppfyller kriteriene i første ledd bokstav c, og også for eksisterende institusjoner som ved lovendringer eller på annen måte vil gjøre det.

*Annet ledd* gir en særregel om konsultasjonsplikt ved behandlingen av lovsaker i Stortinget. ILOs klagepraksis viser at konsultasjonsplikten gjelder på alle stadier i behandlingen av et lovvedtak, helt frem til selve lovvedtaket. Se særlig de tre parallelle klagesakene mot Mexico fra 2004 som er omtalt foran i punkt 17.2.2.7, jf. også punkt 17.5.7.4, som gjaldt et tilfelle hvor det var gjennomført konsultasjoner på departements-/regjeringnivå, men hvor konsultasjonsplikten «before the Congress and the state legislatures» kunne ha vært i bedre samsvar med konvensjonens formål (Ilolex: 162004MEX169, 162004MEX169A og 162004MEX169B para. 105). Det kan også nevnes at Stortingets Justiskomiteé om den konsultasjonsprosessen som ble gjennomført i forkant av vedtaket av finnmarksloven uttalte at de folkerettelige forpliktelsene om konsultasjoner «på denne måten [er] tatt inn i Stortingets arbeid», jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 15.

Stortingets konsultasjonsplikt foreslås i lovutkastet begrenset til tilfeller hvor det er aktuelt å gjøre «materielle endringer» i lovforslag som er fremmet for Stortinget, og hvor de endringene som vurderes «kan få direkte betydning» for samiske rettighetshavere eller interesser. Denne begrensningen er i samsvar med kravene i ILO-konvensjonens artikkel 6, slik disse inntil nå har vært tolket av ILOs håndhevelsesorganer.

Samerettsutvalget har for øvrig ansett det lite hensiktsmessig å gi nærmere lovregler om konsultasjonsplikten på dette nivået ut over en regel om at Sametinget skal varsles, og at det dersom dette ber om det, skal det gjennomføres konsultasjoner mellom Stortinget, fortrinnsvis vedkommende Stortingskomiteé, og Sametinget eller den dette utpeker, jf. *annet punktum*.

Videre er det i *tredje punktum* foreslått en bestemmelse om at det kan gis nærmere regler om

prosedyrer mv. for slike konsultasjoner i Stortingets forretningsorden. Denne bestemmelsen er sammenfallende med artikkel 18 (2) i utkastet til Nordisk samekonvensjon.

For øvrig er konsultasjonsplikten etter ordlyden i annet ledd begrenset til tilfeller hvor det på tidligere stadier av lovforberedelse, fortrinnsvis under utarbeidelsen av den proposisjonen som fremmes for Stortinget, er «gjennomført konsultasjoner i samsvar med loven her». Bakgrunnen for dette er at konsultasjonsplikten i de aktuelle sakene vil ha inntrådt på et langt tidligere stadium enn under stortingsbehandlingen, jf. lovutkastets § 20. Etter at konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget ble inngått i 2005 er det lite sannsynlig at Regjeringen vil fremme en lovsak hvor det gjelder konsultasjonsplikt for Stortinget uten at det har vært konsultert. Denne sannsynligheten vil dessuten trolig avta ytterligere i styrke dersom utvalgets lovforslag bli vedtatt. En har derfor ansett det unødvendig å lovregulere denne situasjonen. Skulle den mot formodning inntre, vil det imidlertid være nærliggende at Stortinget sender lovforslaget tilbake til vedkommende departement.

Heller ikke det tilfellet at Stortinget uten nærmere utredning overveier å vedta lovendringer som følge av et representantforslag (tidligere ofte benevnt som dokument 8-forslag eller private lovforslag), det vil si lovforslag som fremmes direkte av en eller flere stortingsrepresentanter, er foreslått regulert. Selv om Stortinget har anledning til å treffe slike vedtak, jf. forretningsordenens § 29 tredje ledd, hører det med til sjeldenhetene at dette gjøres. Representantforslag som knytter an til lovendringer, har dessuten ofte form av anmodningsvedtak, der Regjeringen bes om å utrede behovet for lovendringer og eventuelt fremme en lovproposisjon for Stortinget om et angitt tema. Blir slike forslag vedtatt, vil dermed bestemmelsen om konsultasjonsplikt for Regjeringen få anvendelse på vanlig måte.

Behovet for å lovregulere den her omtalte situasjonen synes dermed å være lite. Samerettsutvalget vil imidlertid understreke at dersom Stortinget etter et representantforslag skulle treffe et lovvedtak som kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere eller interesser uten forutgående konsultasjoner, vil dette være åpenbart folkerettsstridig. Det samme gjelder naturligvis også for plenarvedtak som kan få direkte betydning for samiske naturbruksinteresser, for eksempel utbyggingsvedtak eller liknende.

Tredje ledd inneholder en særregel om konsultasjonsplikt for Sametinget i de tilfellene hvor dette

som offentlig myndighetsutøver treffer beslutninger, for eksempel som ledd i dets ansvar for samiske kulturminner eller når det i medhold av lov gir retningslinjer for bedømmelsen av et tiltaks virkninger for samisk materiell kulturutøvelse. I slike tilfeller har samiske rettighetshavere og interesser som kan bli direkte berørt av beslutningene, rett til å bli konsultert. Se ellers det som er anført om dette spørsmålet i punkt 17.5.7.5 foran.

#### *§ 16 Hensikten med konsultasjonene*

*Konsultasjonene skal gjennomføres med god vilje, og med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til den foreslåtte lovgivningen eller de foreslåtte tiltakene.*

§ 16 angir hva som er siktemålet med konsultasjonene. Bestemmelsen er sammenfallende med prinsippet i ILO-konvensjonens artikkel 6 (2). Den slår for det første fast at konsultasjonene skal gjennomføres «med god vilje» («in good faith»). De partene som er involvert i konsultasjoner etter loven skal opptre åpent og ryddig i forhold til hverandre, og ha gjensidig respekt for hverandres standpunkter. Konsultasjonspartene på samisk side vil også ha krav på tilstrekkelig informasjon om lovgivning eller tiltak som er under overveielse, til at de har et reelt grunnlag til å gi sin tilslutning basert på prinsippet om fullt informert samtykke.

For det andre fremheves at siktemålet med konsultasjonene er «å oppnå enighet om eller tilslutning til» det som er gjenstand for konsultasjonene. I dette ligger det at konsultasjonspartene skal søke å nå frem til omforente løsninger som ikke griper utilbørlig inn i de samiske interessene som blir direkte berørt av lovgivningen eller de tiltakene det er aktuelt å gjennomføre. Se ellers foran i punkt 17.5.8.2.

Mislykkes en med å komme frem til slike løsninger, vil ikke dette være ensbetydende med at gjennomføring av vedtaket er folkerettsstridig. ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15 gir samiske interesser rett til aktiv deltakelse i beslutningsprosessene, men disse interessene har ikke krav på avgjørende innflytelse på om vedtakene skal kunne iverksettes eller ikke. Står fundamentale samiske interesser på spill, vil imidlertid SP artikkel 27 stille opp mer absolutte skranke for iverksettelse, jf. merknadene til lovutkastets § 10.

#### *§ 17 Informasjon og varsling om planlagte tiltak*

*Myndigheter og institusjoner som nevnt i § 15 skal gi full informasjon om saker som kan påvirke samiske*



*interesser knyttet til grunn og ressurser, og om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken. De skal herunder så tidlig som mulig varsle Sametinget om at det planlegges oppstart av behandlingen av saker som kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere eller interesser knyttet til bruk av grunn og ressurser, og angi hvilke rettighetshavere, interesser, sammenslutninger og organisasjoner de mener dette gjelder.*

§ 17 første punktum slår fast at myndigheter og institusjoner som er forpliktet til å konsultere etter lovutkastets § 13, skal gi «full informasjon» om de aktuelle sakene, og at dette både gjelder opplysninger som foreligger når saksbehandlingen påbegynnes, og opplysninger av interesse som måtte bli kjent under behandlingen av saken, jf. ordene «på alle stadier».

Bestemmelsen lovfester med dette prinsippet om «informert samtykke». Formålet med konsultasjoner etter ILO-konvensjonen er ikke bare å oppnå enighet om tiltakene, men at denne enigheten skal være «full and informed», jf. f.eks. *International Labour Office, ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 [No. 169], A manual*, Geneva 2003, side 16. De samiske konsultasjonspartene må ha fått tilstrekkelig informasjon om det aktuelle til at de har et reelt grunnlag til å gi samtykke.

Hva som i konkrete tilfeller vil oppfylle kravet «full informasjon», kan variere fra sak til sak. Det vil ikke nødvendigvis være noe krav om at de samiske konsultasjonspartene må ha tilgang på absolutt all informasjon om tiltaket. De må imidlertid gis tilstrekkelig informasjon til at de vet hva de gir samtykke til, hvilket innebærer at informasjonen må gi et så korrekt bilde som praktisk mulig av den lovgivningen eller det tiltaket som overveies iverksatt.

I lovsaker kan dette innebære at de i tillegg til utkast til lovtekster også må gis tilgang på utkast til generelle og konkrete merknader som redegjør for forståelsen av lovutkastets ulike bestemmelser, om enn ikke nødvendigvis hele proposisjonsutkastet. I enkeltsaker vil konsultasjonspartene blant annet måtte gis informasjon om lokalisering og omfang av omsøkte tiltak mv., og om hvilke skadeforbyggende tiltak som planlegges. I praksis kan dette trolig i mange saker oppfylles ved at de gis tilgang på konsesjonssøknader og vedlegg til disse, samt utførte konsekvensutredninger og annen relevant informasjon om tiltaket. For så vidt gjelder taushetsbelagte opplysninger (forretningshemmeligheter) vil slike sjelden være av en slik art at de er

nødvendig forutsetning for de samiske konsultasjonspartenes informerte samtykke.

*Annet punktum* gir en noe nærmere konkretisering av hva informasjonsplikten består i, og foreskriver særskilt varsling av Sametinget. Foruten informasjon om selve det planlagte tiltaket, skal de aktuelle organene og institusjonene også redegjøre for hvilke samiske rettighetshavere og interesser mv. som antas å kunne bli direkte berørt. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at lovutkastets § 19 tillegger Sametinget en særskilt rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene, blant annet når det gjelder samordningen av disse i tilfeller hvor det er aktuelt at også andre samiske konsultasjonsparter enn Sametinget deltar.

Når det for øvrig gjelder overveielser som ligger bak innholdet i og utformingen av bestemmelsen, vises det til merknadene foran i punkt 17.5.8.3 med videre henvisninger.

#### *§ 18 Departementenes særlige rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene*

*Fagdepartementene har på sine respektive saksfelt ansvaret for at det blir gjennomført konsultasjoner i den utstrekning det er påkrevd etter loven her. De har herunder et ansvar for at deres underliggende organer oppfyller sin konsultasjonsplikt.*

*Det departementet som har hovedansvaret for samiske saker, bistår fagdepartementene og deres underliggende etater, samt organer og institusjoner som nevnt i § 15 første ledd bokstav b) og c) ved deres gjennomføring av konsultasjoner etter loven her. Dette departementet har også, i samråd med Sametinget, ansvaret for å samordne de konsultasjonsprosedyrene som igangsettes.*

*Det departementet som har forvaltningsansvaret for samisk reindrift, skal varsle de reinbeitedistriktene og siidaene som et tiltak eller en beslutning som overveies iverksatt må antas å kunne få direkte betydning for.*

§ 18 har bestemmelser om at fagdepartementene i visse relasjoner vil ha en særlig rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene som strekker seg noe ut over at de vil være forpliktet til å tilby konsultasjoner når de selv forbereder og avgjør saker som kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser.

Etter første ledd har vedkommende fagdepartement innenfor sitt saksfelt et særlig ansvar for at det blir gjennomført konsultasjoner i de tilfellene hvor lovutkastet krever det, og herunder for at de organene som er hierarkisk underlagt departe-

mentet, for eksempel direktorater, tilsyn og liknende etater, gjennomfører sin konsultasjonsforpliktelse. Således vil

for eksempel Landbruks- og matdepartementet som i dag har det øverste forvaltningsansvaret når det gjelder reindriften ha et medansvar for at de underliggende organene i den offentlige reindriftsforvaltningen (Reindriftsstyret og områdestyrene) oppfyller konsultasjonsplikten i saker hvor disse organene har slik plikt. På samme måte vil Fiskeri- og kystdepartementet ha et medansvar for at Fiskeridirektoratet oppfyller sin konsultasjonsplikt i forbindelse med saksforberedelse og vedtak av fiskerireguleringer, og Miljøverndepartementet for at statlige organer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå oppfyller sine konsultasjonsforpliktelser.

*Annet ledd* slår fast at det departementet som til enhver tid har hovedansvaret for samiske saker, for tiden Arbeids- og inkluderingsdepartementet, foruten ansvaret for egne saker, har et ansvar for å bistå de ulike fagdepartementene og deres underliggende etater under deres konsultasjoner. I dette ligger det dels at det gir råd og veiledning, og dels at det påser at disse konsultasjonene gjennomføres i samsvar med lovens krav.

Etter bestemmelsen gjelder dette også konsultasjoner som gjennomføres av organer og institusjoner som nevnt i § 15 første ledd bokstav b) og c). Det vil si fylkeskommuner og kommuner, samt Statskog SF og andre selvstendige organer som er omfattet av konsultasjonsbestemmelsene, jf. for så vidt at disse strekker seg lenger enn til organer som er direkte underlagt fagdepartementene. Lovutkastet tillegger derimot ikke det aktuelle departementet noen rolle i konsultasjoner som gjennomføres etter § 15 annet (mellom Stortinget og Sametinget) og tredje ledd (mellom Sametinget og samiske rettighetshavere eller interesser). Dette er imidlertid ikke til hinder for at slik bistand ytes ved forespørsel.

Etter *annet ledd annet punktum* er departementet med ansvaret for samiske saker sammen med Sametinget også tillagt et ansvar for å samordne konsultasjonsprosedyrene. Dette vil særlig være aktuelt i saker som involverer flere samiske konsultasjonsparter.

*Tredje ledd* pålegger det departementet som har forvaltningsansvaret for samisk reindrift en varslingsplikt i saker hvor det overveies tiltak som kan få direkte betydning for reindriften. Dette må antas å lette gjennomføringen av konsultasjonene i slike saker. Bestemmelsens hevisning til reinbeitedistrikter og siidaer omfatter også sammenslutninger av svenske reindriftsutøvere som på sedvanerettslig grunnlag eller i kraft av lovgivning, jf.

lappekodisillen av 1751 og lov 9. juni 1972 nr. 31, har beiterettigheter i Norge.

For øvrig vises det til det som er anført foran i punkt 17.5.8.4 om bakgrunnen for og innholdet i den forslåtte bestemmelsen.

#### *§ 19 Sametingets rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene*

*Sametinget skal så snart som mulig etter at det har mottatt varsel etter § 17, jf. 6 gi tilbakemelding om det ønsker å gjennomføre konsultasjoner, eller om det vil benytte seg av sin høringsrett etter § 6 i loven her. Sametinget skal herunder også melde tilbake om saken berører andre samiske rettighetshavere og interesser enn hva vedkommende myndighet her antatt, og varsle representanter for kjente samiske rettighetshavere og interesser som saken må antas å kunne få direkte betydning for.*

*I saker hvor det er aktuelt å gjennomføre konsultasjoner også med andre enn Sametinget, skal Sametinget og vedkommende myndighet drøfte samordningen av konsultasjonene.*

*Sametinget kan også av eget tiltak ta opp saker hvor det ønsker å konsultere.*

Sametinget vil ha en sentral rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene. For det første vil det selv være en viktig konsultasjonspart, og da særlig i lovsaker og andre saker av mer prinsipiell betydning for det samiske samfunnet og i større inngrepsaker. For det andre er det, gjennom Sametingets kjennskap til det samiske samfunnet, naturlig at det tillegges et særskilt ansvar for gjennomføringen både av konsultasjoner som også involverer andre samiske konsultasjonsparter enn Sametinget og for gjennomføringen av konsultasjoner der det ikke selv deltar. Lovutkastet § 19, som er noe nærmere drøftet foran i punkt 17.5.8.5, inneholder derfor visse nærmere regler om Sametingets rolle ved gjennomføringen av konsultasjonene.

Etter *første ledd* skal Sametinget «så snart som mulig» etter at det har mottatt varsel om planlagte tiltak som kan være underlagt konsultasjonsbestemmelsene, jf. § 17, eller mottatt en sak på høring etter § 6, gi tilbakemelding om det ønsker å konsultere eller om det (i første omgang) vil begrense seg til å avgi høringsuttalelse. En slik varslingsplikt antas å være nødvendig både av hensyn til vedkommende tiltakshaver og av hensyn til vedtaksorganets behov for å få oversikt over de ytre rammebetingelsene for den videre saksbehandlingen.

Selv om formuleringen «så snart som mulig» er brukt, har bestemmelsen karakter av en ordensfor-

skrift. Selv om tilbakemeldingen drar ut i tid, vil ikke retten til konsultasjoner falle bort. Som fremholdt i punkt 17.2.2.9, gjelder konsultasjonsretten etter ILO-konvensjonen ikke bare den forberedende saksbehandlingen, men også i forbindelse med vurderingen av og gjennomføringen av det aktuelle tiltaket. Dessuten kan også andre samiske aktører enn Sametinget ha rett til å bli konsultert. Også disse aktørenes rettigheter har et folkerettslig grunnlag. Eventuelle forsømmelser fra Sametinget i forhold til å gi tilbakemelding vil derfor ikke kunne ha som virkning at disse aktørene taper sine rettigheter.

Når formuleringen «så snart som mulig» er valgt fremfor for eksempel «innen rimelig tid», har imidlertid dette sammenheng med at utvalget har ønsket å understreke at Sametinget bør gi tilbakemelding så snart en har dannet seg en begrunnet oppfatning av om det er hensiktsmessig å gjennomføre konsultasjoner eller ikke. Dette vil blant annet kunne være viktig for at den konkrete gjennomføringen av konsultasjonene skjer på en ryddig og tillitvekkende måte, jf. for så vidt også at kravet i ILO-konvensjonens artikkel 6 (2) skal gjennomføres med god vilje, pålegger konsultasjonspartene visse gjensidige forpliktelser.

Etter *første ledd annet punktum* skal Sametinget også gi tilbakemelding om saken også berører andre samiske rettighetshavere og interesser enn hva vedtaksorganet har antatt i sin oversendelse til Sametinget, og varsle representanter for disse. Særlig i tilfeller hvor vedtaksorganet har en geografisk lokalisering som er langt unna de samiske kjerneområdene, må det antas at en slik bestemmelse vil være nyttig. Trolig vil den også ha stor betydning i forhold til å sikre en praktisk gjennomføring av konsultasjonsforpliktelsen.

Også tilbakemelding som nevnt i annet punktum, skal i prinsippet gis «så snart som mulig.» Innholdet i denne standardformuleringen kan imidlertid være et annet i disse tilfellene enn i tilfeller som nevnt i første punktum. Det kan ta lengre tid for Sametinget å skaffe seg oversikt over aktuelle konsultasjonsberettigede enn å ta stilling til om det selv ønsker å konsultere eller ikke. Det vil imidlertid også i denne relasjonen være tale om en ordensforskrift, som der forsømmelser ikke vil ha konkrete rettsvirkninger.

*Annet ledd* har en bestemmelse for saker hvor det er aktuelt å gjennomføre konsultasjoner «også med andre enn Sametinget», det vil si saker hvor det i tillegg til å konsultere med Sametinget også er aktuelt at vedtaksorganet konsulterer andre, for eksempel Norske reindriftssamers landsforbund eller representanter for sjøsamiske lokalsamfunn. I

disse tilfellene er det foreslått at Sametinget og vedtaksorganet skal «drøfte», det vil si vurdere og ta stilling til om det bør iverksettes grep for å samordne konsultasjonene og i så fall hvilke grep som er hensiktsmessige. Det antas at dette vil være nyttig for den praktiske gjennomføringen av konsultasjonene i slike tilfeller, men ettersom hvilke valg som er mest hensiktsmessige vil kunne variere fra sak til sak, foreslås det ingen nærmere bestemmelser.

Bestemmelsen i annet ledd dekker ikke det tilfellet at Sametinget ikke selv deltar i konsultasjonene. Et samordningsbehov i slike tilfeller, for eksempel dersom saken kan få direkte betydning for ulike grupper av samiske interesser, vil trolig kunne ivaretas gjennom direkte kontakt mellom vedtaksorganet og de ulike gruppene, jf. også lovutkastets § 21.

*Tredje ledd* slår fast at Sametinget også av eget tiltak kan ta opp saker hvor det ønsker å konsultere. Bestemmelsen tilsvarende konsultasjonsavtalens punkt 6 fjerde kulepunkt og er rettslig sett overflødig, idet Sametinget vil ha en slik initiativrett enten den er lovregulert eller ikke. Bestemmelsen kan likevel være nyttig av hensyn til helheten i lovforslaget.

#### § 20 Tidspunkt for konsultasjonene

*Konsultasjonene skal finne sted tilstrekkelig tidlig i forhold til sakens avgjørelse til at Sametinget og de samiske rettighetshaverne og interessene som avgjørelsen kan få direkte betydning for, har en reell mulighet til å påvirke saksgang og saksutfall.*

*Ved behov skal det i tillegg til forutgående konsultasjoner, også konsulteres under behandlingen av saken. Konsultasjonene skal pågå så lenge de deltaende partene anser det mulig å oppnå enighet om eller tilslutning til de tiltakene som er gjenstand for konsultasjoner.*

*Dersom tidligere gjennomførte tiltak viser seg å ha virkninger som kan få direkte betydning for bruk eller utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, skal det også gjennomføres konsultasjoner om hvordan disse virkningene skal håndteres. Dette gjelder også i forhold til virkninger av tiltak som er tillatt iverksatt før ikrafttredelsen av loven her.*

§ 20 har regler om tidspunktet for og varigheten av konsultasjonene. Det skal i nødvendig utstrekning konsulteres både ved oppstarten av saksbehandlingen, under behandlingen i etterkant av avgjørelsen dersom denne har virkninger som utløser konsultasjonsplikt. Bestemmelsen tar sikte på å kon-

kretisere hovedtrekkene i ILOs håndhevelsespraksis i denne relasjonen, jf. foran i punkt 17.5.8.6 med videre henvisninger til punkt 17.2.2.9.

*Første ledd* regulerer det grunnleggende utgangspunktet om at konsultasjonene skal finne sted «tilstrekkelig tidlig» til at de samiske konsultasjonspartene har «en reell mulighet til å påvirke» saksgang og saksutfall. Dette er et utslag av at så vel ILO-konvensjonens artikkel 6 som dens øvrige bestemmelser om konsultasjoner stiller et krav om «prior consultations», samtidig som det i kravet om «god vilje» i artikkel 6 (2) blant annet ligger at konsultasjonene vil måtte skje så vidt tidlig at urfolket har en reell påvirkningsmulighet, jf. punkt 17.2.2.12.

Hva som vil være «tilstrekkelig tidlig» vil variere fra sak til sak. Konsultasjonene vil imidlertid i alle fall måtte være gjennomført så tidlig i forhold til iverksettelsen av tiltaket at de konsultasjonsberettigede har fått rimelig tid til å sette seg inn i saken, foreta en grundig vurdering av den, og til å gi en begrunnet tilbakemelding om hvordan de ser på saken, hvilke endringer som eventuelt bør gjøres, og hvordan den videre saksbehandlingen bør legges opp.

*Annet ledd første punktum* legger opp til at det «ved behov», det vil blant annet si i tilfeller hvor konsultasjonspartene ikke på det forberedende stadiet kommer til enighet om hvordan tiltaket kan gjennomføres slik at ytterligere konsultasjoner ikke er påkrevd, også skal konsulteres under «behandlingen» av saken. Det vil si så lenge den forberedende saksbehandlingen pågår og eventuelt også under vedtaket av eller iverksettelsen av tiltaket.

*Annet ledd annet punktum* bestemmer om konsultasjonenes varighet at de skal pågå «så lenge de deltakende partene anser det mulig å oppnå enighet eller tilslutning til» de aktuelle tiltakene. Formuleringen legger opp til at det skal konsulteres så lenge begge konsultasjonspartene, eller alle dersom det er flere enn to deltakende parter, anser at det foreligger en reell mulighet for å oppnå enighet eller tilslutning.

Bestemmelsen er gitt for å motvirke at en konsultasjonspart skal kunne trenere saken ved å hevde at det er mulig å oppnå enighet uten at dette har rot i virkeligheten. Etter dette vil den beslutende myndigheten kunne avslutte konsultasjonene når den ikke lenger anser det mulig å oppnå enighet, uansett hva de andre konsultasjonspartene måtte mene.

Samerettsutvalget vil imidlertid understreke at bestemmelsen i lovutkastets § 16 om at konsulta-

sjonene skal gjennomføres «med god vilje», jf. ILO-konvensjonens artikkel 6 (2) vil være til hinder for at beslutningsorganet bryter ut av konsultasjonene før det er gjennomført reelle konsultasjoner med sikte på å oppnå enighet. § 20 annet ledd annet punktum må således primært anses som en sikkerhetsventil hvis funksjon vil være å hindre at saksbehandlingen treneres på en urettmessig måte, noe som for øvrig også kan synes problematisk i forhold til kravene i artikkel 6 (2). Bestemmelsen kan selvsagt ikke anvendes på en slik måte at den underliggende konsultasjonsforpliktelsen settes ut av kraft.

Det bemerkes for øvrig at selv om det bare er de statlige/offentlige konsultasjonspartene som er forpliktet til å konsultere, har utvalget likevel valgt å benytte uttrykket «skal» i annet ledd annet punktum. Dette blant annet ut fra en betraktning om at når konsultasjonene først er påbegynt, vil dette også utløse visse forpliktelser for de samiske konsultasjonspartene, jf. for så vidt kravet om «good faith» i artikkel 6 (2).

*Tredje ledd første punktum* regulerer konsultasjonsplikten i tilfeller hvor tidligere gjennomførte tiltak viser seg å ha virkninger som kan få direkte betydning for bruk eller utnyttelse av grunn og ressurser i lovutkastets geografiske virkeområde. Som eksempler på tiltak som kan ha slike virkninger kan nevnes vannkraftutbygginger som viser seg å få større negative virkninger for reindrift eller laksefiskeinteresser i samiske bygdesamfunn enn hva som ble antatt på utbyggingstidspunktet, eller petroleumsvirksomhet som skader sjøsamiske fiskeriinteresser i større grad enn forutsatt. Temaet for konsultasjonene i disse tilfelle vil i første rekke være spørsmålet om hvordan virkningene skal håndteres.

Av *annet punktum* fremgår det at konsultasjonsplikten ikke bare gjelder virkninger av tiltak som iverksettes etter lovens ikrafttredelse, men også virkninger av tiltak som er iverksatt før dette. Bestemmelsen er et utslag av at konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen ikke er begrenset til virkninger av tiltak som ble iverksatt etter konvensjonens ikrafttreden, men også gjelder for virkningene av tiltak som er iverksatt tidligere enn dette. Se den i punkt 17.2.2.2 omtalte klagesaken mot Mexico der ILOs håndhevelsesorganer uttalte dette i forhold til virkningene av en vannkraftutbygging som ble vedtatt iverksatt i 1972. Se nærmere Ilolox: 161998MEX 169 [A] para. 36, jf. også Ilolox: 162000ECU169 para. 28.

### § 21 Konsultasjonsprosedyrer

*Konsultasjonspartene skal i fellesskap søke å bli enige om hvordan konsultasjonene skal gjennomføres i den enkelte sak, blant annet når det gjelder tid og sted for videre kontakt, tidsfrister for tilbakemeldinger og politisk behandlingsform.*

*Kongen kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av konsultasjoner for ulike sakstyper.*

Det vil etter lovforslaget være aktuelt med konsultasjoner i en rekke ulike saker. Den mer konkrete gjennomføringen av konsultasjonene vil kunne variere relativt mye fra sak til sak, både når det gjelder vedtakstype, sakstype, hvilke parter som er involvert og hvilke områder saken gjelder. Bestemmelsene i lovutkastets §§ 16 til 20 vil angi visse rammer for gjennomføringen av konsultasjonene, både av mer overordnet art, herunder at konsultasjonene skal foregå med god vilje og med sikte på å oppnå enighet, og av mer konkret art.

Samerettsutvalget har ikke ut over dette funnet grunn til å regulere gjennomføringen av konsultasjonene i det enkelte tilfellet, men har i § 21 *første ledd* foreslått en regel om at det i den enkelte sak overlates til konsultasjonspartene å finne et opplegg for den konkrete gjennomføringen av konsultasjonene. Bestemmelsen er innholdsmessig sammenfallende med punkt 6 femte kulepunkt i konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget, med unntak av at den også omfatter andre konsultasjonsparter enn «statlige myndigheter og Sametinget», og for øvrig er utformet noe enklere. Se ellers foran i punkt 17.5.8.7.

*Annet ledd* åpner for at Kongen ved forskrift kan gi mer detaljerte regler om gjennomføringen av konsultasjoner for «ulike sakstyper». I medhold av bestemmelsen vil det eksempelvis kunne gis regler om hvordan konsultasjonene mer konkret skal legges opp i ulike sakstyper, så som vindkraftsaker, reindriftsaker og saker som gjelder fiskerireguleringer. For øvrig bemerkes at konsultasjonsplikten også vil gjelde ved utformingen av slike forskrifter, i praksis slik at det under forberedelsen av forskriftene gjennomføres konsultasjoner mellom vedkommende fagdepartement og aktuelle samiske konsultasjonsparter.

### § 22 Protokoll

*Det skal føres protokoll fra alle konsultasjoner mellom myndigheter som nevnt i § 15 og Sametinget. Det samme gjelder for andre konsultasjoner som gjennomføres etter reglene i loven her.*

*Protokollen skal redegjøre for hva saken gjelder, partenes vurderinger og foreløpige og endelige standpunkter, og for konklusjonen i saken.*

*Dersom partene ikke kommer frem til enighet, skal det fremgå av protokollen hva uenigheten består i, og hvilke vurderinger som ligger bak partenes ulike standpunkter.*

§ 22 har nærmere regler om protokollføring ved konsultasjonene og slår i *første ledd* fast at det skal føres protokoll både fra konsultasjoner som gjennomføres mellom statlige myndigheter og Sametinget, jf. at dette også fremgår av konsultasjonsavtalens punkt 7 første setning, og fra konsultasjoner som for øvrig gjennomføres etter lovutkastet, for eksempel konsultasjoner mellom samiske rettighetshavere og myndigheter på regionalt eller lokalt nivå.

*Annet ledd* har visse nærmere bestemmelser om hva protokollen skal redegjøre for, og er sammenfallende med konsultasjonsavtalens punkt 7 annen setning.

*Tredje ledd* slår videre fast at for de tilfellene konsultasjonspartene ikke kommer til enighet, skal protokollen redegjøre for hva uenigheten består i og for hvilke vurderinger som ligger bak de ulike standpunktene. En slik bestemmelse er inntatt i konsultasjonsavtalens punkt 6 siste kulepunkt, men er kun gjort gjeldende for proposisjoner og meldinger som fremmes for Stortinget hvor Regjeringen og Sametinget har ulike standpunkter. Slik Samerettsutvalget ser det, vil det imidlertid også i andre saker, og for vedtaksorganenes videre behandling av slike saker, være nyttig at partenes ulike standpunkter fremkommer skriftlig.

Når det for øvrig gjelder de vurderingens som ligger bak innholdet i og utformingen av den foreslåtte bestemmelsen, vises det til drøftelsen foran i punkt 17.5.8.8.

### § 23 Offentlighet

*Dokumenter som utveksles mellom myndigheter som nevnt i § 15 første ledd bokstavene a til c, jf. siste ledd, og Sametinget eller andre samiske institusjoner eller sammenslutninger i forbindelse med konsultasjoner som gjennomføres etter loven her, kan unntas offentlighet, jf. lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleg-lova). § 19. Meroffentlighet skal praktiseres. Partenes endelige standpunkter i de enkelte sakene kan ikke unntas offentlighet.*

§ 23 *første punktum* slår fast at dokumenter som utveksles mellom konsultasjonspartene «kan unntas

tas» offentlighet. For konsultasjoner mellom statlige organer, jf. lovutkastets § 15 første ledd bokstav a og samiske konsultasjonsparter, er bestemmelsen sammenfallende med unntakshjemmelen i offentleglova § 19. Det vises således til merkna-dene til denne bestemmelsen i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 140 og Innst. O. nr. 41 (2005–2006) side 21.

Ved at det i § 23 også vises til myndigheter som nevnt i § 15 første ledd bokstav b og c), det vil blant annet si fylkeskommuner og kommuner, vil ordlyden i § 23 isolert sett favne noe videre enn ordlyden i offentleglova § 19 ettersom denne er begrenset til «statlege organ». Det kan imidlertid ikke ses noen grunn til at det på dette punktet bør gjelde andre regler for statlige organer enn for fylkeskommuner, kommuner og organer som er nevnt i § 15 første ledd c) som ikke kan anses som «statlege» i offentleglovas forstand. Se ellers det som er anført om disse forholdene i utredningens punkt 17.5.8.9.

Etter Samerettsutvalgets syn bør imidlertid konsultasjonene gjennomføres med størst mulig åpenhet. En har derfor i *annet punktum* foreslått inntatt en passus om at meroffentlighet «skal» praktiseres. Videre er det i *tredje punktum* slått fast at partenes endelige standpunkter i de enkelte sakene, i motsetning til informasjon om deres standpunkter mens konsultasjonene pågikk, ikke kan unntas fra offentlighet. Dette gjelder også dersom det er tale om informasjonen som «kan» unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova eller annen lovgivning, men derimot ikke dersom det er tale om taushetsbelagte opplysninger.

For øvrig nevnes at unntaksbestemmelsen ikke vil gjelde for eventuelle konsultasjoner som gjennomføres av Stortinget, jf. utkastet til § 15 annet ledd, og at det i disse tilfellene vil være opp til Stortinget å avgjøre i hvilken grad innsyn skal gis i konsultasjonsdokumentene. For konsultasjoner mellom Sametinget som offentlig myndighetsutøver, jf. § 15 tredje ledd, vil derimot unntaksbestemmelsen gjelde, hvilket er presisert i § 23 første ledd første punktum ved at det her også er inntatt en henvisning til § 15 tredje ledd.

#### § 24 Saker som behandles i Regjeringen

*I saker som behandles av Kongen i statsråd skal det i foreleggelsen for øvrige berørte departementer fremgå hvilke forhold det er oppnådd enighet med Sametinget eller andre konsultasjonsparter om, og eventuelt hvilke forhold det ikke er oppnådd enighet om.*

*I proposisjoner og andre forslag til vedtak som Regjeringen fremmer for Stortinget, skal vurderin-*

*gene og standpunktene til Sametinget og andre konsultasjonsparter klart fremgå.*

§ 24 gir visse særlige regler for saker som behandles av Kongen i statsråd (Regjeringen), og vil i første rekke få praktisk betydning for lovforslag og for andre saker som Regjeringen legger frem for Stortinget for endelig vedtak, for eksempel i form av stortingsproposisjoner.

*Første ledd* regulerer det tilfellet at det departementet som har hovedansvaret for en sak hvor det har vært konsulert, før saken legges frem for endelig godkjenning i Regjeringen har forelagt denne for de departementene saken for øvrig berører. Etter bestemmelsen skal det ved departementsforeleggelsen fremgå hva man under konsultasjonene har oppnådd enighet med de samiske konsultasjonspartene om og hva man eventuelt ikke har blitt enige om. Bestemmelsen samsvarer med konsultasjonsavtalens punkt 6 siste kulepunkt første setning, jf. også at utvalget har foreslått inntatt i § 22 siste ledd en generell bestemmelse om at det i tilfeller hvor konsultasjonspartene ikke har kommet til enighet, skal fremgå av protokollen hva uenigheten består i og hvilke vurderinger som ligger bak de ulike standpunktene.

Det bemerkes for øvrig at selv om bestemmelsen i første rekke vil ha praktisk betydning ved utarbeidelsen av lovproposisjoner om ny eller endret lovgivning som kan ha direkte betydning for samiske naturbruksinteresser og for stortingsproposisjoner som for eksempel inneholder forslag om statlige utbyggingstiltak eller forslag til ratifikasjon av konvensjoner, er den etter ordlyden ikke begrenset til slike tilfeller. Den vil dermed også omfatte tilfeller hvor regjeringen er klageinstans for enkeltvedtak hvor et departement har vært førsteinstans, for eksempel saker hvor departementet som førsteinstans har omgjort et underordnet organs vedtak etter forvaltningsloven § 35, og hvor saken sendes på departementsforeleggelse før den legges frem for regjeringen til endelig beslutning.

*Annet ledd* gjelder for tilfeller hvor Regjeringen fremmet et konkret lovforslag eller annet forslag til vedtak, typisk i form av en stortingsproposisjon, for Stortinget, og innebærer at det også i disse tilfellene skal fremgå klart hva konsultasjonspartene har vært uenige om.

Bestemmelsen er i prinsippet sammenfallende med konsultasjonsavtalens punkt 6 siste kulepunkt annen setning, bortsatt fra at den også omfatter konsultasjoner med andre enn Sametinget. Videre benyttes uttrykket «proposisjoner og andre forslag til vedtak» i stedet for konsultasjonsavtalens «proposisjoner og meldinger». Bakgrunnen for dette er

at Regjeringen normalt ikke fremmer forslag til realitetsvedtak for Stortinget i form av stortingsmeldinger, men i form av stortingsproposisjoner. Se ellers det som er anført om dette i punkt 17.5.8.10 foran.

#### Kapittel 4 Forskjellige bestemmelser

##### § 25 Samisk representasjon i offentlig oppnevnte råd, utvalg og nemnder mv.

*Sametinget har rett til å være representert i offentlig oppnevnte organer, herunder råd, utvalg, nemnder mv., som behandler spørsmål som gjelder bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser i de tradisjonelle samiske områdene. Dersom organer som nevnt i første punktum behandler spørsmål som kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i slike områder, har også representanter for disse rettighetshaverne og interessene rett til å være representert.*

*Vedkommende oppnevningmyndighet avklarer behovet for slik representasjon i det enkelte tilfellet. Dette må finne sted tidlig nok til at Sametinget og andre berørte rettighetshavere og interesser kan påvirke saksgang og resultat.*

I motsetning til bestemmelsene i lovutkastets kapittel 2 og 3 gjelder ikke § 25 selve saksbehandlingen eller gir føringer for vedtaksorganets avveininger i saker som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, men slår fast et prinsipp om samisk representasjon i ulike organer som behandler spørsmål som gjelder disse forholdene. Mens lovutkastets §§ 13 flg. om konsultasjoner tar sikte på å gjennomføre og konkretisere ILO-konvensjonens artikkel 6, jf. artikkel 15 i norsk rett, har § 25 et særlig grunnlag i konvensjonens artikkel 7. Se foran i punkt 17.5.9.1, jf. også det som i punkt 17.5.9.4 og 17.5.9.5 er sagt om forholdet til artikkel 17 i utkastet til Nordisk samekonvensjon mv.

*Første ledd første punktum* slår fast som et generelt prinsipp at Sametinget har rett til representasjon i «offentlig oppnevnte» råd og utvalg mv. som behandler spørsmål om bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Formuleringen «offentlig oppnevnte» er valgt for å tydeliggjøre at bestemmelsen ikke omfatter organer som sammensettes etter demokratiske valg (kommunestyre, fylkesting, Stortinget), men organer hvis medlemmer utpekes eller foreslås av regjeringen, departementet eller

andre offentlige organer på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå.

Bestemmelsen vil blant annet omfatte utvalg som oppnevnes av Regjeringen for å utrede behovet for ny eller endret lovgivning som kan få betydning for utnyttelsen av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder. Dette er et godt stykke på vei i samsvar med dagens praksis, for så vidt som Sametinget har hatt forslagsrett/oppnevningrett både til utvalg hvis hovedoppgave er å utrede samiske forhold (Samerettsutvalget II, Kystfiskeutvalget for Finnmark), og til utvalg som har et mer generelt oppdrag, men hvor saksområdet også kan få direkte betydning for samiske forhold (Minerallovutvalget, Havressurslovutvalget). Bildet har likevel ikke vært helt entydig i forhold til utvalg av den sistnevnte typen, og selv om konsultasjonsavtalen trolig vil innebære at Sametingets krav om representasjon i ulike lovutvalg vil bli imøtekommet i større grad enn tidligere, vil en bestemmelse som den foreslåtte likevel kunne ha en viss reell betydning.

Bestemmelsen vil også få anvendelse for oppnevningen av organer som behandler spørsmål som kan få betydning for ressursutnyttelsen i de tradisjonelle samiske områdene, som for eksempel reindriftsforvaltningen og de regionale rovvilt-nemndene, hvor Sametinget i dag er representert, jf. foran i 17.5.9.2, og i oppnevnte organer som gis rådgivende eller eventuelt besluttsende myndighet innen fiskeriforvaltningen.

Samerettsutvalget vil for øvrig anta at det i første rekke vil være aktuelt at Sametinget gis representasjon i organer hvis virkefelt omfatter landets tradisjonelle samiske områder eller eventuelt større regioner innenfor dette, mens det for oppnevnte organer på lokalt nivå, kan synes mer aktuelt at samenes rett til representasjon ivaretas av representanter for lokale samiske rettighetshavere eller interesser, jf. forslaget til § 25 annet ledd annet punktum. På dette punktet kan det imidlertid være rom for variasjoner fra område til område og fra sakfelt til sakfelt. En har følgelig ikke foreslått nærmere regler om disse forholdene.

*Første ledd annet punktum* slår fast at også representanter for samiske rettighetshavere og brukerinteresser har rett til representasjon i organer som behandler spørsmål som kan «få direkte betydning for» disse gruppene. Etter denne bestemmelsen vil for eksempel reindriften ha rett til representasjon i lovutvalg som utreder behovet for endringer i reindriftsloven og i organer med besluttsende myndighet innen reindriftsforvaltningen, og sjøsamiske interesser vil ha rett til repre-

sentasjon i organer som håndterer kyst- og fjordfisket i sjøsamiske områder.

Dersom fylkeskommuner eller kommuner i medhold av lov eller på annet grunnlag oppnevner organer som har besluttsende eller rådgivende myndighet i forhold til utnyttelsen av land og vann i tradisjonelle samiske områder, vil bestemmelsen også få anvendelse for oppnevningen disse organene. Forslaget fra utvalgets flertall i utredningens kapittel 14 om at utøvere av samisk reindrift og i de tilfellene det er aktuelt også andre samiske rettighetshavere, skal være representert i de regionale utmarksstyrene på Hålogalandsallmenningens grunn, må anses som et utslag av dette prinsippet. Det samme gjelder forslaget i kapittel 15 om styrket reindrifrepresentasjon i fjellstyrene.

*Annet ledd* hvoretter vedkommende oppnevningmyndighet pålegges å avklare behovet for samisk representasjon i det enkelte tilfellet, er relativt sammenfallende med artikkel 17 (3) i utkastet til Nordisk samekonvensjon. Bestemmelsen er en naturlig følge av at det i lovs form vanskelig kan gis noe mer enn en prinsippbestemmelse om samisk representasjon, mens det konkrete behovet for samisk representasjon vil måtte vurderes fra sak til sak både når det gjelder spørsmålet om slik representasjon er nødvendig og spørsmålet om hvilke samiske interesser som bør gis representasjon.

Bestemmelsen i *annet punktum* om at avklaringen må finne sted tilstrekkelig tidlig til at Sametinget og eventuelle berørte rettighetshavere og interesser kan påvirke saksgang og resultat (av oppnevningprosessen), er sammenfallende med det alminnelige prinsippet om at den samiske deltakelsen skal skje fra et så tidlig stadium som mulig slik at det er tale om en reell påvirkningsmulighet, jf. at dette også kan utledes av ILO-konvensjonens artikkel 6 (2).

For øvrig understrekes det at det også i denne relasjonen er tale om en rettighet og ingen plikt. I de sakene hvor Sametinget eller andre samiske aktører i prinsippet vil ha rett til representasjon i ulike organer, vil de som regel også ha rett til konsultasjoner og annen deltakelse i saksbehandlingen, og det kan neppe utelukkes at man i en del tilfeller vil mene at konsultasjonsretten vil gi tilstrekkelig påvirkningsmulighet. Det er imidlertid ansett unødvendig å foreslå nærmere lovregler om dette. Når det ellers gjelder de vurderingene som ligger bak utformingen av bestemmelsen, vises det til punkt 17.9.5.4 og 17.9.5.5 foran.

### § 26 Virkningen av saksbehandlingsfeil

*Brudd på reglene om konsultasjoner og saksbehandling i loven her kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, jf. forvaltningsloven § 41.*

§ 26 fastslår at brudd på de foreslåtte reglene om saksbehandling og konsultasjoner kan lede til ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Siden det i § 2 er forutsatt at loven skal gjelde ved siden av, og ikke i stedet for forvaltningsloven og sektorlovgivningen, må bestemmelsen som sådan anses som overflødig. Den er imidlertid foreslått ut fra en antakelse om at den kan virke klargjørende for de samiske brukerinteressene som vil bli tilgodesett av lovens bestemmelser. Se ellers foran i punkt 18.4.11 flg.

## Kapittel 5 Sluttbestemmelser

Foruten en bestemmelse om lovens ikrafttredelse (§ 27) er det i kapittel 5 inntatt forslag til endringer i en rekke andre lover som følge av forslaget til ny lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder (§ 28). Flertallet av endringsforslagene innebærer at det i de aktuelle lovene er foreslått innarbeidet relativt likelydende henvisningsbestemmelser til saksbehandlings- og konsultasjonsloven, jf. § 28 nr. 1 til 8, 10, 12 til 17, 19 til 29 og 31, samt foran i punkt 18.5.3.

I disse tilfellene er merknadene i all hovedsak gitt som en «samlemerknad». Selv om ordlyden i henvisningsbestemmelsene kan variere noe, blant annet av hensyn til systematikk og språkføring i den lovgivningen bestemmelsene er foreslått inntatt i og av hensyn til den typen beslutninger de ulike lovene gir hjemmel til å treffe, er det ingen ulikheter når det gjelder det rettslige innholdet i de ulike henvisningsbestemmelsene.

I naturvernloven, bergverksloven og plan- og bygningsloven er det foreslått en del endringer ut over en henvisning til hele eller deler av saksbehandlings- og konsultasjonsloven, for å sikre samisk innflytelse på og hensyntagen til samiske interesser i beslutningsprosessene etter de respektive lovverkene, jf. § 28 nr. 9, 11 og 18. I disse tilfellene er det gitt merknader til hver av de bestemmelsene i de tre lovene som det er foreslått endringer i.

Endelig nevnes at det i offentliglova er foreslått en endring som innholdsmessig avviker noe fra de øvrige endringsforslagene, jf. § 28 nr. 30.



### § 27 Ikrafttreden

*Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.*

Bestemmelsen i § 27 overlater til Kongen (Regjeringen) å ta stilling til lovens ikrafttredelse. I motsetning til det som gjelder for forslaget til hålogalandsloven, kan det ikke ses noe behov for å åpne for at lovens bestemmelser skal kunne tre i kraft til ulik tid. Lovens bestemmelser er foreslått for å gjennomføre og konkretisere statens folkerettslige forpliktelser i norsk rett. Det synes mest hensiktsmessige at samtlige bestemmelser i lovutkastet trer i kraft samtidig som en samlet pakke.

### § 28 Endringer i annen lovgivning

*Fra den tid loven her trer i kraft gjøres følgende endringer i annen lovgivning:*

1. I lov 3. juni 1914 nr. 5 om erverv av kalkstenforekomster:

*Ny § 1 a skal lyde:*

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelser til erverv, som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

2. I lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. (industrikonsesjonsloven):

*Ny § 24 a skal lyde:*

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelser til erverv, som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

3. I lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer:

*Ny § 8 a skal lyde:*

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelser til tiltak, som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

4. I lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster:

*Ny § 1 a skal lyde:*

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelser til erverv, som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

5. I lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster:

*Ny § 1 a skal lyde:*

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel om avståing av grunn, som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

6. I lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom:

*Ny § 11 a skal lyde:*

*Når det etter lova her vurderast å treffa vedtak, for eksempel i form av samtykke til oreigning av rettar til fast eiendom eller naturressursar, og formålet med vedtaket er å setje i verk tiltak som kan virka inn på naturgrunnet i tradisjonelle samiske område, gjeld reglane i lov xx. xxxx 200x nr. xx i tillegg til de sakshandsamingsreglane som elles gjeld.*

7. I lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster:

*Ny § 2 a skal lyde:*

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til tiltak, som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

8. I lov 21. juni 1963 nr. 23 om veger:

*Ny § 12 a skal lyde:*

*Når det etter lova her vurderast å treffa vedtak, for eksempel i form av tillating til tiltak, som kan med-*

*føre inngrep i fast eiendom eller naturressursar i tradisjonelle samiske område, gjeld reglane i lov xx. xxxx 200x nr. xx i tillegg til elles gjeldande sakshandsamingsreglar.*

§ 28 nr. 1 til 8 gir regler om endringer i ulike lover som gir hjemmel for iverksettelse av ulike tiltak, eller for erverv eller avståelse/ekspropriasjon av grunn og rettigheter som følge av den foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Bestemmelsene har langt på vei en likelydende utforming og fremholder at når det overveies å treffe «beslutninger» som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder i medhold av vedkommende sektorlov, får reglene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven anvendelse ved siden av saksbehandlingsregler gitt i annen lovgivning (forvaltningsloven og eventuelt i sektorloven).

Som eksempler på slike beslutninger kan nevnes tillatelser til å iverksette tiltak, jf. § 28 nr. 3, 7 og 8, og tillatelser til erverv eller avståelse/ekspropriasjon av grunn og rettigheter, jf. § 28 nr. 1, 2, 4, 5 og 6. Den nærmere eksemplifiseringen som er foreslått inntatt i de ulike bestemmelsene, knytter an til vedtak/beslutninger som det er (mest) aktuelt at treffes i medhold av de ulike lovene slik disse er utformet i dag. I den grad noen av de aktuelle lovene skulle bli supplert med bestemmelser som gir hjemmel for å treffe andre typer beslutninger enn hva lovene hjemler i dag, for eksempel forskrifter, vil imidlertid henvisningen til saksbehandlings- og konsultasjonsloven også få virkning for slike beslutninger, jf. for så vidt at det er tale om en ikke-uttømmende eksemplifisering.

Det understrekes ellers at uttrykket «kan få virkning for naturgrunnlaget» må tolkes relativt vid både i de ovenfor nevnte lovene, og i annen lovgivning hvor uttrykket foreslås inntatt. Det vil ikke bare omfatte tillatelse til iverksettelse av fysiske inngrep i grunn og ressurser og tillatelser til erverv eller ekspropriasjon av grunn eller rettigheter med sikte på å gjøre slike inngrep, men også tiltak som ellers kan få innvirkning på naturgrunnlaget, for eksempel gjennom forurensning og andre mer indirekte påvirkninger, og vedtak av forskrifter og retningslinjer mv. som inneholder regler som kan få betydning for naturgrunnlaget.

*9. I lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern:*

Det foreslås i § 28 nr. 9 tilføyer til naturvernloven §§ 1 (nytt siste ledd) og 4 (nytt annet og tredje ledd), og nye bestemmelser i §§ 2 a og 18 a. Samerettsutvalget er kjent med at det arbeides med en lovproposisjon for Stortinget på bakgrunn av Bio-

mangfoldlovutvalgets utredning i NOU 2004: 28. Fordi denne proposisjonen ikke forelå da Samerettsutvalget avsluttet sitt arbeid, er imidlertid utvalgets endringsforslag søkt innarbeidet i naturvernloven, men slik at alternative plasseringer i en eventuelt ny naturmangfoldlov antydes fortløpende.

*I kapittel I Formål og alminnelige bestemmelser, skal §§ 1 (nytt) siste ledd og (ny) § 2 a lyde:*

*§ 1. (nytt siste ledd):*

*Naturvern i tradisjonelle samiske områder, jf. lov xx xxxx 200x nr. xx § 3, skal bidra til bevaring av det samiske materielle kulturgrunnlaget.*

Naturvernloven § 1 foreslås supplert med et nytt siste ledd i naturvernloven § 1 der det fremgår at naturvern i tradisjonelle samiske områder, slik dette er angitt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 3. De overveielsene som ligger bak den foreslåtte bestemmelsen er inntatt foran i punkt 20.5.3.

Med «det samiske materielle kulturgrunnlaget» siktes det ikke til bestemte næringer eller liknende, men til det materielle grunnlaget for samisk kultur i sin alminnelighet. Ettersom det vil være en forutsetning for en fortsatt bærekraftig materiell samisk kulturutøvelse at naturgrunnlaget opprettholdes, har den foreslåtte bestemmelsen mer karakter av å presisere formålet med områdevern, enn å utvide dette.

Dersom naturvernloven avløses av en ny naturmangfoldlov anbefaler Samerettsutvalget at det her inntas en bestemmelse av samme innhold som det en har foreslått inntatt i naturvernloven § 1 siste ledd, jf. for så vidt § 32 i Biomangfoldlovutvalgets forslag.

*Ny § 2 a skal lyde:*

*Når vernemyndigheten overveier å treffe vedtak som kan få direkte betydning for samisk tradisjonell bruk av naturen, skal saken forelegges for*

- a) Sametinget,*
- b) reindriftsforvaltningen og vedkommende distriktsstyre eller distriktsstyrer og reinbeitesida eller reinbeitesidaer i saker som berører reindriftsnæringen,*
- c) andre samiske rettighetshavere og interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser, og representanter for samiske lokalsamfunn som kan bli berørt av vedtaket.*

*Når et arbeid med vern etter loven her tar til i tradisjonelle samiske områder, får lov xx. xxxx. 200x*

*nr. xx om konsultasjoner og saksbehandling ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder §§ 13 til 24 anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler. Disse reglene får også anvendelse ved utformingen av bruksregler for de områdene som vernes, og ved revideringen av bruksreglene for tidligere vernede områder. De får også anvendelse når det overveies å treffe vedtak om midlertidig vern etter § 18 nr. 4 i loven her.*

*Vernemyndigheten skal ved overveielser som nevnt i første ledd ta tilbørlig hensyn til samisk og annen tradisjonell bruk. Dette gjelder både når det overveies om et område skal vernes eller ikke og på hvilken måte, og ved utformingen av bruksreglene for slike områder og ved revideringen av bruksregler for tidligere vernede områder i tradisjonelle samiske områder.*

Det foreslås inntatt en ny § 2 a i naturvernloven om foreleggelse, konsultasjoner og hensyntagen til samiske interesser i verneprosesser etter loven. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i gjeldende lov, og heller ikke i Biomangfoldlovutvalgets forslag bortsett fra at det her (i § 14) er foreslått en bestemmelse om foreleggelse for Sametinget ved vedtak «som innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen». For en oversikt over de overveielser som ligger bak utformingen av bestemmelsen, vises det til punkt 20.5.4.1 til 20.5.4.5 foran.

*Første ledd* har regler om foreleggelsesplikt. Med «vedtak» i bestemmelsens forstand siktes det foruten til selve det underliggende vernevedtaket (om et område skal vernes eller ikke), også til vedtak av bruksbestemmelser for nye verneområder, og til vedtak om endringer i bruksbestemmelsene for områder som tidligere er vernet etter loven. Begrepet dekker for øvrig også vedtak av alle typer verneområder som naturvernloven hjemler fredning av.

For så vidt gjelder uttrykket «tradisjonell bruk», bemerkes at dette ikke er statisk, men at det inneholder en dynamikk som tar hensyn til utviklingen i samisk næringsutøvelse og bruk, jf. for så vidt at kulturvernet etter SP artikkel 27 også omfatter mer moderne måter å utøve tradisjonelle samiske næringer på. Uttrykket understreker likevel at det primært vil være den samiske bruken av grunn og ressurser som har sitt grunnlag i mer tradisjonelle bruksformer som vil ha krav på særlig hensyntagen ved områdevern, jf. foran i punkt 20.5.4.3.

Etter *bokstav a til c* skal saken foruten for Sametinget, også forelegges for reindriftsforvaltningen (Reindriftsstyret, områdestyrene) og vedkommende distriktsstyrer og siidaer, herunder også

berørte samebyer og siidaer, og for andre samiske interesser og rettighetshavere, samt representanter for samiske lokalsamfunn som vedtaket kan berøre. Bakgrunnen for at bestemmelsen har et videre nedslagsfelt enn Biomangfoldlovutvalgets forslag, som er begrenset til å gjelde for Sametinget, er et vedtak om områdevern og om bruk av vernede områder som i første rekke vil få direkte betydning for samiske (og lokale) rettighetshavere og brukerinteresser. Sametinget vil ikke uten videre kunne tale på vegne av disse gruppene, og særlig ikke i mer lokale vernesaker. Selv om de delvis ville ha blitt fanget opp av de alminnelige saksbehandlingsreglene i naturvernloven § 18, er det slik Samerettsutvalget ser det, viktig at disse interessene løftes frem også i en bestemmelse som mer generelt regulerer den samiske deltakelsen i beslutningsprosesser etter loven.

Når det for øvrig gjelder forståelsen av de begrepene som er anvendt i bokstav b og c, vises det til punkt 20.5.4.2 foran, jf. også forslaget til generell høringsregel i saksbehandlings- og konsultasjonslovens § 5 og merknadene til denne med videre henvisninger foran.

Etter *annet ledd* får reglene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven §§ 13 til 24 om konsultasjoner anvendelse både ved oppstarten av vernearbeid i tradisjonelle samiske områder, ved utforming av bruksreglene for de ulike verneområdene, ved revideringen av slike regler for tidligere vernede områder og i saker som gjelder midlertidig vern. Avgjørende for om konsultasjonsreglene vil få anvendelse i konkrete vernesaker er ikke verneformen, men om vernet eller bruksbestemmelsene kan få «direkte betydning» for samiske interesser, jf. foran i punkt 20.5.4.4, samt saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 13 med merknader.

Grunnen til at henvisningsregelen, i motsetning til de fleste av henvisningsreglene som for øvrig er foreslått i endringsparagrafen, er begrenset til konsultasjonsreglene, er at det særlig er disse som vil medføre noe kvalitativt nytt i verne-saksbehandlingen. Reglene i saksbehandlings- og konsultasjonslovens §§ 5 til 10, jf. 12, vil i hovedsak bli fanget opp av de alminnelige saksbehandlingsreglene for områdevern, jf. naturvernloven § 18, med de tilleggene Samerettsutvalget har foreslått i disse, jf. forslagene til §§ 2 a tredje ledd og 18 a. Forslaget til saksebehandlings- og konsultasjonsloven § 10 om tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk, er for sin del primært rettet inn mot enkeltstående tiltak/naturinngrep, og ikke mot vedtak om områdevern og fastsettelse av verneforskrifter.

*Tredje ledd* pålegger vedkommende vernemyndighet når det er aktuelt å treffe vedtak om vern eller fastsettelse eller revisjon av bruksreglene for verneområder, å «ta tilbørlig hensyn» til samisk og annen tradisjonell bruk. Bestemmelsen er i prinsippet sammenfallende med den bestemmelsen om slik hensyntagen som er foreslått inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 9, jf. også at finnmarksloven § 19 annet punktum har en bestemmelse om at det ved utformingen av bruksregler for nasjonalparker på Finnmarkseiendommens grunn skal «legges vekt på at tradisjonell samisk bruk kan videreføres.» Når det ellers gjelder det nærmere innholdet i den avveiningsnormen som foreskrives i tredje ledd, kan det vises til merknadene til saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 9. Se også punkt 20.5.4.5 foran.

Det er i tredje ledd også inntatt en henvisning til «relevante retningslinjer fra Sametinget.» Med dette siktes det for det første til eventuelle retningslinjer gitt i medhold av saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 8 som kan ha betydning for vedtak om områdevern, og for det andre til retningslinjer gitt i medhold av finnmarksloven § 4 første ledd, som får anvendelse for vernemyndighetene så fremt disse vurderer å treffe vernevedtak som kan anses som «endret bruk av utmark.» Det vil si vernevedtak der bruksreglene for området utelukker at den bruk som har vært utøvd, kan fortsette, jf. Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) side 122.

For det tilfellet at naturvernloven blir erstattet av en ny naturmangfoldlov, anbefaler Samerettsutvalget at det her inntas en bestemmelse av samme innhold som det en har foreslått inntatt i naturvernloven § 2 a, jf. § 14 i Biomangfoldlovutvalgets lovforslag.

*I kapittel II Vern av spesielle naturområder og naturforekomster, skal § 4 annet og tredje ledd lyde; § 4. Vedtak om å legge ut et område som nasjonalpark treffes av Kongen som gir nærmere bestemmelser om området og dets skjøtsel, herunder om fredning av plante- og dyrelivet.*

*Grunn som Hålogalandsallmenningen eier, kan legges ut som nasjonalpark etter reglene i loven her.*

*Dersom det i tradisjonelle samiske områder blir avklart at andre har eier- eller bruksrettigheter i nasjonalparkene eller i andre vernede områder, skal bestemmelsene om området og dets skjøtsel endres i samsvar med resultatet av rettighetskartleggingen så snart som praktisk mulig etter at de endrede rettighetsforholdene er tinglyst.*

#### *Alternativ utforming av § 4 tredje ledd*

*I det tidsrommet hvor det etter finnmarksloven kapittel 5 eller lov xx. xxxx 200x nr. xx om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover pågår rettighetskartlegging, kan det for grunn som er omfattet av kartleggingen ikke treffes vedtak etter første ledd om å legge ut nye områder som nasjonalparker eller utvide eksisterende nasjonalparker, med mindre særlige grunner foreligger.*

Det er i naturvernloven § 4, som legger myndigheten til å legge ut områder som nasjonalparker og fastsette bestemmelser om bruken av slike områder til Kongen, foreslått nye bestemmelser i *annet og tredje ledd*. Medlemmene Eira, Kappfjell, Larsen og Westerfjeld har foreslått en alternativ utforming av tredje ledd, jf. nedenfor.

Forslaget er dels en følge av forslaget fra Samerettsutvalgets flertall i utredningens kapittel 14 om å etablere en ny eier av gjenværende statsgrunn i tradisjonelle samiske områder, og dels en følge av forslaget fra et samlet utvalg i kapittel 12 og 13 om å etablere et apparat for å gjennomføre kartlegging og anerkjennelse av rettigheter i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover.

*Annet ledd* er foreslått av de medlemmene i utvalget som prinsipielt eller subsidiært har sluttet seg til forslaget om Hålogalandsallmenningen som ny eier av gjenværende statsgrunn i tradisjonelle samiske områder i Nordland og Troms. De medlemmene som ikke har gitt slik tilslutning til dette forslaget (Fjellheim og Reiersen), har gitt subsidiær tilslutning til § 4 annet ledd.

Bestemmelsen fastsetter at Hålogalandsallmenningens grunn kan legges ut som nasjonalpark etter reglene i naturvernloven. Bestemmelsen motsvarer finnmarksloven § 19 første punktum, og utgjør et unntak fra kravet i naturvernloven § 3 om at nasjonalparker bare kan legges ut på statsgrunn eller på grunn som ligger i eller grenser til statsgrunn. Uten en slik bestemmelse ville det så lenge vilkåret i § 3 opprettholdes, ikke være anledning til å etablere nye nasjonalparker på Hålogalandsallmenningens grunn. Utvalget har imidlertid ansett det mer hensiktsmessig at bestemmelsen inntas direkte i naturvernloven enn som en særregel i forslaget til lov om Hålogalandsallmenningen, jf. det som er anført om disse og andre forhold av betydning for forslaget til § 4 annet ledd i punkt 20.5.6.6 foran.

*Tredje ledd* om forholdet til den rettighetskartleggingen som er foreslått i utredningens kapittel

12 og 13, foreligger i to alternative utforminger. Et flertall bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Lund, Parmann, Pedersen, Reiersen og Røssvoll*, har foreslått en bestemmelse for det tilfellet at rettighetskartlegging i tradisjonelle samiske områder leder til at det blir brakt på det rene at andre, det være seg samer eller andre, på kollektivt eller individuelt grunnlag har ervervet rettigheter i områder som er vernet etter naturvernloven. I slike tilfeller skal bestemmelsene «om området og dets skjøtsel», det vil si bestemmelsene om bruken av det vernede området, endres på en måte som tar høyde for utfallet av rettighetskartleggingen.

Når det for øvrig gjelder de vurderingene som ligger bak utformingen av bestemmelsen, vises det til punkt 20.5.6.3 foran, jf. også mer generelt i punkt 20.5.6.2.

Utvalgets mindretall, bestående av medlemmene *Eira, Kappfjell, Larsen og Westerfeld* har foreslått en bestemmelse som innebærer at så lenge det pågår rettighetskartlegging i tradisjonelle samiske områder, skal det ikke kunne fattes vedtak om å legge ut nye områder som nasjonalparker, eller vedtak om å utvide eksisterende nasjonalparker i slike områder. Det er tale om en midlertidig begrensning, jf. uttrykket «i det tidsrommet» som kun gjelder vedtak om nasjonalparker. Bestemmelsen vil derfor ikke være til hinder for at det i kartleggingsperioden vedtas andre typer vern, for eksempel naturreservater. Den vil heller ikke være til hinder for at nasjonalparksprosesser påbegynnes og utredes, idet begrensningen vil være knyttet til selve vernevedtaket. Det åpnes også for at slike vedtak kan treffes dersom det foreligger «særlige grunner». Se for øvrig drøftelsen foran i punkt 20.5.6.4.

Samerettsutvalget har for øvrig ikke tatt konkret stilling til plasseringen av forslaget til nytt annet og tredje ledd i naturvernloven § 4 dersom denne loven erstattes av en ny naturmangfoldlov. Behovet for bestemmelsen vil også bero på det videre innholdet i en slik lov, jf. for så vidt at en særregel om nasjonalparker på Hålogalandsallmennings grunn vil være overflødig dersom Biomangfoldlovutvalgets forslag om å oppheve kravet om statsgrunn som vilkår for å legge ut nasjonalparker blir realisert, jf. forslaget til § 34 i ny naturmangfoldlov.

Siden Samerettsutvalgets forslag på dette punktet er knyttet til lovens hjemmelsbestemmelse for å legge ut nasjonalparker, kan imidlertid én mulig plassering være i en bestemmelse som motsvarer forslaget til § 34 i naturmangfoldloven.

*I kapittel VI Enkelte saksbehandlingsregler, skal ny § 18 a lyde:*

*§ 18 a. Det skal for øvrig legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med grunneiere og rettighetshavere og berørt lokalbefolkning, herunder utøvere av samisk reindrift og sjøsamisk kultur, kommunen og fylkeskommunen. Dersom verneforslaget kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere eller naturbruksinteresser, skal vernemyndigheten søke å oppnå enighet med Sametinget om hvordan saksbehandlingen skal legges opp innenfor rammen av paragrafen her, jf. § 2 a annet ledd.*

*Bestemmelsene i § 18 nr. 1 annet ledd og nr. 2 første ledd i loven her om at grunneiere og rettighetshavere så vidt mulig skal underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag om vern utformes, får også anvendelse for utøvere av samisk reindrift. Vernemyndigheten skal på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen søke samarbeid med reindriftsforvaltningen i saker som berører reindriftnæringen, og når forholdene tilsier det også med andre kompetente samiske organisasjoner og lokale samiske representanter.*

*I samband med at verneforslaget kunngjøres, jf. § 18 nr. 2, skal dette legges frem til uttalelse for Sametinget eller den tinget har gitt eller gir fullmakt dersom forslaget berører samiske interesser; reindriftsforvaltningen og vedkommende reinbeitedistrikt og reinbeitesida eller siidaer dersom forslaget berører reindriftnæringen; og i den grad forholdene tilsier det også for andre samiske organisasjoner og representanter for samiske interesser, og herunder også for grunneiere og rettighetshavere, som kan bli berørt.*

Forslaget til § 18 a vil dels supplere forslaget til ny § 2 a om foreleggelse for, konsultasjoner med og vektlegging av samiske interesser i verneprosesser etter naturvernloven og dels de alminnelige saksbehandlingsreglene i vernesaker i lovens § 18. Det er foran i punkt 20.5.5 flg. redegjort for de vurderingene som ligger bak utformingen av bestemmelsen.

*Første ledd første punktum* slår generelt fast at saksbehandlingen i verneprosesser skal skje med sikte på best mulig samarbeid mellom vernemyndighetene og «rettighetshavere og berørt lokalbefolkning». Bestemmelsen tilsvarer § 40 første ledd første punktum i Biomangfoldlovutvalgets forslag, men med den forskjellen at det er særskilt løftet frem at disse begrepene også omfatter utøvere av samisk reindrift og sjøsamisk kultur. I dette ligger

det imidlertid ingen realitetsendring, men kun en synliggjøring av de nevnte gruppene.

*Annet punktum* slår fast at i tilfeller hvor verneforslaget kan få «direkte betydning» for samiske rettighetshavere til grunn eller naturressurser eller andre samiske naturbruksinteresser, skal vedkommende vernemyndighet søke å oppnå enighet med Sametinget om opplegget for saksbehandlingen. Bestemmelsen er sammenfallende med § 40 første ledd tredje punktum i forslaget fra Biomangfoldlovutvalget, bortsett fra at det foreslås at dennes formulering »[b]erører ... samisk utnytting av naturressurser» erstattes av kriteriet «direkte betydning.» I dette ligger det ingen realitetsforskjell, men kriteriet «direkte betydning» er valgt av hensyn til en mest mulig enhetlig terminologi i Samerettsutvalgets lovforslag, og fordi det er et grunnvilkår for konsultasjonsrett etter ILO-konvensjon nr. 169.

*Annet ledd første punktum* presiserer at «grunneiere og rettighetshavere» i gjeldende lovs § 18 nr. 1 annet ledd og nr. 2 første ledd om underretning om og frist til å komme med merknader til verneprosesser, også får anvendelse for utøvere av samisk reindrift. Heller ikke dette utgjør noen realitetsendring, men en klar synliggjøring av denne rettighetshavergruppen.

*Annet punktum* foreskriver at vernemyndighetene foruten samarbeid med Sametinget, jf. forslaget til § 18 a første ledd annet punktum, fra et tidlig tidspunkt i behandlingen av vernesaker hvor det er aktuelt også skal søke samarbeid med reindriftsforvaltningen og med andre berørte samiske organisasjoner og representanter. Dette er ytterligere en konkretisering av Biomangfoldlovutvalgets forslag til § 40 første ledd første punktum i naturmangfoldloven. Se også Miljøverndepartements og Sametingets avtale 31. januar 2007 om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder, særlig §§ 5.1 til 5.3 og 6.

*Tredje ledd* supplerer høringsreglene i naturvernloven § 18 nr. 2 annet ledd, jf. nr. 3, som legger opp til høring av «fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer» (i forbindelse med at vernesaken kunngjøres), samt «kommunestyret» (før vedtaket treffes), ved blant annet også å legge opp til høring av Sametinget dersom forslaget «berører samiske interesser.» Dette er sammenfallende med Biomangfoldlovutvalgets forslag til § 40 tredje ledd siste punktum i naturvernloven. Ut fra en betraktning om at Sametinget neppe alene vil kunne tale samiske rettighetshaveres og interessers sak i vernesaker er det imidlertid også foreslått en regel om høring av reindriftsforvaltningen, reinbeitedistrikter og siidaer, samt andre samiske organisasjo-

ner og interesser i den grad disse kan bli berørt av saken.

Årsaken til at utvalget i tredje ledd har anvendt uttrykket «berører» og ikke «direkte betydning», er for øvrig at tredje ledd gir en alminnelig høringsregel, hvor terskelen for å ha høringsrett etter forholdene vil være noe lavere enn terskelen for å ha krav på konsultasjoner.

For så vidt gjelder plasseringen av bestemmelsen i en eventuell ny naturmangfoldlov, bemerkes det at dennes § 40 kan synes som et egnet valg, jf. for så vidt at denne bestemmelsen i ikke liten grad har dannet et utgangspunkt for Samerettsutvalgets forslag.

*10. I lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet:*

*Ny § 4 a skal lyde:*

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til tiltak, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

Bestemmelsen i § 28 nr. 10 er av samme art og innhold som bestemmelsene i § 28 nr. 1 til nr. 8, jf. merknadene til disse bestemmelsene ovenfor.

*11. I lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk:*

Det foreslås i § 28 nr. 11 endringer eller tilføyelser i bergverksloven §§ 3, 7 a, 22 a, 39 b og 42, samt en ny § 2 a. Samerettsutvalget er innforstått med at det i lengre tid har vært arbeidet med å fremme en proposisjon for Stortinget om ny minerallov. Denne proposisjonen forelå imidlertid ikke da Samerettsutvalgets arbeid ble avsluttet. Utvalgets endringsforslag er derfor søkt innarbeidet i gjeldende bergverkslov, samtidig som en formoder at forslagene vil bli vurdert innarbeidet i en eventuell ny minerallov når utkast til denne måtte foreligge.

*I Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser, skal (ny) § 2 a lyde:*

*§ 2 a Forholdet til saksbehandlings- og konsultasjonsloven*

*Når det etter loven her overveies å gi tillatelse til muting og utmål eller forskrifter som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får lov xx. xxxx 200x nr. xx §§ 5, 7 til 10, 12 til 24 og 26 anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

Etter forslaget til *ny § 2 a* vil saksbehandlings- og konsultasjonsloven §§ 5 (kunngjøring og offentlig ettersyn), 7 (utredningsplikt), § 8 (Sametingets retningslinjer), § 9 (vurderingen av inngrepets virkninger) og § 10 (tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk) få anvendelse for behandlingen av søknader om *enkelttillatelse til muting eller utmål*. I slike saker vil også reglene om konsultasjoner i §§ 13 til 24, dersom kravet om «direkte betydning» er oppfylt, og § 26 om virkningen av saksbehandlingsfeil få anvendelse.

Bestemmelsene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven §§ 6 (høring) og 11 (vilkårsfastsettelse) foreslås derimot ikke gitt anvendelse. Årsaken til dette er at de særlige reglene om høring og vilkårsfastsettelse i bergverksloven §§ 22 a og 39 b, med de endringene Samerettsutvalget har foreslått, må antas å være mer vidtrekkende enn de mer generelle reglene om høring og vilkårsfastsettelse i saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Det må for øvrig også antas at flere av de bestemmelsene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven som foreslås gitt anvendelse ved behandlingen av søknader om utmål og muting ikke nødvendigvis vil ha stor selvstendig betydning ved siden av reglene i bergverksloven §§ 22 a og 39 b. Se nærmere det som er anført om dette foran i punkt 21.5.2.2.

Etter forslaget til § 2 a vil også saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 12 om forskrifter og konsultasjonsreglene i §§ 13 flg, jf. også § 26, kunne få virkning for saksforberedelsen, vedtaket og anvendelsen av *forskrifter* etter bergverksloven. Forutsetningen er imidlertid at det må være tale om forskrifter som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, og for at konsultasjonsreglene skal få anvendelse må også kravet om «direkte betydning» være oppfylt. Disse kriteriene vil som regel ikke være oppfylt i forhold til bergverkslovens mer «tekniske» forskriftshjemler, for eksempel om hva søknader om muting skal inneholde og om autorisasjon av protokoll over utmålsforretninger mv., jf. bergverksloven §§ 11 annet ledd og 32 tredje ledd. Derimot vil kriteriene etter forholdene blant annet kunne være oppfylt for forskrifter om sikring av skjerp, mutingsområder og utmålsområder, jf. §§ 7 annet ledd, 19 a annet ledd og 39 a tredje ledd, og også ved vedtak av forskrifter etter § 42 første om særlig grunneieravgift i Finnmark.

De fleste forskriftene som er gitt i medhold av bergverksloven er nå samlet i forskrift til bergverksloven m.m. 21. desember 2001 nr. 1474. Den foreslåtte bestemmelsen i lovens § 2 a vil dermed få betydning for anvendelsen av og ved eventuelle

endringer av de bestemmelsene i forskriften som oppfyller de ovennevnte kriteriene, men ikke de øvrige.

*I Kapittel 2 Om skjerpning, skal § 3 første ledd nr. 7 og § 7 a lyde:*

*§ 3. Steder som er fredet for skjerpning*

*Ingen må uten samtykke av grunneier og bruker foreta skjerpning på følgende steder:*

...

*7. områder hvor det er eller blir anerkjent samiske kollektive eierrettigheter i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, jf. ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (1), og andre områder som har vesentlig betydning for reindrift eller annen samisk materiell kulturutøvelse.*

Den foreslåtte tilføyselsen til *bergverksloven § 3* utvider hvilke områder som etter loven i utgangspunktet er fredet for skjerpning, med mindre grunneier eller bruksberettiget samtykker til skjerpning. I tillegg til de områdene som etter dagens lov er listet opp i nr. 1 til 6, foreslås det en bestemmelse i *nr. 7* om at fredningen utvides til også å omfatte områder hvor det «er eller blir» anerkjent samiske kollektive eierrettigheter i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser. Som eksempel på et område hvor det i dag «er» anerkjent slike rettigheter, kan nevnes Svartskogen i Kåfjord kommune i Troms der lokalbefolkningen ved Høyesteretts dom i Rt. 2001 side 1229 fikk anerkjent en kollektiv eiendomsrett til et utmarksområde på 116 km<sup>2</sup> med grunnlag i alders tids bruk, og hvor Høyesterett antok at domsslutningen var i godt samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (1) første alternativ.

Områder hvor det «blir» anerkjent slike rettigheter, vil være de delene av de tradisjonelle samiske områdene i Norge hvor det er grunnlag for anerkjennelse av tilsvarende rettsdannelser som i Svartskogen, jf. finnmarksloven kapittel 5 og Samerettsutvalgets forslag til kartleggings- og anerkjennelseslov for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover. I den grad disse mekanismene skulle gi grunnlag for kartlegging og anerkjennelse av individuelle eierrettigheter, vil slike rettsdannelser ikke være omfattet av bestemmelsen i nr. 7, jf. at det må være tale om «kollektive eierrettigheter.» Bakgrunnen for dette er at det i første rekke er de kollektive rettsdannelsene som har et særskilt urfolksrettslig grunnlag, og hvor rettighetene derfor vil fremtre som særlig beskyttelsesverdige.

Det understrekes for øvrig at verken ILO-konvensjonens artikkel 14 eller andre folkerettslige instrumenter gir et selvstendig grunnlag for erverv av rettigheter. Folkeretten innebærer imidlertid at det skal foretas en kartlegging av urfolkets rettigheter til grunn og ressurser, og at slike rettigheter skal anerkjennes dersom de alminnelige vilkårene for rettserverv gjennom bruk i nasjonal rett er oppfylt, eventuelt med visse tilpasninger i forhold til de kulturelle og bruksmessige særtrekkene som har preget urfolkets bruk.

Bestemmelsen i nr. 7 omfatter også områder som har «vesentlig betydning» for reindrift eller annen samisk materiell kulturutøvelse. Dette kriteriet må forstås på samme måte som i forslaget til § 10 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven, og vil for eksempel kunne omfatte reindriftens flyttleier og andre områder som er av avgjørende betydning eller særlig viktige for reindriften (kalvingsområder, skilleområder, slakteområder, særlig viktig beiteland). Den vil derfor ikke få anvendelse i hele det samiske reinbeiteområdet slik dette er definert i reindriftsloven § 4, samtidig som det vil være en forutsetning for at bestemmelsen skal fungere i praksis at de aktuelle områdene er klart angitt i reindriften distriktsplaner, jf. reindriftsloven § 62. Se for øvrig drøftelsen foran i punkt 21.5.3.2.

#### *§ 7 a Særregler om skjerping i tradisjonelle samiske områder*

*Ved skjerping i tradisjonelle samiske områder skal skjerperen senest en måned før skjerpingen begynner, skriftlig varsle Sametinget, grunneieren, bruksretts-havere og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften, samt berørte reindriftssiidaer og samebyer. Tar skjerperen sikte på inngrep i grunnen, skal stedet for inngrepet angis.*

Det foreslås en endring i dagens særregel om skjerping i Finnmark i bergverksloven § 7 a som innebærer at bestemmelsens geografiske virkeområde utvides fra Finnmark fylke til alle tradisjonelle samiske områder i Norge. Dette fremkommer ved at uttrykkene «Finnmark» i *bestemmelsens overskrift* og «Finnmark fylke» i *første punktum*, erstattes av «tradisjonelle samiske områder». Dette må forstås på samme måte som i Samerettsutvalgets øvrige forslag, slik at bestemmelsen foruten i Finnmark, vil få anvendelse i Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylker, samt i de delene av Sør-Trøndelag, Hedmark og Møre og Romsdal fylker hvor det drives reindrift eller er omfattet av samisk kulturminnevern etter kulturminneloven.

Det foreslås videre at varslingsplikten utvides fra senest en uke, til «senest en måned» før skjerpingen tar til, noe som har sammenheng med at en uke vil kunne være i korteste laget for en del av de som har krav på varsel etter bestemmelsen. Det er også foreslått at ordene «reindriftssiida» og «samebyer» føyes til i oversikten over sammenslutninger som skal varsles. For reindriftssiidaene har dette sammenheng med at disse i den nye reindriftsloven §§ 51 flg. er etablert som en egen enhet ved siden av distriktsstyrene, mens det for samebyene er en følge av at disse, i motsetning til i Finnmark, vil være en aktuell rettighetshaver. For øvrig vises det til det som er anført om disse spørsmålene foran i punkt 21.5.3.1.

#### *I Kapittel 3 Om muting, skal § 22 a lyde:*

##### *§ 22 a Særregler om muting i tradisjonelle samiske områder*

*Søknader om muting i tradisjonelle samiske områder skal avslås dersom allmenne hensyn taler imot at søknaden innvilges. Ved vurderingen skal det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Innvilges søknaden, kan det settes vilkår for å ivareta hensyn som nevnt.*

*Ved behandlingen av søknaden skal bergmesteren gi grunneieren, bruksretts-havere,*

*Sametinget, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften, samt berørte reinbeitesidaer og samebyer, anledning til å uttale seg.*

*Dersom Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier går imot at søknaden innvilges, skal søknaden avgjøres av departementet.*

*Innvilger departementet søknaden i tilfeller som nevnt i tredje ledd, har klage til Kongen fra Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier oppsettende virkning.*

*Bestemmelsene i tredje og fjerde ledd gjelder også dersom Hålogalandsallmenningen som grunneier går mot at søknaden innvilges, eller påklager innvilgelsesvedtak. Det samme gjelder dersom grunneiere som har fått eller får anerkjent eierrettigheter til grunn i tradisjonelle samiske områder, jf. finnmarksloven kapittel 5 og lov xx. xxxx 200x nr. xx om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover, går mot at søknaden innvilges eller påklager innvilgelsesvedtak.*

Det foreslås i § 22 a en tilsvarende utvidelse av det geografiske virkeområdet som i § 7 a, ved at «Finnmark» i *bestemmelsens overskrift* og «Finnmark fylke» i *første ledd første punktum* erstattes av «tra-



disjonelle samiske områder». Som følge av dette vil blant annet høringsregelen i § 22 a tredje ledd få anvendelse i alle landets tradisjonelle samiske områder, og reglene i § 22 a tredje og fjerde ledd også gjelde dersom Sametinget går mot at en mutingsøknad innvilges eller påklager et slikt vedtak utenfor Finnmark. Se ellers merknadene til § 7 a.

I *annet ledd* foreslås «bruksrettshavere» føyd til i oppregningen over rettighetshavere, institusjoner og organer som skal ha anledning til å uttale seg om søknaden. Dette vil typisk være bruksrettshavere som på kollektivt eller individuelt grunnlag får anerkjent partielle bruksrettigheter som følge av virksomheten til Finnmarkskommisjonen eller utmarksdomstolen for Finnmark, eller de organene som Samerettsutvalget foreslår for de øvrige tradisjonelle samiske områdene i landet. Videre foreslås «berørte reinbeitesiidaer og samebyer» føyd til oppregningen. Om bakgrunnen for dette vises det til merknadene til § 7 a ovenfor. Se også drøftelsen foran i punkt 21.5.4.1.

Det foreslås ingen endringer i tredje og fjerde ledd, men et nytt *femte ledd*. Etter *første punktum*, som foreslås av de utvalgsmedlemmene som går inn for Hålogalandsallmenningen som ny grunneier i Nordland og Troms, og med subsidiær tilslutning fra de øvrige medlemmene, vil tredje og fjerde ledd om klagebehandling og oppsettende virkning, også få anvendelse dersom Hålogalandsallmenningen «som grunneier» går mot at søknad om muting innvilges eller påklager et slikt vedtak. Det er følgelig bare i de tilfellene saken gjelder muting på Hålogalandsallmenningens grunn at dennes uttalelser vil få de nevnte virkningene, og ikke uttalelser fra Hålogalandsallmenningen som gjelder søknader på andres grunn.

Videre foreslås det i *annet punktum* inntatt en regel om at også uttalelser som går mot at søknaden innvilges og klager mot innvilgelsesvedtak fra grunneiere som har fått eller får anerkjent eierrettigheter til grunn i tradisjonelle samiske områder, herunder også i Finnmark, skal ha de virkningene som er regulert i §§ 22 tredje og fjerde ledd. Følgelig vil også uttalelser fra disse rettighetshaverne få som virkning at saksbehandlingen løftes opp til departementet, og klager få automatisk oppsettende virkning. Bakgrunnen for forslaget er omtalt foran i punkt 21.5.4.2.

*I Kapittel 4 Om utmål, skal § 39 b lyde:*

*§ 39 b Særregler om utmål i tradisjonelle samiske områder*

*For søknader om utmål i tradisjonelle samiske områder gjelder bestemmelsene i § 22 a tilsvarende. I tilfeller som nevnt i § 22 a tredje ledd avgjør departementet om utmålsforretning skal holdes før eller etter at departementet har behandlet søknaden.*

Også virkeområdet for særreglene om utmål i *bergverksloven § 39 b* foreslås utvidet fra Finnmark til alle landets tradisjonelle samiske områder. Som i §§ 7 a og 22 a kommer dette dels til uttrykk ved at paragrafens *overskrift* er endret, og dels ved at «Finnmark fylke» i *første punktum* erstattes av «tradisjonelle samiske områder». Når det gjelder hvilke mer konkrete virkninger dette har for behandlingen av utmålssøknader i de aktuelle områdene, vises det til merknadene til § 22 a ovenfor. Se også foran i punkt 21.5.4 flg.

*I Kapittel 6, skal overskriften lyde: Om avgift til grunneieren og rettighetshavere*

*§ 42 Avgiftens størrelse, beregning og fordeling, skal lyde:*

*Gruveeieren plikter å betale til eieren av grunnen en årlig avgift på 1 promille av verdien av alt som gruveeieren bryter ut fra utmålet, og som han nyttiggjør seg ved omsetning. For gruver på Finnmarkseidommens eller Hålogalandsallmenningens grunn kan Kongen ved forskrift fastsette en høyere avgift. Kongen kan ved forskrift også fastsette at gruveeieren skal betale en særskilt avgift til eiere og bruksrettshavere, herunder reindriftsutøvere, i tradisjonelle samiske områder, jf. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 15 (2) annet punktum.*

I *bergverksloven § 42* foreslås det blant annet at det skal kunne gis forskrifter om særskilt avgift til rettighetshavere i tradisjonelle samiske områder. Som følge av dette foreslås det en endring i *overskriften* til lovens kapittel 6, hvor § 42 er inntatt.

I *annet punktum* foreslås en endring som innebærer at Kongen ved forskrift også kan fastsette høyere grunneieravgift for gruver på Hålogalandsallmenningens grunn.

Forslaget om avgift også til andre rettighetshavere enn grunneiere i de tradisjonelle samiske områdene er inntatt i et nytt *tredje punktum*. Tillegget åpner for at Kongen ved forskrift også kan gi regler om høyere avgift til andre eiere og bruksrettshavere, for eksempel reindriftsutøvere eller

andre brukere som på individuelt eller kollektivt grunnlag gjennom lang tids bruk har ervervet rettigheter til utmarksbruk (beite, hugst, fiske, jakt etc.), i de tradisjonelle samiske områdene. Bestemmelsen er foreslått for å oppfylle statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2). Når det ellers gjelder vurderingene bak utformingen av og innholdet i bestemmelsen, vises det til punkt 21.5.5.2 og 21.5.5.3.

12. I lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde:

Ny § 2 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til tiltak, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

13. I lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningene (fjellova):

Ny § 1 a skal lyde:

*Når det etter lova her vurderast å treffe vedtak, for eksempel om grunndisponeringar, avhending, bruk eller utnytting av jordbruksrettar, som kan virka inn på naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske område, eller forskrifter om utøvinga av jakt, fangst og fiske, gjeld reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx i tillegg til dei sakshandsamingsreglane som elles gjeld.*

14. I lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag:

Ny § 3 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av enkeltstående eller generelle dispensasjoner fra forbudet mot motorferdsel i § 3 eller forskrifter, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

15. I lov 13. mars 1981 nr. 13 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven):

Ny § 11 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til tiltak eller forskrifter, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx*

*200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

16. I lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet:

Ny § 51 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av forskrifter som regulerer utøvelsen av jakt og fangst i tradisjonelle samiske områder, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

17. I lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannfiske m.v.:

Ny § 4 b skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av forskrifter eller iverksettelse av andre tiltak med sikte på å regulere ressursutnyttelsen, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

Bestemmelsene i § 28 nr. 12 til 17 er henvisningsbestemmelser av samme art og innhold som bestemmelsene i § 28 nr. 1 til 8. For den mer generelle forståelsen av § 28 nr. 12 til 17 vises det derfor til merknadene ovenfor, jf. også foran i utredningens punkt 18.5.3.

Når det gjelder forslaget til ny § 1 a i fjellova, jf. § 28 nr. 13, om at reglene i sakshandlings- og konsultasjonsloven får anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler, skal det likevel bemerkes at dette blant annet kan få betydning for saksbehandlingen ved utøvelsen av statens grunneierrådighet etter fjellova §§ 12 og 13 om grunndisponeringer og avhending av statsallmenning grunn i tradisjonelle samiske områder. I disse tilfellene vil konsultasjonsreglene i §§ 13 flg. få anvendelse i den grad kravet om «direkte betydning» for samiske rettighetshavere og interesser er oppfylt. Også §§ 5 til 11 om enkeltsaksbehandling vil få betydning ettersom disse både er mer konkrete og favner videre enn høringsreglene i fjellova § 12 annet ledd annet punktum, jf. § 13 siste ledd.

Avhengig av hvilke virkninger vedtakene må antas å kunne få, kan bestemmelsene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven også få betydning for saksbehandlingen ved fjellstyrevetdakt etter §§ 15 annet ledd, 18, 19 og 21 om beitebruk og om utvisning av seter og tilleggsjord mv. i statsallmenninger i tradisjonelle samiske områder. Dette til tross for at saksbehandlingsreglene i fjell-

ova §§ 8 til 10 for fjellstyrenes vedtak er atskillig mer detaljerte enn for vedtak etter §§ 12 og 13.

I den grad kriteriet om «direkte betydning» er oppfylt, kan konsultasjonsreglene også få betydning for vedtak av forskrifter om jakt, fangst og fiske og annen ressursutnyttelse i statsallmenninene etter fjellova §§ 25, 26 og 29. Også regelen i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 12 om forskrifter vil få betydning i denne relasjonen. Saksebehandlings- og konsultasjonsreglene vil derimot bare mer unntaksvis få betydning for fjellstyrenes enkeltstående beslutninger om jakt, fangst og fiske. Mens forskrifter om slik virksomhet utvilsomt kan få «virkning for naturgrunnlaget» og ha «direkte betydning» for ulike rettighetshavere og brukerinteresser, skal det mer til for at enkeltstående vedtak om jakt, fangst og fiske kan få det. Det kan likevel ikke utelukkes at disse kriteriene kan være oppfylt, for eksempel ved vedtak om innskrenket bruk etter fjellova §§ 23 tredje ledd eller 30.

For øvrig nevnes at de endringene som Samerettsutvalget i utredningens kapittel 15 har foreslått i fjellova, ikke er inntatt i endringsparagrafen til saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Årsaken til dette er at forslagene i kapittel 15 er fremmet uavhengig av forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov, se ellers merknadene foran i punkt 24.3.1.

Forslaget i § 28 nr. 14 til ny § 3 a i motorferdselloven omfatter i utgangspunktet alle vedtak som loven gir hjemmel for. For enkeltstående dispensasjoner vil det imidlertid i første rekke være reglene om enkeltsaksbehandling i §§ 5 flg. som vil ha praktisk betydning, og ikke reglene om konsultasjoner i §§ 13 flg. For generelle dispensasjoner vil særlig bestemmelsen om forskrifter i § 12 kunne få betydning, men konsultasjonsbestemmelsene kan kunne komme inn dersom det er aktuelt med slike vedtak i tradisjonelle samiske områder. Det samme gjelder ved anvendelse av motorferdsellovens øvrige forskriftshjemler i slike områder. I begge tilfellene vil imidlertid vilkåret om «direkte betydning» måtte være oppfylt.

Til § 28 nr. 16 om ny § 51 a i viltloven bemerkes at henvisningsbestemmelsen trolig i første rekke vil ha betydning for forskriftsvedtak som kan få betydning for naturgrunnlaget, herunder forskrifter som regulerer *uttaket* av viltressursene i det dette vil kunne få betydning for naturgrunnlaget, men derimot ikke nødvendigvis ved forskrifter som regulerer utøvelsen av jakten, for eksempel hvilke krav som stilles til jegere og våpentyper mv.

§ 28 nr. 17 om ny § 4 b i saltvannsfiske-loven vil for sin del få betydning for alle vedtak som treffes i

medhold av loven og som kan få virkning for naturgrunnlaget i sjøsamiske kyst- og fjordområder, herunder både for reguleringsvedtak i medhold av lovens § 4 og vedtak om fartøykvoter etter § 5. Se ellers foran i utredningens punkt 22.4.2 flg.

#### 18. I plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77:

Et samlet utvalg foreslår endringer i eller tilføyelser til plan- og bygningsloven §§ 1 (virkeområde), § 2 (formål), 9–3 og 12–3 (samarbeidsplikt for andre offentlige organer ved henholdsvis kommuneplanlegging og fylkesplanlegging), 14 (fordeling av og samarbeid om planleggingsoppgavene), 15 (forholdet til forvaltningsloven og klage), 16–1 (samråd, offentlighet og informasjon), 16–2 (krav om konsekvensutredninger for planer med vesentlige virkninger), 17–1 (rikspolitiske bestemmelser), 18 (statlig reguleringsplan og arealdel til kommuneplan), 19–1 (fylkesplanlegging), 19–2 (plansamarbeid mellom fylker), 19–3 (organisering av fylkesplanarbeidet), 19–4 (fylkesplanbehandling), 20–1 (kommuneplanlegging), 20–2 (organisering av kommuneplanarbeidet), 20–4 (arealdelen av kommuneplan), 20–5 (behandling av kommuneplan), 25 (reguleringsformål), 27–1 (utarbeiding av reguleringsplan), 27–2 (reguleringsvedtak), 28–2 (bebyggelsesplan), 29 (samarbeid mellom kommuner og offentlige etater), 33–1 (virkeområdet og formål for konsekvensutredninger) og 33–2 (generelle bestemmelser om konsekvensutredninger). I tillegg foreslås en ny § 17–3 om planretningslinjer i tradisjonelle samiske områder.

Forslagene er i hovedsak sammenfallende med Planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14. Fordi den forventede lovproposisjonen om ny plan- og bygningslov ikke forelå da Samerettsutvalgets arbeid ble avsluttet, er imidlertid forslagene tilpasset strukturen i gjeldende plan- og bygningslov. På punkter hvor Samerettsutvalgets forslag ikke har noe motstykke i eller avviker noe fra Planlovutvalgets forslag, antar Samerettsutvalget at spørsmålet om eventuell innarbeiding av forslagene i en ny plan- og bygningslov vil bli vurdert som ledd i den generelle oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning.

### Kapittel I Alminnelige bestemmelser:

§1. Virkeområde, første ledd og tredje ledd, skal lyde:

*Når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag. For sjøområder gjelder loven ut til 1 nautisk mil utenfor*

*grunnlinjene. Kongen kan for enkelte sjøområder fastsette virkeområdet lengre inn enn grunnlinjene. Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes likevel ikke av loven.*

...

*De bestemmelsene i loven her som særskilt gjelder hensynet til reindrift eller andre samiske interesser knyttet til bruk av arealer og naturressurser, får anvendelse i tradisjonelle samiske områder, jf. lov xx. xxx 200x nr. xx § 3.*

Det er i samsvar med Planlovutvalgets forslag foreslått at ordene «1 nautisk mil utenfor» føyes til i *første ledd annet punktum* slik at lovens geografiske virkeområde i sjø utvides til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Det vises for øvrig til Planlovutvalgets merknader i NOU 2003: 14 side 244–245, jf. også side 189–194. Samerettsutvalget vil anta at en slik utvidelse av lovens geografiske virkeområde vil kunne gi bedre muligheter for å bruke plan- og bygningsloven som verktøy for å ivareta sjøsamiske kyst- og fjordfiskeinteresser, jf. foran i punkt 19.4.2.1. Se også punkt 22.4.3.

*Annet ledd* viser til at de bestemmelsene i loven som særskilt gjelder hensynet til samiske arealbruksinteresser, herunder reindrift, og medvirkning fra disse interessene i planprosessene, får anvendelse i «tradisjonelle samiske områder» med det innholdet dette uttrykket har i saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 3. Det vil i første rekke si i kommuner hvor det drives samisk reindrift, jf. lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift og

lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal. Se ellers merknadene til § 3 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven med videre henvisninger til blant annet punkt 17.5.4.

Bestemmelsen i tredje ledd har ingen konkret rettslig betydning ettersom det den gir uttrykk for uansett vil følge implisitt av den konkrete anvendelsen av bestemmelsene. Det er likevel antatt at bestemmelsen kan virke klargjørende. Se ellers foran i punkt 19.4.2.2.

## *§ 2. Formål, skal lyde:*

*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre*

*naturgrunnlaget for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.*

*Loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.*

*Det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet.*

*Loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.*

Forslaget er i samsvar med Planlovutvalgets forslag til § 1–1 i ny planlov. Det vises således til spesialmotivene til dette forslaget i NOU 2003: 14 side 239 flg. Se også foran i punkt 19.4.3. Hva angår innholdet av uttrykket «naturgrunnlaget for samisk kultur», vises det også til redegjørelsen til Samerettsutvalget I i NOU 1997: 4 side 60–61.

## **Kapittel II Plan- og bygningsmyndighetene**

*§ 9–3. Samarbeidsplikt for andre offentlige organer, nytt fjerde ledd skal lyde:*

*Ved kommuneplanlegging i tradisjonelle samiske områder gjelder bestemmelsene om samarbeidsplikt mv. i første ledd flg. også for Sametinget.*

Plan- og bygningsloven § 9–3 har i første ledd regler om at ulike offentlige organer som har oppgaver innen blant annet ressursutnytting, vern eller kulturell utvikling innenfor kommunens område, skal gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet mens det av annet ledd følger at slike organer etter anmodning fra kommunen skal delta i rådgivende utvalg for planleggingsvirksomhet, med mindre Kongen gir fritak etter tredje ledd.

Det foreslås inntatt et nytt *fjerde ledd* som fastslår at samarbeidsplikten etter første og plikten til å delta i rådgivende utvalg etter annet ledd gis anvendelse også for Sametinget for kommuneplanleggingen i «tradisjonelle samiske områder». Om forståelsen av dette uttrykket vises det til merkna- dene til (nytt) § 1 tredje ledd ovenfor.

Dette vil neppe innebære noen endring av dagens rettslige realiteter, idet Sametinget må anses som et organ som har oppgaver vedrørende vernetiltak (kulturminnevern) og også når det gjelder «kulturell utvikling» i samiske områder. Tendensen går dessuten i retning av at Sametingets oppgaver i forhold til tiltak som omfattes av oppregningen i første ledd blir utvidet, jf. for eksempel vedtaket av lov om rettsforhold og forvaltning av

grunn og naturressurser i Finnmark fylke 17. juni 2005 nr. 85.

*§ 12–3. Samarbeidsplikt for andre offentlige organer, nytt siste ledd skal lyde:*

*Ved fylkesplanlegging i tradisjonelle samiske områder gjelder bestemmelsene om samarbeidsplikt mv. i første ledd flg. også for Sametinget.*

§ 12–3 har en tilsvarende bestemmelse om offentlige organers samarbeidsplikt i forhold til fylkesplanleggingen, som det § 9–3 gjør i forhold til kommuneplanleggingen.

Utvalget har foreslått et nytt *siste ledd* som presiserer at Sametinget ved fylkesplanlegging i tradisjonelle samiske områder skal gi fylkeskommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet etter § 12 første ledd og på dennes anmodning delta i rådgivende utvalg som nevnt i annet ledd, med mindre Kongen gir fritak etter tredje ledd. Se ellers merknadene til forslaget til endring i bestemmelsen om samarbeidsplikt for andre offentlige organer i kommuneplanleggingen i § 9–3 siste ledd.

*Ny § 13 a. Sametinget, skal lyde:*

*Ved behandlingen av planer etter loven her, skal Sametinget anses som statlig organ. Herunder har det innsigelsesrett i saker som vil ha vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv. Sametinget har også rett til å påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører dets saksområde, men likevel ikke i tilfeller der det har hatt mulighet til å gjøre innsigelse gjeldende.*

Det er foreslått en ny § 13 a om at Sametinget skal anses som statlig organ ved behandlingen av planer etter plan- og bygningsloven, og herunder ha innsigelsesrett i saker av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv, og klagerett i forhold til enkeltvedtak som direkte berører dets saksområde. Forslaget samsvarer med Planlovutvalgets forslag til § 2–4 (Sametinget som statlig organ), jf. dette utvalgets forslag til §§ 1–14 fjerde ledd (innsigelsesrett) og 1–15 tredje ledd (klagerett) i ny planlov, jf. også Same rettsutvalgets forslag til endringer i § 15 annet ledd i gjeldende lov for så vidt gjelder Sametingets klagerett.

Bestemmelsen vil etter *første punktum* gjelde ved all planbehandling etter plan- og bygningsloven som gjelder tradisjonelle samiske områder, det være seg ved behandlingen av planer på riksnivå,

fylkesnivå eller kommunalt nivå. Den vil innebære at Sametinget skal høres på samme måte som statlige organer i de ulike planprosessene, ha plikt til å bistå kommunale og fylkeskommunale planmyndigheter, jf. §§ 9–3 og 12–3, samtidig som disse myndighetene vil måtte samarbeide med Sametinget, jf. §§ 19–3 og 20–2. Sametinget vil også ha innsigelsesrett i saker som etter dets oppfatning vil ha vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv, og klagerett i saker som berører dets saksområde. Se nærmere Planlovutvalgets merknader i NOU 2003: 14 side 262–263 og side 265–266.

Når det ellers gjelder Sametingets innsigelsesrett, jf. *annet punktum*, vil denne gjelde i saker som omfattes av kriteriet «vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv», og herunder også i reindriftssaker der Sametingets innsigelsesrett dermed vil gjelde ved siden av den innsigelsesretten som reindriftens områdestyret har som statlig fagorgan i slike saker. Utvalget antar at Sametinget i disse tilfellene fortrinnsvis vil konsentrere seg om generelle forhold og mer overordnede konsekvenser for samisk kultur og samfunnsliv mv., mens vedkommende områdestyre vil fokusere på planenes betydning for de mer konkrete og spesifikke reindriftsinteressene i området. Trolig vil det også være en fordel om det innledes et visst samarbeid mellom Sametinget og områdestyrene i slike saker.

For så vidt gjelder Sametingets klagerett, er det et vilkår for å utøve denne at saken gjelder et enkeltvedtak som «direkte berører» dets saksområde, jf. *tredje punktum*. Det må være en reell tilknytning mellom det enkeltvedtaket etter plan- og bygningsloven som påklages og det som i denne relasjonen kan betegnes som Sametingets saksområde, jf. for så vidt sameloven 12. juni 1987 nr. 56 der Sametinget i § 2–1 første ledd er angitt som høringsinstans i «alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.»

Sametingets klagerett vil dermed gjelde i forhold til enkeltvedtak etter loven som kan anses å ha særlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv, men ikke vedtak som gjelder forhold som ikke har en særlig betydning for samiske forhold, men som er like viktige og gjelder på samme måte for befolkningen eller samfunnet generelt. Sametinget vil for eksempel ha klagerett i forhold til vedtak om å dispensere fra kommuneplanens arealdel med sikte på at det kan åpnes for industri- eller vassdragsutbygginger i viktige reindriftsområder, men ikke i forhold til dispensasjonsvedtak som ikke vil påvirke det samiske samfunnet i større grad eller på annen måte enn samfunnet i

sin alminnelighet. Se også det som er anført om det tilsvarende forholdet i merknadene til § 13 siste ledd i den foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

*§ 14. Fordeling av og samarbeid om planleggingsoppgavene, første ledd skal lyde:*

*Om fordelingen av planleggingsoppgavene mellom kommunene, fylkeskommunene, Sametinget og staten gjelder bestemmelsene i lovens kapitler IV-VII. Oppstår det tvil og det ikke lykkes å oppnå enighet om oppgavefordelingen mellom vedkommende planleggingsorganer, avgjøres spørsmålet av Kongen.*

Det foreslått at «Sametinget» skal tilføyes i oppregningen i første ledd av organer som har planleggingsoppgaver etter loven. Forslaget er en følge av at utvalget i § 17–3 har foreslått en bestemmelse om at Sametinget kan gi planretningslinjer for forhold relatert til sikringen av naturgrunnlaget for samisk kultur mv., slik at det dermed tillegges visse slike oppgaver.

*§ 15. Forholdet til forvaltningsloven og klage, første ledd og annet ledd annet punktum skal lyde:*

*Når ikke annet er bestemt gjelder forvaltningsloven for behandling av saker etter loven her.*

*Fylkeskommunen og statlig organ kan påklage enkeltvedtak etter loven her dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. For Sametingets klagerett gjelder § 13 a tredje punktum.*

Det foreslås at formuleringen «denne lov» i første ledd første punktum erstattes av «loven her», slik at det klargjøres også språklig at uttrykket viser tilbake til plan- og bygningsloven, og ikke til forvaltningsloven. En tilsvarende endring foreslås i annet punktum.

I annet ledd annet punktum foreslås inntatt en henvisning til at Sametingets klagerett er regulert i den foreslåtte bestemmelsen i § 13 a tredje punktum. I likhet med de organene som er nevnt i annet ledd første punktum (fylkeskommunen og statlig organ), er Sametingets klagerett begrenset til enkeltvedtak som direkte berører dets saksområde, jf. merknadene til § 13 a ovenfor.

### **Kapittel III Samråd, offentlighet og informasjon**

*§ 16–1. Samråd, offentlighet og informasjon, første ledd annet punktum skal lyde:*

*Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Dette gjelder også for Sametingets utarbeidelse av planretningslinjer etter § 17–3. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.*

§ 16–1 første ledd foreslås supplert med et nytt annet punktum om at Sametinget, i likhet med andre planmyndigheter, vil være forpliktet til aktivt å opplyse om sin planleggingsvirksomhet og gi offentligheten anledning til å delta aktivt i planprosessen fram mot utformingen av planretningslinjene. Forslaget er en følge av at utvalget har foreslått en ny § 17–3 om at Sametinget kan utarbeide planretningslinjer for sikringen av naturgrunnlaget for samisk kultur mv. Sametinget vil dermed i denne relasjonen måtte anses som planmyndighet, og ikke bare som høringsinstans og organ med innsigelses- og klagerett, etter loven.

*§ 16–2. Krav om konsekvensutredning for planer med vesentlige virkninger, skal lyde:*

*For fylkesplaner og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, samt for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, gjelder bestemmelsene om konsekvensutredninger i kapittel VII-a i tillegg til saksbehandlingsbestemmelsene i § 19–4, § 20–5, § 27–1 og § 27–2. Dette gjelder også for planer nevnt i første punktum som kan ha vesentlige virkninger for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.*

Det er i et nytt annet punktum foreslått inntatt en presisering om at plan- og bygningsloven kapittel VII-a om konsekvensutredninger vil få anvendelse i tillegg til lovens alminnelige saksbehandlingsregler, også for fylkesplaner, kommuneplaner og reguleringsplaner som «kan ha vesentlige virkninger for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv». Formuleringen er sammenfallende med den som er benyttet i § 13 a annet punktum om Sametingets innsigelsesrett, jf. også § 1–14 fjerde ledd, jf. første ledd i Planlovutvalgets forslag.

Forslaget innebærer ingen realitetsendring i forhold til plan- og bygningsloven § 16–2 slik

bestemmelsen lyder i dag. Uttrykket «vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn» i første punktum vil også omfatte samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, jf. også Planlovutvalgets merknader i NOU 2003: 14 side 147 og 254 om virkningene av planer og tiltak for reindrift og naturgrunnlaget for samisk kultur vil måtte konsekvensutredes. Det er etter Samerettsutvalgets mening likevel grunn til å innta en slik presisering i loven, da dette vil bidra til å synliggjøre disse hensynene, jf. foran i punkt 19.4.8.

#### Kapittel IV Planlegging på riksnivå

*§ 17–1 Rikspolitiske bestemmelser, første og annet ledd skal lyde:*

*Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter loven her. Det kan herunder gis retningslinjer for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.*

*Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, herunder samiske interesser knyttet til bruk av arealer og naturressurser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og fylkeskommuner for et tidsrom av inntil 10 år nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan. Kongen kan forlenge forbudet med 5 år av gangen.*

Det er i første ledd foreslått et nytt annet punktum som fremholder at det også kan gis rikspolitiske retningslinjer for å sikre «naturgrunnlaget for samisk kultur.» Dette vil ikke utvide det saklige virkeområdet for hvilke temaer som kan være gjenstand for rikspolitiske retningslinjer etter § 17–1, men markere at statens myndigheter etter Grunnloven § 110 a og sentrale urfolksrettslige instrumenter som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, jf. artikkel 1 og ILO-konvensjon nr. 169, har et særlig ansvar for å sikre «naturgrunnlaget for samisk kultur». Innholdet av dette uttrykket er omtalt noe nærmere i merknadene til den foreslåtte endringen i § 2 med videre henvisninger.

*Annet ledd* foreslås supplert med en henvisning til «samiske interesser knyttet til bruk av arealer og naturressurser». Endringen vil ikke utvide hvilke temaer det kan gis rikspolitiske bestemmelser om, men på samme måte som den foreslåtte

endringen i første ledd, innebære en markering av statens forpliktelser etter grunnloven og folkeretten i forhold til å legge forholdene til rette for sikring og videreutvikling av samisk (materie)ll kulturutøvelse. Som eksempler på samiske interesser knyttet til «bruk av arealer og naturressurser», kan nevnes reindrift, nærings- og husbehovsmessig utnyttelse av fornybare utmarksressurser, og fiske-riinteresser med utgangspunkt i sjøsamiske kyst- og fjordområder.

Det vises for øvrig til drøftelsen foran i punkt 19.4.4.

*§ 17–3 Planretningslinjer for tradisjonelle samiske områder, skal lyde:*

*Sametinget kan for tradisjonelle samiske områder gi planretningslinjer for sikringen av naturgrunnlaget for samisk kultur og for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv skal bedømmes når det treffes planvedtak etter loven her. Departementet kan, dersom statlige, regionale, eller kommunale planmyndigheter krever det senest tre måneder etter at de har mottatt eller på annen måte er gjort kjent med planretningslinjene, prøve om disse ligger innenfor rammen av første punktum.*

*Sametingets planretningslinjer skal legges til grunn ved planlegging etter loven her. Statlige, fylkeskommunale og kommunale organer skal også følge retningslinjene ved enkeltvedtak etter loven her og annen lovgivning som retningslinjene har betydning for.*

*Under forberedelse av Sametingets planretningslinjer, skal reglene i forvaltningsloven kap. VII om forskrifter anvendes så langt de passer, jf. også § 15 siste ledd i lov xx. xxxx 200x nr. xx om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Berørte kommuner, fylkeskommuner og statlige sekretmyndigheter skal gis anledning til å uttale seg.*

*Sametingets planretningslinjer skal når de er vedtatt oversendes departementet som har ansvaret for å gjøre statlige planretningslinjer kjent for alle berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.*

Det foreslås en ny § 17–3 om at Sametinget kan gi planretningslinjer for tradisjonelle samiske områder. Det er etter Samerettsutvalgets syn viktig å styrke Sametingets medvirkning i planprosessene etter plan- og bygningsloven og dets muligheter til å øve innflytelse på disponeringen av arealene i samiske bruksområder, jf. utredningens punkt 19.4.7 flg. Se også Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s.

121–122, jf. s. 105–106, der det om bestemmelsen om Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark i finnmarkslovens § 4 er fremholdt at det er viktig å sikre Sametinget praktisk innflytelse på arealforvaltningen i Finnmark og at det «bør inn på et tidligst mulig stadium i behandlingen av arealsaker». Et slikt behov foreligger også for tradisjonelle samiske områder fra og med Troms og sørover, og dette vil i noen grad kunne dekkes ved å gi Sametinget myndighet til å utarbeide planretningsretningslinjer for arealplanleggingen i samiske bruksområder, jf. nærmere foran i punkt 19.4.7.4.

*Første ledd første punktum* har dels sitt motstykke i plan- og bygningsloven § 17–1 første ledd om rikspolitiske retningslinjer og dels i finnmarksloven § 4, jf. også §§ 8 og 9 i den foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Retningslinjene vil på samme måte som rikspolitiske retningslinjer etter § 17–1 ikke være rettslig bindende for private aktører. Videre vil de i første rekke gi veiledning for ivaretagelsen av hensynet til samiske arealbruksinteresser i arealplanleggingen og ikke nødvendigvis avgjøre den konkrete vekten av disse interessene i forhold til andre interesser. Bestemmelsen vil like fullt være et bidrag til å oppfylle folkerettens føringer om at samene og deres representative organer har krav på aktiv deltakelse i arealdisponeringen i tradisjonelle samiske bruksområder.

Også *første ledd annet punktum* om departementets godkjennelse har et motstykke i finnmarksloven § 4, jf. saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 8. Det er imidlertid gjort visse tilpasninger. For det første vil i motsetning til det som er tilfellet etter de nevnte bestemmelsene, departementets godkjennelse ikke være en forutsetning for at retningslinjene får virkning. Har ikke andre planmyndigheter på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå innen tre måneder etter at de er gjort kjent med planretningslinjene, brakt disse inn for departementet til godkjennelse, vil Sametingets planretningslinjer automatisk få virkning.

For det annet er det ansett unødvendig å gi en bestemmelse om at departementet kan prøve om planretningslinjene er utformet på en «egnet måte». Siden planretningslinjene ikke vil være styrende for enkeltvedtak etter sektorlovgivningen mv., men ha en mer generell og overordnet art, antas en prøving av om de er utformet på «en egnet måte» å ha lite for seg. Det vil for eksempel ikke primært være planmyndighetens, men Sametingets problem om planretningslinjene gis et vagt eller intetsigende innhold, ettersom slike retningslinjer vil bli tillagt liten eller ingen vekt. Departementets prøving vil derfor være begrenset til om

retningslinjene ligger innenfor det geografiske og saklige virkeområdet som er skissert i første ledd første punktum. For det tilfellet at departementet finner at dette ikke er tilfellet, vil det ikke selv kunne utforme nye retningslinjer, men måtte sende saken tilbake til Sametinget med merknad om hva som er årsaken til at retningslinjene ikke er godkjent.

*Annet ledd* er basert på § 4–2 annet ledd i planlovutvalgets forslag om statlige planretningslinjer, men slik at Sametingets planretningslinjer vil være geografisk begrenset til tradisjonelle samiske områder og saklig til sikringen av naturgrunnlaget for samisk kultur, og om bedømmelsen av virkningen for samisk kultur mv. når det skal treffes planvedtak etter loven, jf. § 17–3 første ledd. At retningslinjene skal «legges til grunn», innebærer at de skal være retningsgivende for annen planlegging etter loven for så vidt angår forhold knyttet til ivaretagelsen av naturgrunnlaget for samisk kultur mv. I likhet med det som gjelder for dagens rikspolitiske retningslinjer etter § 17–1 første ledd, og Planlovutvalgets foreslåtte statlige planretningslinjer vil Sametingets retningslinjer etter forslaget ikke være rettslig bindende for private aktører. Se ellers Planlovutvalgets merknader til lovutkastets § 4–2 annet ledd i NOU 2003: 14 side 272–273.

*Tredje ledd* inneholder en saksbehandlingsregel for forberedelsen av Sametingets planretningslinjer som bygger på § 4–2 tredje ledd i Planlovutvalgets forslag. I tillegg til de generelle reglene i forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter er det imidlertid også inntatt en henvisning til saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 15 siste ledd om Sametingets konsultasjoner med samiske rettighetshavere og interesser når det opptrer som offentlig myndighetsorgan. Siden Sametingets planretningslinjer etter forholdene vil kunne ha atskillig betydning for slike rettighetshavere og interesser, er det naturlig at disse trekkes med i forberedelsen. Det vises ellers til merknadene til § 15 siste ledd med videre henvisninger, og til Planlovutvalgets merknader til forslaget til § 4–2 tredje ledd i NOU 2003: 14 side 273, og bemerkes at den reservasjonen som ligger i uttrykket «så langt de passer» neppe vil ha særlig betydning i forhold til anvendelsen av saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 15 siste ledd.

*Fjerde ledd* motsvarer § 4–2 fjerde ledd i Planlovutvalgets forslag. Det er imidlertid gjort den tilpasningen i forslaget til § 17–3 fjerde ledd at Sametinget pålegges å oversende planretningslinjene til departementet, som i likhet med det som etter Planlovutvalgets forslag vil gjelde for departementets egne planretningslinjer, vil ha ansvaret for den



videre kunngjøringen. For øvrig vises det til merknadene i NOU 2003: 14 side 273.

**§ 18 Statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan, første ledd skal lyde:**

*Når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller verneiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn, herunder hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune å utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan, eller selv gjøre det.*

§ 18 første ledd er supplert med passusen «herunder hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur». Se ellers merknadene ovenfor til de foreslåtte endringene i lovens § 17–1, og foran i punkt 19.4.4. Siden staten har grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelser som innebærer at den er forpliktet til å beskytte naturgrunnlaget for samisk kultur, kan det for eksempel være aktuelt at departementet benytter myndigheten etter § 18 dersom dette anses nødvendig for å sikre viktige bruksområder for reindrift eller andre samiske næringer en adekvat beskyttelse.

## Kapittel V Fylkesplanlegging

**§ 19–1. Fylkesplanlegging, nytt åttende ledd skal lyde:**

*Ved fylkesplanlegging i tradisjonelle samiske områder skal det tas sikte på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, og ses hen til at samisk reindrift ofte foregår på tvers av kommunegrensene.*

Bestemmelsen § 19–1 som inneholder de mer grunnleggende bestemmelsene om fylkesplanlegging, foreslås supplert med et nytt siste ledd hvor det i samsvar med forslaget til formålsparagraf understrekes at det ved fylkesplanleggingen også skal ses hen til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, jf. merknadene til § 2 ovenfor. Videre understrekes det at planleggerne skal se hen til at utøverne av samisk reindrift ofte har beiteområder i flere kommuner. I de tilfellene hvor det forholder seg slik, vil det kunne være aktuelt å benytte hjemlene i § 19–1 femte ledd om å fastlegge retningslinjer for «bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder spørsmål ... som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket», eller § 19–1 sjette ledd om å utarbeide fylkesdelplaner for reindrift.

Henvi­sing til «tradisjonelle samiske områder» er inntatt for å understreke at bestemmelsens føringer fortrinnsvis vil være aktuelle ved fylkesplanlegging i fylker hvor det drives (tradisjonell) samisk ressursutnyttelse og næringsvirksomhet. Det vil si Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark, samt Møre- og Romsdal hvor det i enkelte kommuner drives reindrift i medhold av lov 21. desember nr. 1984 nr. 101.

Når det ellers gjelder de vurderingene som ligger bak forslaget til endringer i § 19–1 og de øvrige bestemmelsene om fylkesplanlegging, vises det til punkt 19.4.5.1 og 19.4.5.2.

**§ 19–2. Plansamarbeid mellom fylker, skal lyde:**

*Departementet kan gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner om fylkesplanleggingen. Oslo kommune likestilles i denne forbindelse med en fylkeskommune. Herunder kan departementet gi bestemmelser om opprettelse av nødvendige samarbeidsorganer, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende fylkeskommuner og Sametinget dersom plansamarbeidet berører tradisjonelle samiske områder, ha hatt høve til å uttale seg.*

Det er i § 19–2 siste punktum foreslått inntatt en bestemmelse om at Sametinget skal gis anledning til å uttale seg om plansamarbeid mellom fylker i de tilfellene plansamarbeidet berører «tradisjonelle samiske områder». Det vil si områder som tradisjonelt har vært og fortsatt er gjenstand for samisk næringsvirksomhet som reindrift og lignende, eller hvor det kan finnes samiske kulturminner. Bestemmelsen vil dermed fortrinnsvis være aktuell for plansamarbeid som involverer minst ett av de fylkene som er nevnt i merknadene til § 19–1.

**§ 19–3. Organisering av fylkesplanarbeidet, annet ledd skal lyde:**

*Fylkeskommunen skal ha et løpende samarbeid med kommunene i fylket, og med Sametinget og offentlige organer og private organisasjoner og andre som har særlig interesse i fylkesplanarbeidet.*

Det er i annet ledd foreslått at også Sametinget inntas i oppregningen over hvilke organer og organisasjoner mv. som fylkeskommunen skal ha et løpende samarbeid med, i tilfeller hvor disse har «særlig interesse» i fylkesplanarbeidet. For så vidt gjelder Sametinget kan dette blant være i fylkes-

planlegging som iverksettes med sikte på å ivareta reindriftens interesser.

*§ 19–4. Fylkesplanbehandlingen, annet ledd skal lyde:*

*Utkast til fylkesplan sendes til uttalelse til fylkesmannen, kommunene samt til Sametinget og offentlige organer og organisasjoner m.v. som blir berørt av utkastet. Det kan settes en frist for å avgi uttalelse som ikke må være kortere enn 30 dager. Dersom Sametinget eller andre sammenslutninger og interesser som er nevnt i § 14 første ledd bokstav b til e) i lov xx. xxxx 200x nr. xx om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle områder ønsker det, har disse rett til konsultasjoner i samsvar med bestemmelsene i nevnte lovs §§ 13 til 24 dersom fylkesplanen kan få direkte betydning for dem.*

Det foreslås visse endringer i § 19–4 annet ledd om fylkesplanbehandlingen. For det første er Sametinget tilføyd i oppregningen i første punktum over institusjoner, organer og organisasjoner som skal få tilsendt fylkesplanutkastet til uttalelse. Dette vil ikke medføre noen realitetsendring, idet Sametinget må anses som et offentlig organ i bestemmelsens forstand, men bestemmelsen må antas å ha en klargjørende effekt. Foreleggelsesplikten vil gjelde for fylkesplanlegging som berører samiske områder, jf. merknadene til § 19–1. Dersom Sametinget anser de spørsmålene et planutkast tar opp som så viktige for samisk materiell kulturutøvelse mv. at uttalelsen bør plenumsbehandles før den avgis, vil vedkommende fylke, eventuelt etter samråd med Sametinget, sette en høringsfrist som gjør dette mulig.

Annet punktum er nytt i forhold til dagens bestemmelse, og legger opp til at bestemmelsen om fylkesplanleggingen bygges ut med en henvisning til reglene om konsultasjoner i saksbehandlings- og konsultasjonslovens kapittel 3. Forutsetningen for å gjennomføre konsultasjoner i disse tilfelle, vil foruten kravet om at det må fremsettes en forespørsel, være at kravet om «direkte betydning» i nevnte lovs § 13 første ledd er oppfylt.

## Kapittel VI Kommuneplanlegging

*§ 20–1. Kommunalplanlegging, femte ledd skal lyde:*

*Det kan utarbeides arealplan og handlingsprogram for del av kommunen og handlingsprogram for bestemte virksomhetsområder. I kommuner hvor det drives reindrift eller annen samisk næringsutøvelse*

*kan det utarbeides særskilt arealplan og handlingsprogram for denne virksomheten.*

Det foreslås inntatt en presisering i femte ledd annet punktum om at det i kommuner hvor det drives reindrift eller annen samisk næringsutøvelse, for eksempel kyst- og fjordfiske eller (tradisjonelle) utmarksnæringer, kan utarbeides særskilt arealplan og handlingsprogram for slik virksomhet. Bestemmelsen vil ikke innebære noen realitetsendring, men den vil i likhet med mange av Same rettsutvalgets øvrige forslag synliggjøre samiske interesser knyttet til bruk av arealer og naturressurser i arealplanleggingen. En slik synliggjøring er kanskje særlig viktig i den kommunale planleggingen, ettersom det særlig er på dette nivået det fattes planvedtak som er rettslig bindende for private aktører.

I de tilfellene det er aktuelt for en kommune å utarbeide arealplan og handlingsprogram for samisk næringsutøvelse, forutsetter utvalget at kommunen i nødvendig utstrekning søker samarbeid med Sametinget og med representanter for aktuelle samiske rettighetshavere og brukerinteresser, for eksempel reindriftens organer og organisasjoner, jf. også forslaget til nytt annet punktum i § 20–2 annet ledd, samt forslaget til nytt siste ledd i § 9–3 om samarbeidsplikt mv. for Sametinget i den kommunale arealplanleggingen.

*§ 20–2. Organisering av kommuneplanarbeidet, annet ledd annet punktum skal lyde:*

*Kommunen skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlige interesser i kommuneplanarbeidet. I kommuner hvor det foregår tradisjonell samisk bruk eller hvor det kan finnes samiske kulturminner, skal kommunen også søke samarbeid med Sametinget og representanter for samiske rettighetshavere og arealbruksinteresser.*

§ 20–1 annet ledd hvoretter kommunen under arbeidet med kommuneplanen skal søke samarbeid med aktuelle offentlige myndigheter og organisasjoner, foreslås supplert med et nytt annet punktum om at kommuner hvor det foregår tradisjonell samisk bruk eller kan finnes samiske kulturminner skal søke samarbeid med Sametinget og «representanter for samiske rettighetshavere og arealbruksinteresser», for eksempel reindriftens distriktsstyrer.

Bestemmelsen vil neppe innebære noen rettslig realitetsendring av betydning. Kommunene vil alt etter første punktum i de tilfellene de aktuelle

rettighetshaverne eller interessene må antas å ville bli berørt av kommuneplanleggingen, måtte samarbeide med blant annet samiske kulturminnemyndigheter, som er underlagt Sametinget, og reindriftens organer, blant annet områdestyrene. Det kan etter Samerettsutvalgets mening likevel være et behov for at de kommunale planmyndighetenes samarbeidsplikt synliggjøres i loven. Dette vil blant annet kunne bidra til at berørte reindriftsutøvere kan bli brakt inn i planleggingen på et tidligst mulig tidspunkt. Det vil også kunne ha betydning i kommuner hvor de samiske bruker- og kulturminneinteressene i utgangspunktet er lite synlige.

Bestemmelsen vil for øvrig korrespondere med utvalgets forslag til § 9–3 siste ledd hvoretter også Sametinget har en samarbeidsplikt i forhold til den kommunale planleggingen. Det er med andre ord tale om en gjensidig samarbeidsplikt som ikke bare påligger de kommunale planmyndighetene, men også Sametinget og for så vidt også statlige reindriftsmyndigheter (områdestyrene) mv., jf. § 9–3 første ledd.

§ 20–4. Arealdelen av kommuneplan, nytt første ledd nr. 2, annet til femte ledd og sjetten (tidligere annet) ledd bokstav c til e skal lyde:

*Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi:*

1. ...
2. *Landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsområder (LRNF), nærmere bestemt*
  - a) *areal der bebyggelse og anlegg ikke er tillatt, med unntak av nødvendige bygninger til landbruk og reindrift, herunder til gårdstilknyttet næringsvirksomhet etter nærmere bestemmelse etter annet ledd,*
  - b) *areal der spredt bolig-, fritids- eller næringsutbygging m.v. kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller bebyggelsesplan.*

...

*Arealdelen kan, i tillegg til arealformål, angi slike særlige hensyn eller restriksjoner, og naturgitte forhold, som har betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunens areal, herunder regler om saksbehandling. Hensyn og restriksjoner skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer eller bestemmelser, i kombinasjon med arealformål. Det kan angis flere soner for samme areal.*

*Hensyn og restriksjoner kan vedtas av kommunen som del av arealdelen med hjemmel i § 20–4 første ledd nr. 2 a, andre bestemmelser i loven her, eller annen lovgivning som legger myndighet til kommunen. De kan også inngå i arealdelen gjennom*

*vedtak av annen myndighet med hjemmel i sektorlovgivning. Det skal av arealdelen fremgå om slike hensyn eller restriksjoner allerede er fastlagt gjennom tidligere vedtak, eller om de sikres gjennom vedtak av arealdelen.*

*Følgende former for soner kan inngå i arealdelen:*

1. *Sikrings-, støy- og faresoner, herunder blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone for sikring av vannforsyning m.v.*
2. *Sone med særlige krav til infrastruktur, herunder blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger,*
3. *Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet jordvernsoner, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, sone med ferdselsbegrensninger og restriksjoner på bobil- og campingvogner m.v.*
4. *Sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.*

*Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innhold i hensynssoner.*

*Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:*

...

- c) *For områder nevnt i første ledd nr. 2 kan gis bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming m.v. av nye bygninger og anlegg, herunder om bygninger og anlegg i landbruket og reindriften. Kommunen kan også gi bestemmelser om endret bruk av eksisterende bygninger og anlegg, herunder forby endringer i visse områder eller til visse formål. Kommunen kan videre gi bestemmelser om annen bruk og vern av arealer, og om ferdsel, av hensyn til landbruket, reindriften, friluftslivet eller vern av natur- eller kulturmiljø. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder om bygging av landbruksveger, motorisert ferdsel i utmark m.v.*
- d) *For byggeområder og for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsområder der det er adgang til spredt utbygging av boliger, kan det stilles areal- og funksjonskrav til lekearealer og andre uteopp-*

*holdsarealer, herunder krav om samtidig ferdigstillelse av bolig og uteområde.*

- e) *For hele kommunen eller deler av den kan fastsettes at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt. Slike bestemmelser kan blant annet gis dersom hensynet til reindrift eller annen utmarksbasert næringsutøvelse tilsier det.*

De endringene som Samerettsutvalget foreslår i § 20–4 er basert på §§ 9–7 første ledd nr. 3 (arealbruksformål), 9–8 tredje ledd nr. 3 (hensynssoner) og 9–9 fjerde ledd nr. 3 (utfyllende bestemmelser) i Planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14, ved at de nevnte bestemmelsene foreslås innarbeidet i gjeldende lovs § 20–4.

Utvalget er innforstått med at dette grepet neppe vil lette tilgjengeligheten av en allerede utilgjengelig lovttekst, men da det trolig ville kreve strukturelle endringer av et visst omfang å innarbeide bestemmelsene på en annen måte, har en funnet det uhenksomt å bruke tid på dette. Når det ellers gjelder de vurderingene som ligger bak forslaget, vises det til punkt 19.4.6.2 foran, der det blant annet er fremholdt at Samerettsutvalget, i likhet med Planlovutvalget, anser det som viktig å legge til rette for en sterkere synliggjøring og bedre ivaretagelse av reindriftens arealbruksinteresser i den kommunale arealplanleggingen.

I § 20–4 første ledd om arealbruksformål i kommuneplanens arealdel foreslås bestemmelsen i nr. 2 om at arealdelen i nødvendig utstrekning skal angi landbruks-, friluft- og naturområder erstattet av en bestemmelse om at arealdelen i nødvendig utstrekning skal angi landbruks-, reindrifts-, friluft- og naturområder (LRNF). Disse områdene skal videre inndeles i areal der annen bebyggelse enn nødvendige bygninger mv. til landbruk og reindrift ikke er tillatt, jf. nr. 2 bokstav a), og areal der spredt bebyggelse mv. kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller bebyggelsesplan. Forslaget samsvarer med Planlovutvalgets forslag til § 9–7 første ledd nr. 3, men med den tilpasning at ordet «detaljplan» i Planlovutvalgets forslag til nr. 3 bokstav b) er erstattet av «bebyggelsesplan» i Samerettsutvalgets forslag til nr. 2 bokstav b). Dette skyldes at plantypen «detaljplan» ikke eksisterer i gjeldende lov, men er foreslått innført av Planlovutvalget som en erstatning for dagens bebyggelsesplaner (samt mindre reguleringsplaner). For øvrig vises det til Planlovutvalgets merknader i NOU 2003: 14 side 302, jf. også side 145–148.

De foreslåtte bestemmelsene i annet til femte ledd om at det i kommuneplanens arealdel i tillegg

til arealformål som angitt i § 20–4 første ledd nr. 1 til 6 kan angis *hensynssoner*, tilsvarer § 9–8 i Planlovutvalgets forslag. Hensynssonene vil ligge på nivået mellom arealbruksformål som skal angis i arealdel etter § 20–4 første ledd og de utfyllende bestemmelser til arealdelen som kan gis etter dagens § 20–4 annet ledd. En egnet plassering av nye bestemmelser om hensynssoner i gjeldende lovs § 20–4 vil derfor være mellom disse nivåene, som nytt annet til femte ledd (slik at dagens annet ledd flg. flyttes til sjette ledd flg.).

Samerettsutvalgets har for øvrig når en har gått inn for å integrere Planlovutvalgets forslag om hensynssoner i sin helhet i § 20–4, og ikke bare den delen av dette forslaget som har særlig betydning for reindriften (se § 20–4 fjerde ledd nr. 3 om differensierte soner for jordbruk, skogbruk og reindrift), ikke tatt selvstendig stilling til de øvrige delene av Planlovutvalgets forslag om hensynssoner. En har imidlertid ikke funnet det ønskelig å løfte det forslaget som i bestemmelsen ovenfor er inntatt i § 20–4 fjerde ledd nr. 3 ut av den helheten det inngår i. Når det ellers gjelder innholdet i de foreslåtte bestemmelsene om hensynssoner, vises det til Planlovutvalgets merknader i NOU 2003: 14 side 304–306, jf. også side 147–148 der en blant annet går inn på hvordan bestemmelsen om hensynssoner kan anvendes som et virkemiddel med sikte på å ivareta reindriftens arealbruksinteresser.

Fordi Planlovutvalgets forslag om hensynssoner foreslås inkorporert i § 20–4 som nytt annet til femte ledd, blir det nåværende annet ledd om *utfyllende bestemmelser* til kommuneplanens arealdel flyttet til nytt § 20–4 sjette ledd.

Bestemmelsen i bokstav c) om kommunens adgang til å gi utfyllende bestemmelser for «områder nevnt i første ledd nr. 2», det vil si LRNF-områdene, tilsvarer § 9–9 fjerde ledd nr. 3 i Planlovutvalgets forslag, jf. merknadene til dette i NOU 2003: 14 side 310–311, jf. side 147–148, og erstatter bestemmelsen i dagens (annet ledd) bokstav c). Uttrykket «områdeplan eller detaljplan» i Planlovutvalgets forslag er imidlertid erstattet av «reguleringsplan eller bebyggelsesplan» i forslaget til § 20–4 sjette ledd bokstav c) annet ledd. Bakgrunnen for dette er at plantypene områdeplan og detaljplan ikke eksisterer i dagens lov, men vil erstatte dagens reguleringsplaner og bebyggelsesplaner dersom Planlovutvalgets forslag blir videreført.

Det er i bokstav d), som motsvarer dagens annet ledd bokstav d), foreslått at uttrykket «landbruks-, natur- og friluftsområder» i første punktum erstattes av «landbruks-, reindrifts-, natur og friluftsområder.» Endringen er av teknisk art, og

springer ut av at dagens LNF-områder foreslås erstattet av LRNF-områder, jf. merknadene til § 20–4 første ledd nr. 2 over.

*Bokstav e)* om at kommunen kan forby oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse foreslås supplert med et nytt *annet punktum* der det fremholdes at slike bestemmelser blant annet kan gis dersom hensynet til reindrift eller annen utmarksbasert næringsutøvelse tilsier det. Det ligger ingen realitetsendring i dette. Fritidsbebyggelse og særlig spredt fritidsbebyggelse er imidlertid et økende problem for blant annet reindriftsnæringen, jf. foran i punkt 19.4.9.1. Det er derfor foreslått presisert i loven at både hensynet til reindrift og hensynet til annen utmarksbasert næringsutøvelse, for eksempel husdyrbeite eller høsting av fornybare ressurser, er blant de hensynene som kan begrunne at kommunen i bestemte områder forbyr ytterligere fritidsbebyggelse.

Uttrykket «reindrift eller annen utmarksbasert næringsutøvelse» omfatter all reindrift og utmarksbasert næringsutøvelse. Foruten samisk reindrift omfattes dermed også reindrift utenfor de samiske reindriftsområdene i medhold av reindriftsloven § 8, og husdyrbeite og annen utmarksnæringsutøvelse, enten det er samer eller andre som driver slik virksomhet.

*§ 20–5. Behandling av kommuneplanen, annet, femte, sjette og sjuende ledd skal lyde:*

*Utkast til kommuneplan sendes fylkeskommunen, Sametinget, berørte statlige organer og organisasjoner m.v. som har særlige interesser i planarbeidet til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn som fastsatt i § 27–1. Det kan settes en frist for å avgi uttalelse, som ikke må være kortere enn 30 dager. Saken legges deretter frem for kommunestyret til avgjørelse. Dersom Sametinget eller andre sammenslutninger og interesser som er nevnt i § 14 første ledd bokstav b til e) i lov xx. xxxx 200x nr. xx om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle områder ønsker det, har disse rett til konsultasjoner i samsvar med bestemmelsene i nevnte lovs §§ 13 til 24 dersom fylkesplanen kan få direkte betydning for dem.*

...

*Har fylkeskommunen, nabokommune, berørte statlige fagmyndigheter, herunder Sametinget, hatt innsigelser til kommuneplanens arealdel, skal arealdelen etter vedtak i kommunestyret sendes departementet til godkjenning, dersom kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsene. Departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge. Departemen-*

*tet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.*

*Når samlet kommuneplan, arealdel eller rullert handlingsprogram er vedtatt av kommunestyret med rettsvirkning, skal det sendes et eksemplar til departementet, fylkesmannen, fylkeskommunen, berørte statlige fagmyndigheter, herunder Sametinget, til orientering.*

*Selv om fylkeskommunen eller berørte statlige fagmyndigheter, herunder Sametinget, ikke har hatt innsigelser mot kommuneplanens arealdel, kan departementet, etter at kommunestyret er gitt høve til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Kommunen må være underrettet om at planen vil bli endret innen 3 måneder etter at departementet har mottatt den.*

*Annet ledd første punktum* foreslås endret slik at også Sametinget nevnes blant institusjoner og organer som skal få tilsendt utkastet til kommuneplan. Forslaget er en følge av utvalgets øvrige forslag om å styrke Sametingets medvirkning og deltakelse i arealplanleggingen i samiske områder, jf. blant annet forslaget til ny § 13 a om at Sametinget ved behandlingen av planer etter loven skal anses som statlig organ med innsigelsesrett og klagerett i saker av «vesentlig betydning» for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsniv.

I annet ledd foreslås det videre inntatt et nytt *fjerde punktum* hvoretter bestemmelsen suppleres med en henvisning til reglene om konsultasjoner i saksbehandlings- og konsultasjonslovens kapittel 3. Forutsetningen for å gjennomføre konsultasjoner i disse tilfellene, vil på samme måte som i forhold til fylkesplanleggingen, jf. forslaget til § 19–4 annet punktum, være at det fremsettes en forespørsel av en konsultasjonsberettiget part og at planutkastet må ha «direkte betydning» for denne, jf. saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 13 første ledd. Når det gjelder den mer konkrete gjennomføringen av konsultasjoner i forbindelse med kommunenes arealplanlegging, vil trolig særlig §§ 20 til 23, jf. også § 16 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven ha praktisk betydning, samtidig som det også vil måtte være rom for atskillig fleksibilitet så lenge de grunnleggende kravene i § 16 er oppfylt. For øvrig vises det til det som mer generelt er anført foran i punkt 19.4.6.4.

*Femte, sjette og sjuende ledd* gir oppregninger over organer med innsigelsesrett etter loven (i femte og sjuende ledd kommer dette direkte til uttrykk, mens det i sjette ledd ligger implisitt i bestemmelsen). Forslaget om å føye Sametinget til i disse oppregningene er et utslag av at Sameretts-

utvalget har foreslått en ny § 13 a om innsigelsesrett for Sametinget.

Selv om Sametinget, i alle fall om det gis innsigelsesrett, vil være dekket av uttrykkene «berørte statlige fagmyndigheter» i femte, sjette og sjuende ledd, er det etter Samerettsutvalgets syn likevel grunn til å presisere dette uttrykkelig i de ulike bestemmelsene.

## Kapittel VII Reguleringsplan

§ 25. Reguleringsformål, nytt første ledd nr. 9 skal lyde:

*I reguleringsplanen avsettes i nødvendig utstrekning:*

...

9. I landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsområder, jf. § 20–4 første ledd nr. 2, skal det i reguleringsplanen i nødvendig utstrekning også angis areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, landskapsvern, vern av kulturmiljø eller kulturminne, vern av biologisk mangfold, sammenhengende friluftsområder, bymark, nærrekreasjonsområder, seterområder og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel gir tillatelse til spredt bolig-, fritidsbolig og næringsvirksomhet.

Det foreslås inntatt en ny bestemmelse i § 25 første ledd nr. 9 om at det i områder som i kommuneplanens arealdel er lagt ut som LRNF-områder, jf. forslaget til ny § 20–4 første ledd nr. 2, «i nødvendig utstrekning» skal angis areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål, samlet eller hver for seg. Forslaget tilsvare Planlovutvalgets forslag til § 11–3 annet ledd nr. 3. Det vises således til merknadene i NOU 2003: 14 side 319, hvor det blant annet fremholdes at det innenfor LRNF-områdene finnes et stort register av arealbruk og brukerinteresser, og at det er «viktig at loven er tilstrekkelig nyansert til å kunne fange opp de ulike behovene for nyansert styring og tilrettelegging for vern og utvikling». Dette kan ikke minst reindriftsinteressene være tjent med. Se ellers drøftelsen i punkt 19.4.6.3 foran.

Samerettsutvalget er for øvrig innforstått med at forslaget til § 25 første ledd nr. 9 i noen grad vil overlape dennes nr. 2 om landbruksområder og nr. 6 om spesialområder for reindrift mv., men antar at dette ikke vil lede til spesielle vanskeligheter for praktiseringen.

§ 27–1. Utarbeiding av reguleringsplan, nr. 1 annet ledd og nr. 2 annet ledd skal lyde:

1. ...

2. Det faste utvalget for plansaker skal, når et område tas opp til regulering, sørge for at det blir kunngjort en melding om dette, som regel i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. I kunngjøringen skal det kort gjøres rede for påtenkte formål med reguleringen og hvilke følger den kan ventes å få for området. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere (herunder leietakere, reindriftsberettigede og andre bruksberettigede), underrettes ved brev og få en rimelig frist for å uttale seg før det faste utvalget for plansaker eventuelt behandler reguleringsforslaget.

3. ...

4. Det faste utvalget for plansaker skal i samband med kunngjøring etter reglene i første ledd legge saken frem for nabokommuner, fylkeskommunen, Sametinget og de statlige fagorganer som har særlige interesser i området med en rimelig frist for uttalelse. Innsigelse skal være sendt innen fristen. Dersom Sametinget eller andre sammenslutninger og interesser som er nevnt i § 14 første ledd bokstav b til e) i lov xx. xxxx 200x nr. xx om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle områder ønsker det, har disse rett til konsultasjoner i samsvar med bestemmelsene i nevnte lovs §§ 13 til 24 dersom fylkesplanen kan få direkte betydning for dem.

Det foreslås presisert i § 27–1 nr. 1 annet ledd tredje punktum at uttrykket «rettighetshavere» ved siden av leietakere blant annet også omfatter «reindriftsberettigede og andre bruksberettigede», slik at det klargjøres at disse gruppene «så vidt mulig bør» underrettes ved brev og få en frist til å uttale seg før forslag til reguleringsplan behandles av det faste utvalget for plansaker. I forhold til reindriften vil underretningsplikten som regel kunne overholdes ved at lederen eller styret for det eller de reinbeitedistriktene eller siidaene, jf. reindriftsloven §§ 42 flg. og 51 flg., som driver reindrift i kommunen, blir tilskrevet. Ved usikkerhet omkring dette, vil kommunen kunne søke bistand fra reindriftsforvaltningen.

Andre bruksberettigede, for eksempel personer eller grupper som er innehavere av partielle bruksrettigheter (servitutter) knyttet til utnyttelsen av utmarksressurser mv. i kommunen og som kan bli berørt av reguleringsplanen, kan det være vanskeligere å finne frem til, i alle fall dersom deres rettigheter ikke er registrert i grunnboken

eller anerkjent på annen måte. Underretningsplikten er imidlertid ikke absolutt, jf. uttrykket «så vidt mulig.»

Den foreslåtte presiseringen vil også gjelde uttrykket «rettighetshavere» i nr. 2 første ledd femte punktum. Det er imidlertid ansett unødvendig å gjenta presiseringen her.

Bestemmelsen i § 27-1 nr. 2 annet ledd om at nabokommuner, fylkeskommunen og statlige fagorganer som har særlige interesser i området skal få seg forelagt saken og gis en rimelig frist for å avgi uttalelse, foreslås supplert med en passus om at dette også gjelder for Sametinget. Dette er en følge av forslaget om å gi Sametinget innsigelsesrett i plansaker som kan ha «vesentlig betydning» for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsnivå, jf. § 13 a. Foreleggelsesplikten ovenfor Sametinget vil etter dette få anvendelse for reguleringsplaner i tradisjonelle samiske områder hvis forventede innvirkning på for eksempel samisk næringsutøvelse eller samiske kulturminner mv. vil være av et visst omfang.

Det foreslås videre inntatt et nytt tredje punktum i nr. 2 annet ledd, som viser til at bestemmelsene om konsultasjoner i saksbehandlings- og konsultasjonslovens kapittel 3 kan få anvendelse også i forhold til reguleringsplaner, dersom konsultasjonsberettigede aktører ber om det og kravet om «direkte betydning» er oppfylt. Se for øvrig merknadene til de foreslåtte endringene i § 19-4 annet ledd annet punktum og 20-5 annet ledd fjerde punktum foran.

*§ 27-2. Reguleringsvedtak, nr. 2 første ledd skal lyde:*

*2. Dersom det foreligger innsigelser mot planen fra fylkeskommunen, nabokommunene, Sametinget eller fra statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må reguleringsplan som er vedtatt av kommunestyret sendes departementet som avgjør om planen skal stadfestes. Hvis departementet stadfester planen, kan det etter at kommunen er gitt høve til å uttale seg, gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd. Dette må imidlertid ikke medføre at planen endres i hovedtrekkene.*

«Sametinget» foreslås føyd til oppregningen i § 27-2 nr. 2 første punktum over organer med innsigelsesrett. Dette er en følge av utvalgets forslag til ny § 13 a om å gi Sametinget innsigelsesrett i saker som må antas å kunne få vesentlig innvirkning på samisk kultur mv.

For øvrig må uttrykket «rettighetshavere» i § 27-2 nr. 3 første ledd sjettede punktum forstås på

samme måte som i § 27-1 nr. 1 annet ledd tredje punktum, jf. § 27-1 nr. 2 første ledd femte punktum, slik at det blant annet også vil omfatte reindriftsberettigede og andre bruksrettshavere i utmark. Det er imidlertid ikke ansett nødvendig å presisere dette i bestemmelsen, jf. ellers merkningene ovenfor til de foreslåtte endringene i § 27-1.

*§ 28-2. Bebyggelsesplan, fjerde ledd skal lyde:*

*Før forslag til bebyggelsesplan vedtas skal det legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i § 27-1 nr. 2. Medfører forslag til bebyggelsesplan annet enn mindre vesentlige endringer i forhold til arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan, skal det legges frem for nabokommuner, fylkeskommunen, Sametinget og statlig fagmyndighet som bestemt i § 27-1 nr. 2. Dersom det kommer innsigelser mot planen fra fylkeskommunen, nabokommunen, Sametinget eller statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må planen sendes kommunestyret og behandles som reguleringsplan etter reglene i § 27-2 nr. 2.*

«Sametinget» foreslås føyd til oppregningen av organer i § 28-2 fjerde ledd annet og tredje punktum. For så vidt gjelder annet punktum er forslaget en følge av at dette viser til ulike offentlige myndigheter «som bestemt i § 27-1 nr. 2» og at Samerettsutvalget har foreslått at også Sametinget skal nevnes i § 27-1 nr. 2. For tredje punktums vedkommende er forslaget en følge av at det her er regnet opp ulike myndigheter med innsigelsesrett og at utvalget har foreslått at også Sametinget i visse tilfeller skal tillegges slik rett, jf. § 13 a.

For øvrig må uttrykket «rettighetshavere» i § 28-2 femte ledd fjerde punktum forstås på samme måte som i § 27-1 nr. 1 annet ledd tredje punktum, jf. § 27-1 nr. 2 første ledd femte punktum og § 27-2 nr. 3 første ledd sjettede punktum, og dermed blant annet også omfatte reindriftsberettigede og andre bruksrettshavere i utmark.

*§ 29. Samarbeid mellom kommuner og offentlige etater om regulering, første ledd skal lyde:*

*Når fylkeskommunale eller statlige myndigheter skal forberede tiltak som gjør det nødvendig eller ønskelig å foreta regulering eller omregulering, skal de tidlig under forberedelsen søke samråd med kommunen. Ved tiltak som er lokalisert i tradisjonelle samiske områder, skal de aktuelle myndighetene også søke tidlig samråd med Sametinget.*

Det er i § 29 første ledd foreslått et nytt *annet punktum* om at når fylkeskommunale eller statlige myndigheter skal forberede tiltak som gjør det nødvendig eller ønskelig å foreta regulering eller omregulering i tradisjonelle samiske områder, tidlig under forberedelsen også skal søke samråd med Sametinget.

§ 29 gjelder for tilfeller hvor fylkeskommunale og statlige myndigheter tar initiativ i reguleringsaker for å få vedtatt planer for tiltak og formål som vedkommende myndigheter selv har et forvaltningsansvar for, typisk statlige eller fylkeskommunale bygninger, forsvarsanlegg, kraftlinjer, flyplasser, kulturminnevern, naturvern mv. Slike tiltak kan ha betydelig innvirkning på samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Det er derfor rimelig at de aktuelle statlige og fylkeskommunale, og også de kommunale planmyndighetene, søker samråd med Sametinget. Sametinget vil riktignok, i motsetning til den kommunen som de statlige eller fylkeskommunale planmyndighetene skal søke samråd med etter første punktum, ikke ha noen myndighet til å vedta reguleringsplaner mv. Det kan imidlertid bidra til at det blir belyst hvilke virkninger de planlagte tiltakene kan ha for samisk kultur mv. slik at dette blir tatt hensyn til i den videre planprosessen.

Den foreslåtte bestemmelsen vil dermed supplere de øvrige reglene som utvalget har foreslått om medvirkning og deltakelse for Sametinget i planprosessene, jf. blant annet forslagene til nye bestemmelser i § 13 a (innsigelsesrett mv.) og § 17–3 (planretningslinjer).

## Kapittel VII-a Konsekvensutredninger

### § 33–1. Virkeområde og formål, skal lyde:

*Bestemmelsene gjelder for planer etter plan- og bygningsloven som angitt i § 16–2, og nærmere bestemte planer og tiltak etter annet lovverk som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, herunder planer og tiltak som kan ha vesentlige virkninger for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.*

*Formålet med bestemmelsene er at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planen eller tiltaket, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planen eller tiltaket kan gjennomføres. Bestemmelsene skal også sikre at hensynet til å ivareta naturgrunnlaget for samisk kultur blir tatt i betraktning ved forberedelsen av planer eller tiltak i tradisjonelle samiske områder.*

Det er i første ledd foreslått inntatt en henvisning til planer og tiltak som kan ha vesentlige virkninger for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. I dette ligger det ingen realitetsendring, men en presisering som vil bidra til at § 33–1 første ledd korresponderer med den tilsvarende presiseringen som er foreslått i § 16–2, jf. merknadene til denne bestemmelsen foran. Se også forskrift om konsekvensutredninger 1. april 2005 nr. 276 § 4 første ledd bokstav e), jf. § 3, og forskriftens Vedlegg II A bokstav a) og Vedlegg II B bokstav e).

*Annet ledd* foreslås utvidet med et nytt *annet punktum* som inneholder en henvisning til naturgrunnlaget for samisk kultur. Heller ikke dette innebærer noen realitetsendring, men henvisningen harmonerer med den foreslåtte formålsbestemmelsen i § 2 første ledd, jf. også Planlovutvalgets forslag til § 1–1 første ledd. Presiseringen vil ytterligere synliggjøre at hensynet til å ivareta naturgrunnlaget for samisk kultur er et viktig hensyn ved anvendelsen av plan- og bygningsloven, og at dette også gjelder ved anvendelsen av bestemmelsene om konsekvensutredninger. Dette kan ha praktisk betydning blant annet når det skal utarbeides forslag til utredningsprogram eller planprogram etter § 33–2 første ledd. Herunder vil det kunne bidra til at slike programmer også skisserer hvilke behov det antas være for å utrede tiltaket eller planens virkninger for samiske arealbruksinteresser, og hvordan en ser for seg at disse interessene skal medvirke i den videre utredningsprosessen.

### § 33–2. Generelle bestemmelser, nytt tredje ledd skal lyde:

*Dersom Sametinget eller andre sammenslutninger og interesser som er nevnt i § 14 første ledd bokstav b til e) i lov xx. xxxx 200x nr. xx om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle områder ønsker det, har disse rett til konsultasjoner i samsvar med bestemmelsene i nevnte lovs §§ 13 til 24 dersom fylkesplanen kan få direkte betydning for dem. Dette gjelder både ved utarbeidelsen av forslag til program for plan- eller utredningsarbeidet, og underveis i utredningsprosessen såfremt de tiltakene utredningen gjelder eller utredningen som sådan kan få direkte betydning for disse sammenslutningene eller interessene.*

Det foreslås et nytt tredje ledd i § 33–2 som har bestemmelser om gjennomføringen av og saksbehandlingen ved konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a. Første punktum om at reglene om konsultasjoner i saksbehand-



lings- og konsultasjonslovens kapittel 3 får anvendelse dersom en aktør som har rett til konsultasjoner, ber om det og konsekvensutredningen gjelder forhold som kan få direkte betydning for vedkommende aktør, er sammenfallende med de bestemmelsene som foreslås inntatt i §§ 19–4 annet ledd annet punktum, 20–5 annet ledd fjerde punktum og 27–1 nr. 2 annet ledd tredje punktum for fylkesplanbehandlingen og behandlingen av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Det vises derfor til merknadene til disse bestemmelsene foran.

*Annet punktum* presiserer at bestemmelsen om konsultasjoner i første punktum både gjelder ved utarbeidelsen av forslag til utredningsprogram, og underveis i utredningsprosessen forutsatt at de tiltakene gjelder eller utredningen i seg selv oppfyller kravet om «direkte betydning». Se for øvrig det som er anført foran i punkt 19.4.8 med videre henvisninger blant annet til de særlige bestemmelsene i ILO-konvensjonens artikkel 7 (3) om konsultasjonsplikt ved utredninger av ulike tiltaks kulturelle og miljømessige virkninger i urfolksområder.

19. I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven):

Ny § 2–3 skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til tiltak, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

20. I lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.:

Ny § 6 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av forskrifter som regulerer utnyttelsen av laksefisk og innlandsfisk i tradisjonelle samiske områder, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

21. I lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane (jernbaneloven):

Ny § 4 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av godkjenninger eller tillatelser,*

*som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

22. I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart:

Ny § 2–5 skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av godkjenninger eller tillatelser, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

23. I lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova):

Nytt § 3 tredje ledd skal lyde:

*Når det etter lova her vurderas å treffe vedtak, for eksempel i form av tillatingar til tiltak eller vedtak om oreigning av areal og rettar, som kan få verknad for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske område, gjeld reglane i lov xx. xxxx 200x nr. xx i tillegg til dei sakshandsamingsreglane som elles gjeld.*

24. I lov 29. november 1996 om petroleumsvirksomhet:

Ny § 1–5 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til tiltak, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

25. I lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst:

Ny § 3 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til erverv av fiskefartøy eller andre tillatelser, eller forskrifter om adgangen til å delta i fisket, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

26. I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven):

Ny § 65 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til tiltak, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske*

*områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

27. I lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven):

Ny § 14 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å gi konsesjon til erverv av fast eiendom mv. i tradisjonelle samiske områder og formålet med ervervet er å gjennomføre tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

28. I lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova):

Ny § 21 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av tillatelse til tiltak eller forskrifter om vern av skogsområder, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

29. I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven):

Ny § 9 a skal lyde:

*Når det etter loven her overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av akvakulturtillatelse, som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

I likhet med bestemmelsene i § 28 nr. 1 til 8, nr. 10 og nr. 12 til 17, består også bestemmelsene i endringsparagrafen *nr. 19 til 29* av en henvisning til at når det etter vedkommende sektorlov vurderes å treffe beslutninger som kan «få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, får bestemmelsene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven anvendelse ved siden av ellers gjeldende saksbehandlingsregler.

Det kan derfor i hovedsak vises til det som generelt er anført om forståelsen av henvisningsbestemmelsene ovenfor, jf. særlig merknadene til § 28 nr. 1 til 8, samt punkt 18.5.3 foran. Ved enkeltvedtak etter de ulike lovverkene vil reglene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven §§ 5 til 11 få anvendelse. Imidlertid kan også konsultasjonsbestemmelsene i § 13 til 24 få anvendelse, blant annet

ved at det i større inngrepssaker eller saker av prinsipiell betydning kan være aktuelt å konsultere Sametinget ved siden av direkte berørte samiske rettighetshavere og brukerinteresser. De sistnevnte gruppene kan det også være aktuelt å konsultere i andre saker, men da i første rekke mer lokale brukerinteresser ettersom det i hovedsak vil være disse som oppfyller kravet om «direkte betydning», jf. for så vidt det som er anført om dette i merknadene til saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 13.

Ved vedtak av forskrifter og andre generelle reguleringer (retningslinjer og lignende), etter for eksempel lakse- og innlandsfiskeloven, jf. § 28 nr. 20 eller lov om retten til å delta i fiske og fangst, jf. § 28 nr. 25 vil henvisningen ha praktisk betydning for saksbehandlings- og konsultasjonsloven § 12 om forskrifter, men også for bestemmelsene om konsultasjoner i lovens kapittel 3. Mer konkret vil de sistnevnte bestemmelsene blant annet få betydning ved fremtidige vedtak av forskrifter om deltakelse i fiskeriene, jf. for eksempel forskrift 27. november 2006 nr. 1311 om deltakelse i kystfar tøygruppens fiske for 2007.

30. I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova):

§ 19 skal lyde:

*Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege, fylkeskommunale eller kommunale organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 6, jf. lov xx. 200x nr. xx om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.*

Den endringen som foreslås inntatt i § 28 nr. 30 avviker noe fra de bestemmelsene som ellers er foreslått i endringsparagrafen. Endringsforslaget innebærer at henvisningen til ILO-konvensjonens artikkel 6 i offentliglova § 19 foreslås utbygget med en henvisning til saksbehandlings- og konsultasjonsloven. En slik henvisning er en naturlig følge av at det er foreslått en nærmere lovregulering av konsultasjonsplikten etter konvensjonen.

Det er også foreslått at fylkeskommunale og kommunale organer føyes til i *første punktum*. Også slike organer vil etter forholdene kunne ha konsultasjonsplikt både etter ILO-konvensjonens artikkel 6 og etter saksbehandlings- og konsulta-

sjonsloven, jf. dennes § 15. Se ellers drøftelsen foran i punkt 17.5.8.9.

31. I lov 15. juni 2007 nr. 49 om reindrift:

§ 81 nytt annet ledd skal lyde:

*Når det overveies å treffe beslutninger, for eksempel i form av forskrifter i medhold av første ledd eller andre bestemmelser i loven her, får reglene i lov xx. xxxx 200x nr. xx anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler.*

Bestemmelsen i § 28 nr. 31 har samme art og innhold som brorparten av de øvrige henvisningsbestemmelsene i endringsparagrafen, jf. blant annet merknadene til § 28 nr. 1 til 8 ovenfor. I motsetning til de øvrige henvisningsbestemmelsene innehol-

der § 28 nr. 31 imidlertid ikke passusen «som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder.» Bakgrunnen for dette er at reindriftingslovens hjemler for å treffe beslutninger i form av enkeltvedtak eller forskrifter, vil få direkte betydning for reindriften, også i de tilfellene hvor beslutningene ikke uten videre kan få virkning for naturgrunnlaget. Det synes derfor i forhold til beslutninger etter reindriftingsloven lite hensiktsmessig å bruke dette kriteriet.

De endringene som Samerettsutvalget ellers har foreslått i reindriftingsloven, jf. foran i kapittel 16, er ikke inntatt i endringsparagrafen til saksbehandlings- og konsultasjonsloven. Disse forslagene er fremmet uavhengig av forslagene om saksbehandling og konsultasjoner.

**Vedlegg 1****Forkortelser**

|           |   |          |   |
|-----------|---|----------|---|
| EF        | Det europeiske fellesskap                           | Ot.meld. | Odelstingsmelding   |
| EFTA      | European Free Trade Association                     | Ot.prp.  | Odelstingsproposisjon   |
| EMD       | Menneskerettsdomstolen i Strasbourg                 | REC      | Report of the EFTA Court  |
| EMK       | Den europeiske menneskerettskonvensjon              | RG       | Rettens Gang  |
| ESA       | EFTA Surveillance Authority                         | Rt.      | Norsk Retstidende   |
| EU        | Den europeiske union                                | Saml.    | Samling af Afgørelser fra Domstolen og Retten i Første Instans  |
| EØS       | Det europeiske økonomiske samarbeidsområde          | SOU      | Statens offentlige utredninger                                  |
| ILO       | Den internasjonale arbeidsorganisasjon              | SP       | FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter               |
| Ilolex    | ILOs database med juridiske tekster, dokumenter mv. | St.meld. | Stortingsmelding  |
| Innst. O. | Innstilling til Odelstinget                         | St.prp.  | Stortingsproposisjon  |
| Innst. S. | Innstilling til Stortinget                          | TfR      | Tidsskrift for Rettsvitenskap                                   |
| kgl. res. | kongelig resolusjon                                 | ØSK      | FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter |
| NOU       | Norges offentlige utredninger                       |          |   |

---

## Vedlegg 2

# Kilder<sup>1</sup>

### Norske lover<sup>2</sup>

Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814  
lov om Skovvæsenet 22. juni 1863  
lov 2. juni 1883 angaaende Lapperne i de forenede Kongeriger Norge og Sverige  
lov 23. juni 1888 nr. 1 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finnmarkens Amt  
lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven)  
lov 22. mai 1902 nr. 11 om den almindelige borgerlige Straffelovs Ikrafttræden  
lov 8. august 1908 nr. 6 om ordning av retsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v. (høyfjellskommisjonsloven)  
lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster (kalkloven)  
lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven)  
lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven)  
lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonsaker (skjønnsprosessloven)  
lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven)  
lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven)  
lov 25. juni 1926 nr. 2 om forandring i lovgivningen om Høiesterett (plenumsloven)  
lov 12. mai 1933 om reindriften  
lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing  
lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene  
lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster (kvartsloven)  
lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster (avståingsloven)

lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftslivsloven)  
lov 28. juni 1957 nr. 28 om pensjonstrygd for fiskere  
lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova)  
lov 3. mars 1961 nr. 4 om varemerker (varemerkeloven)  
lov 5. mai 1961 om grannegjerde  
lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v. (åndsverkloven)  
lov 16. juni 1961 nr. 12 om ymse beitespørsmål (beitelova)  
lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova)  
lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)  
lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster  
lov 21. juni 1963 nr. 23 veglov  
lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke  
lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameige  
lov 25. juni 1965 nr. 1 om forpaktning  
lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven)  
lov 9. desember 1966 nr. 1 om hevd  
lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til trygderetten (trygderettsloven)  
lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)  
lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter (patentloven)  
lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigeendom (servitutlova)  
lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning  
lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven)  
lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)  
lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet  
lov 9. juni 1972 nr. 31 om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige

1. Oversikten er ikke nødvendigvis uttømmende, men siktemålet har vært å innta de fleste og mest sentrale kildene som er benyttet i utredningen. Gjennomgående er kun primærkilder nevnt her.  
2. Endringslover og opphevelseslover er ikke inntatt. Listen inneholder også enkelte opphevede lover som er anvendt i fremstillingen foran.

- lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk
- lov 26. januar 1973 nr. 4 om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom
- lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde
- lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningene (fjellova)
- lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone
- lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag
- lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister (forbrukertvistloven)
- lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift (den tidligere reindriftsloven)
- lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven)
- lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. (jordskifteloven)
- lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp
- lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
- lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (viltloven)
- lov 11. juni 1982 nr. 42 om rettledningstjenesten i fiskerinæringen
- lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr
- lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.
- lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved overføring av fast eiendom
- lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal (trollheimenloven)
- lov 7. juni 1985 nr. 51 om utmarkskommissjon for Nordland og Troms (utmarkskommissjonsloven)
- lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov
- lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)
- lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
- lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven)
- lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)
- lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak
- lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven)
- lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. (lakse- og innlandsfiskloven)
- lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger (bygdeallmenningsloven)
- lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningsloven)
- lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdsloven)
- lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
- lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane
- lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart
- lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)
- lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn
- lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet
- lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste
- lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)
- lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
- lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven)
- lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)
- lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
- lov 14. mars 2003 nr. 15 om beskyttelse av design (designloven)
- lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone
- lov 4. juli 2003 nr. 74 om hundehold (hundeloven)
- lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.
- lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova)
- lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)
- lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)
- lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)
- lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering  
 lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument  
 i offentlig verksemd (offentleglova)  
 lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (den nye rein-  
 driftsloven)

*Lover mv. fra andre nordiske land*

den svenske rennäringslagen (1971:437)  
 den finske förordningen om delegationen för  
 sameärenden (824/73)  
 den danske hjemmestyreløven 29. november 1978  
 (Grønland)  
 den finske fiskelagen (286/1982)  
 den svenske jaktlagen (1987:259)  
 den finske renskötselfagen (848/1990)  
 den danske lov nr. 263 af 6. maj 1993 om jagt og  
 vildtforvaltning  
 den svenske rennäringsförordningen (1993:384)  
 den finske jaktlagen (615/1993)  
 den svenske fiskelagen (1993:787)  
 den danske loven om mineralske råstoffer (råstof-  
 loven), jf. lovbekendtgørelse nr. 49 af 21 januar  
 1994 – med senere endringer  
 den finske sametingslagen (974/1995)  
 den finske grundlagen (731/1999)

*Forskrifter mv.<sup>3</sup>*

Cancelli-Promemoria 25. februar 1812  
 forskrift 9. juli 1971 nr. 6 (Femundsmarka)  
 forskrift 9. juli 1971 nr. 7 (Øvre Dividal)  
 forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvars-  
 fordeling etter kulturminneløven  
 forskrift 1. november 1982 nr. 1569 for godkjenning  
 av gjeterhytter i reindriften  
 forskrift 26. september 1983 nr. 1495 om føring av  
 manntall for fiskere, fangstmenn m.v.  
 forskrift 22. juni 1984 nr. 1302 om seter og tilleggs-  
 jord m.m. i statsallmenning  
 forskrift 29. januar 1985 nr. 183 om fredning av  
 visse områder i Finnmark mot reinbeite  
 forskrift 4. mars 1987 nr. 164 om valg av distrikts-  
 styre  
 forskrift 19. april 1988 nr. 336 om viltforvaltning på  
 statsgrunn  
 forskrift 3. november 1988 nr. 874 om regulering  
 (nattefredning) av fjordfisket i Kåfjord, Kåfjord  
 kommune, Troms  
 forskrift 3. november 1988 nr. 875 om forbud mot  
 bruk av snurpenot, snurrevad og andre notred-  
 skaper i ulike deler av Troms fylke

forskrift 8. september 1989 nr. 893 (Saltfjellet-  
 Svartisen)  
 forskrift 8. september 1989 nr. 894 (Gåsvatnan)  
 forskrift 7. desember 1990 nr. 959 (energilovfor-  
 skriften)  
 forskrift 18. desember 1992 nr. 1176  
 forskrift 1. mai 1993 nr. 391 for fiske, Engerdal  
 kommune, Hedmark  
 forskrift 13. juli 1995 nr. 642 om høsting av tang og  
 tare  
 forskrift 13. desember 1996 nr. 1144 om forsøks-  
 ordning med rettsmekling  
 forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking  
 forskrift 27. juni 1997 nr. 653 (petroleumsforskrif-  
 ten)  
 forskrift 29. august 1997 nr. 1537 om telling av rein  
 forskrift 3. september 1998 nr. 859 om forbud mot  
 å fiske norsk vårgytende sild i den nordøstlige  
 del av Norges økonomiske sone  
 forskrift 18. februar 2000 nr 108 Instruks om utred-  
 ning av konsekvenser, foreleggelse og høring  
 ved arbeidet med offentlige utredninger, for-  
 skrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget  
 forskrift 10. mars 2000 nr. 271 om bruk av sorte-  
 ringsristsystem i fiske med torsketral (100 mm  
 og 135 mm maskevidde)  
 forskrift 21. desember 2001 nr. 1474 til bergverks-  
 loven m.m.  
 forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt  
 og fangst  
 forskrift 20. desember 2002 nr. 1772 om verneplan  
 for Stabbursdalen nasjonalpark  
 forskrift 22. januar 2003 nr. 57 om opplysningsplikt  
 ved landing og omsetning av fisk  
 forskrift 25. februar 2003 nr. 256 om oppgaveplikt  
 og redskaper som er tillatt benyttet ved fiske  
 etter anadrome laksefisk  
 forskrift 27. februar 2003 nr. 367 om fiske i vass-  
 drag, Troms  
 forskrift 13. mars 2003 nr. 387 om fisketider for  
 fiske etter anadrome laksefisk i sjøen  
 forskrift 10. mai 2003 nr. 605 for fiske i vassdrag og  
 munningssoner i Nordland  
 forskrift 20. juni 2003 nr. 736 om åpning av fiske  
 etter anadrome laksefisk  
 forskrift 29. august 2003 nr. 1101 Børgefjell nasjo-  
 nalpark  
 forskrift 9. januar 2004 nr. 8 (Junkerdaalen)  
 forskrift 20. februar 2004 nr. 390 (Skarvan og Rolt-  
 dalen)  
 forskrift 8. mars 2004 nr. 515 om jakt, felling, fangst  
 og fiske i statsallmenning  
 forskrift 1. juni 2004 nr. 931 (forurensningsforskrif-  
 ten)

3. Ikrafttredelses-, opphevelses- og delegeringsforskrifter er ikke inntatt.

- forskrift 4. juni 2004 nr. 866 Ånderdalen nasjonalpark
- forskrift 10. september 2004 nr. 1257 (Gutulia)
- forskrift 17. desember 2004 nr. 1691 (Blåfjella-Skjækerfjella)
- forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen
- forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt
- forskrift 1. april 2005 nr. 276 om konsekvensutredninger
- forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk
- forskrift 21. juni 2005 nr. 717 om beiteområder for svensk rein i Norge
- forskrift 2. september 2005 nr. 978 (Bjørnberga og Isteren)
- forskrift 2. september 2005 nr. 979 (Volaberget/Kvemskjølen)
- forskrift 22. desember 2005 nr. 1681 om begrensninger i fisket for ikke-manntallsførte fiskere i fiske etter torsk, rognkjeks, makrell og kongekrabbe
- forskrift 6. juli 2006 nr. 883 om fredningsområder for hummer
- forskrift 25. juli 2006 nr. 1125 om midlertidig vern av Salomobergan naturreservat
- forskrift 27. november 2006 nr. 1311 om deltakelse i kystfartøygruppens fiske for 2007 (deltakelsesforskriften)
- forskrift 21. desember 2006 nr. 1611 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 ° N i 2007
- forskrift 1. februar 2007 nr. 112 (jakttidforskriften)
- forskrift 16. mars 2007 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark [med merknader]
- forskrift 20. juni 2007 nr. 685 om anvendelse av det kvantum av torsk som er satt av til distriktskvote i 2007
- forskrift 20. august 2007 nr. 987 om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn
- NOU 1980: 49 *Revisjon av gjerde- og beitelovgivning*
- NOU 1981: 20 *Tjeldsundfeltet*
- NOU 1984: 8 *Utnyttelse og forvaltning av mineralressursene*
- NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*
- NOU 1985: 32 *Revisjon av almenningslovgivningen*
- NOU 1986: 6 *Erstatning til fiskere for ulemper ved petroleumsvirksomheten*
- NOU 1986: 13 *Ny landsplan for nasjonalparker*
- NOU 1988: 16 *Eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser*
- NOU 1988: 18 *Lov om planlegging, bygging og drift av rørledninger for transport av petroleum over land (rørledningsloven)*
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*
- NOU 1992: 32 *Bedre struktur i lovverket. Lovstrukturutvalgets delutredning II*
- NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter*
- NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*
- NOU 1994: 21 *Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv*
- NOU 1996: 11 *Forslag til ny minerallov*
- NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*
- NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett*
- NOU 1998: 17 *Barnefordelingssaker*
- NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*
- NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*
- NOU 2001: 32 *Rett på sak*
- NOU 2001: 34 *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger – bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget*
- NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*
- NOU 2002: 9 *Jordskifterettens stilling og funksjoner*
- NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*
- NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati, Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*
- NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner*
- NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)*
- NOU 2005: 10 *Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser*
- NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II*
- Innstilling fra Laxelovkommissionen av 1898, avgitt 1902.
- Innstilling fra Fjellovkomiteen av 1912, avgitt 1916.
- Innstilling om administrasjonsordningen for Statens skoger, herunder statsallmenningene, statens høyfjell og Opplysningsvesenets fonds

#### **Utredninger, proposisjoner, innstillinger og andre dokumenter mv. utarbeidet av norske offentlige utvalg, organer og instanser**

NOU 1974: 8 *Tromsdalstindområdet*

NOU 1975: 17 *Fagervolltraktene*

NOU 1977: 16 *Stormheimfeltet*

NOU 1977: 29 *Moffellet og Svartifeltet*

NOU 1980: 40 *Saltdalfeltene*

NOU 1980: 41 *Tysfjordfeltet*



- skoger med sikte på en mer forretningsmessig drift, avgitt oktober 1951.
- Tilråding fra Komitéen til revisjon av lakseloverket, 1956.
- Sivillovbokutvalget, Rådsegn 5, 1960.
- Innstilling til revisjon av den alminnelige konsesjonslov av 14. desember 1917 mv., 1960.
- Innstilling fra Bergverklovkomitéen, 1967.
- Innstilling om lov om utnyttelse av rettigheter og herligheter i statsalmenningene (fjellogen) Avgitt desember 1969 av Fjellovkomitéen av 1965.
- Innstilling fra Samisk fiskeriutvalg, upublisert utredning, avgitt til Fiskeridepartementet 10. april 1997.
- Oth. prp. nr. 25 (1854) vedr. særlov om multeplukking i «Nordlands og Finmarkens amter.»
- Oth. prp. No. 2 (1882) Angaaende Lov om Lapperne i de forenede Riger
- Ot.prp. nr. 21 (1903–04)
- Ot.prp. nr. 32 (1908) Angaaende utferdigelse av en lov om ordning av rettsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v.
- Ot.prp. nr. 52 (1918) Om lov om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jagt og fangst m.v. i statens almenninger
- Ot.prp. nr. 28 (1932) Om utferdigelse av en lov om rendriften
- Ot.prp. nr. 1 (1954) Lov om opphevelse av lov av 8. august 1908 om ordningen av rettsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m. v.
- Ot.prp. nr. 2 (1957) Om lov om friluftslivet
- Ot.prp. nr. 19 (1959) Om lov om ymse beitespørsmål
- Ot.prp. nr. 48 (1963–64) Om lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke
- Ot.prp. nr. 30 (1965–66) Om lov om hevd
- Ot.prp. nr. 5 (1966–1967) Om lov om anke til Trygderetten og lov om endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og andre trygde- og pensjonslover
- Ot.prp. nr. 8 (1967–68) Om lov om servituttar
- Ot.prp. nr. 1 (1971–72) Lov om bergverk
- Ot.prp. nr. 49 (1971–72) Om lov om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite
- Ot.prp. nr. 55 (1972–73) Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
- Ot.prp. nr. 32 (1973–74) Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
- Ot.prp. nr. 68 (1975–76)
- Ot.prp. nr. 9 (1976–77) Om lov om reindrift
- Ot.prp. nr. 56 (1978–1979) Om lov om jordskifte o.a
- Ot.prp. nr. 9 (1980–81) Om lov om viltet
- Ot.prp. nr. 17 (1982–83) Om lov om bygging av reingjerder mellom Norge og Finland
- Ot.prp. nr. 12 (1984–85) Om lov om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal
- Ot.prp. nr. 56 (1984–85) Plan- og bygningslov
- Ot.prp. nr. 59 (1984–85) Om lov om utmarkskommisjon for Nordland og Troms
- Ot.prp. nr. 33 (1986–87) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold
- Ot.prp. nr. 46 (1986–87) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
- Ot.prp. nr. 25 (1988–89) Om lov om endringer i lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (tilføyelse av regler om erstatning til fiskere)
- Ot.prp. nr. 51 (1988–89) Om endringer i plan- og bygningsloven og visse andre lover om arealdisponering
- Ot.prp. nr. 60 (1989–1990) Samisk språk. Lov om endringer i I) Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). II) Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen. III) Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene
- Ot.prp. nr. 29 (1991–1992) Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v
- Ot.prp. nr. 37 (1991–92) Om A) Lov om bygdealmenninger. B) Lov om skogsdrift m.v. i statsalmenningene. C) Lov om opphevelse av og endringer i gjeldende lovgivning om almenninger m.v.
- Ot.prp. nr. 82 (1991–92) Om endringer i energilovgivningen som følge av en EØS-avtale
- Ot.prp. nr. 50 (1992–93) Om lov om endringer i vassdragsreguleringsloven mfl.
- Ot.prp. nr. 27 (1993–94) Om lov om endringer i lov 7 juni 1985 nr 51 om utmarkskommisjon for Nordland og Troms m fl
- Ot.prp. nr. 28 (1994–95) Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven
- Ot.prp. nr. 27 (1995–96) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
- Ot.prp. nr. 33 (1996–97) Om lov om oppheving av lov av 11. juni 1982 nr 42 om rettledningstjenesten i fiskerinæringen og endringer i visse andre lover mm.
- Ot.prp. nr. 2 (1997–98) Om lov om oppheving av lov av 11. juni 1982 nr. 42 om rettledningstjeneste i fiskerinæringen og endringer i visse andre lover med mer
- Ot.prp. nr. 67 (1997–98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

- Ot.prp. nr. 82 (1997–1998) Om lov om husleieavtaler (husleieloven)
- Ot.prp. nr. 3 (1998–99) Om lov om menneskerettigheter (menneskerettsloven)
- Ot.prp. nr. 35 (1998–99) Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven)
- Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)
- Ot.prp. nr. 65 (2001–2002) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (bortfall av funksjonsbetegnelser på domstolene m.m.)
- Ot.prp. nr. 29 (2002–2003) Om lov om endringer i barneloven mv. (Nye saksbehandlingsregler i barnefordelingssaker for domstolene mv.)
- Ot.prp. nr. 35 (2002–2003) Om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone
- Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)
- Ot.prp. nr. 106 (2002–2003) Om lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner)
- Ot.prp. nr. 28 (2004–2005) Om lov om skogbruk (skogbrukslova)
- Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)
- Ot.prp. nr. 38 (2004–2005) Om lov om endring i lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold
- Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
- Ot.prp. nr. 75 (2004–2005) Om lov om endringer i lov 9. juni 1972 nr. 31 om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite
- Ot.prp. nr. 78 (2004–2005) Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.
- Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) Om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift
- Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Ot.prp. nr. 8 (2005–2006) Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.
- Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) Om lov om endringer i tvisteloven (endringer i straffeprosessloven og andre lover)
- Ot.prp. nr. 78 (2005–2006) Om lov om endringer i lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste mv.
- Ot.prp. nr. 99 (2005–2006) Om lov om endring i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann.
- Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) Om lov om reindrift (reindrifftsloven)
- Indst. O. nr. 23 (1854) vedr. særlov om multeplukking i «Nordlands og Finmarkens amter.»
- Innst. O nr. 98 (1976–77) Innstilling fra landbrukskomiteen om lov om reindrift
- Innst. O. nr. 37 (1977–78) Innstilling fra landbrukskomiteen om lov om reindrift
- Innst. O. nr. 17 (1984–85) Innstilling fra landbrukskomiteen om lov om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal
- Innst. O. nr. 64 (1984–85) Innstilling fra justiskomiteen om lov om utmarkskommisjon for Nordland og Troms
- Innst. O. nr. 79 (1986–87) Innstilling fra justiskomiteen om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold
- Innst. O. nr. 53 (1991–92) Tilleggsinnstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. (med vedlegg og undervedlegg)
- Innst. O. nr. 8 (1995–96) Innstilling fra næringskomiteen om lov om endringer i reindrifftslova, jordskiftelova og viltlova
- Innst. O. nr. 76 (2002–2003) Innstilling fra utenrikskomiteen om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone
- Innst. O. nr. 25 (2003–2004) Innstilling fra næringskomiteen om lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner)
- Innst. O. nr. 80 (2004–2005) Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)
- Innst. O. nr. 41 (2005–2006) Innstilling fra justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Innst. O. nr. 74 (2005–2006). Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste mv.
- Innst. O. nr. 72 (2006–2007) Innstilling fra næringskomiteen om lov om reindrift (reindrifftsloven)
- Innst. S. nr. 147 (1987–88) [Om Grunnloven § 110 a]
- Innst. S. nr. 205 (1988–1989) Salg av statsskog og eiendommer
- Innst. S. nr. 158 (1991–92) Innstilling fra næringskomiteen om omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger
- Innst. S nr. 172 (1993–94) [Om Grunnloven § 110 c]

- Innst. S. nr. 242 (2000–2001) Innstilling fra justiskomiteen om førsteinstansdomstolene i fremtiden
- Innst. S. nr. 114 (2001–2002) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet
- Innst. S. nr. 110 (2002–2003) Innstilling fra kommunalkomiteen om samepolitikken
- Innst. S. nr. 200 (2003–2004) Innstilling fra utenrikskomiteen om overenskomster inngått med fremmede makter i 2002
- Ot. forh. (1977–78) s. 212 flg.
- Forhandlinger i Stortinget (1987–88) [Om Grunnloven § 110 a]
- Forhandlinger i Odelstinget for 1995–96 [Om endringer i reindrifftsloven]
- Forhandlinger i Lagtinget for 1995–96 [Om endringer i reindrifftsloven]
- St.prp. nr. 106 (1971–72) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 9. februar 1972, med tilhørende protokoll og noteveksling, mellom Norge og Sverige om reinbeite
- St.prp. nr. 3 (1986/87) Om kraftutbygging i Saltfjellet/Svartisen
- St.prp. nr. 102 (1989–90) Om den 76. internasjonale arbeidskonferanse i Genève 1989
- St.prp. nr. 52 (1991–1992) Omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger
- St.prp. nr. 100 (1991–92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)
- St.prp. nr. 49 (1997–98) Om reindrifftsavtalen 1998–99
- St.prp. nr. 1 (2002–2003) for budsjetterminen 2003 – Justisdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for budsjettåret 2007 – Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for budsjettåret 2007 – Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for budsjettåret 2007 – Justis- og politidepartementet
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for budsjettåret 2007 – Nærings- og handelsdepartementet (NHD)
- St.meld. nr. 19 (1958) *Ålmenningsspørsmål i Trøndelag*
- St. meld. nr. 61 (1959–60) *Årsmelding for Direktoratet for statens skoger 1958*
- St.meld. nr. 48 (1965–66) *Allmenningsspørsmål i Trøndelag*
- St.meld. nr. 42 (1973–74) *Grenser for statens eide- domar i Trøndelag*
- St. meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift*
- St. meld. nr. 56 (1991–92) *Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (strukturmeldinga)*
- St. meld. nr. 62 (1991–1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*
- St. meld. nr. 41 (1996–97) *Om samepolitikken*
- St. meld. nr. 48 (1998–1999) *Om Sametingets virksomhet 1998*
- St.meld. nr. 23 (2000–2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden*
- St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv – Ein veg til høgare livskvalitet*
- St. meld. nr. 55 (2000–2001) *Om samepolitikken*
- St. meld. nr. 33 (2001–2002) *Tilleggsmelding til St. meld. nr. 55 (2000–2001) Om samepolitikken*
- St. meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*
- St. meld. nr. 38 (2003–2004) *Om petroleumsvirksomheten*
- St. meld. nr. 11 (2004–2005) *Om Sametingets virksomhet*
- St. meld. nr. 25 (2004–2005) *Om regionalpolitikken*
- St. meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord*
- St. meld. nr. 8 (2005–2006) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*
- St. meld. nr. 21 (2005–2006) *Hjarte for heile landet*
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser, 23. juni 2006.
- Fiskeri- og kystdepartementet, [mandat for] Utredning om samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, 30. juni 2006.
- Framlegg til justeringer i gjeldende gjerde- og beitelovgivning, rapport avgitt til Landbruksdepartementet i november 1987.
- Fylkesmannen i Hedmark, Rapport nr. 2/2005, Forslag til vern av skog på Statskog SFs grunn i Hedmark, [endelig versjon], 16. februar 2005.
- Fylkesmannen i Nordland, saksframlegg for fylkestinget i Nordland, 11. juni 1931.
- Indberetning fra den ved kongelig Resolution av 12te Juli 1889 til Undersøgelse af Lappeforholdene i Hedemarkens, Søndre og Nordre Trondhjems Amter anordnede kommission [Lappekommissjonen av 1889].
- Indberetning fra den ved kongelig Resolution af 6<sup>te</sup> August 1892 til Undersøgelse av lappeforholdene i Nordlands Amt anordnede Kommission, bilag 1: Afskrift af [Peter] Schnitlers Relation af 15de April 1744.
- Innstilling fra Lappekommissjonen av 1897, 1904.

- Justisdepartementet, Lovavdelingen, Innføring av fjelloven i Nordland og Troms, uttalelse 27. mai 1998 (98/01247 E TEK/ØØ/sa).
- Justisdepartementet, Lovavdelingen, Lovteknikk og lovforberedelse Veiledning om lov- og forskriftarbeid, februar 2000.
- Justisdepartementet, Lovavdelingen, Juridiske spørsmål vedrørende Innst. S. nr. 122 (1999–2000) – Gasskraft, uttalelse, 6. mars 2000.
- Justisdepartementets høringsnotat 26. juni 2006, Høring – utkast til forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark
- Justisdepartementet, Høringsbrev – forskrift om gjenåpning av saker avgjort av utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, 23. oktober 2007 (200705385 ES MVO/PEO).
- Landbruksdepartementet, Et fremtidig Statskog, rapport fra prosjektgruppe opprettet 11. juni 2003, fremlagt 8. juni 2004.
- Miljøverndepartementet, Rundskriv T 1/97 Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, 1997.
- Nasjonalt utvalg for prosessen for bruk og vern i lulesamisk område, Videre prosess for bruk og vern i lulesamisk område i Tysfjord, Hamarøy og Sørfold kommuner, april 2006.
- Norsk Polarinstitutt og Havforskningsinstituttet, Identifisering av særlig verdifulle områder i Lofoten-Barentshavet, rapport, mai 2003.
- Nærings- og handelsdepartementet, Forslag til ny minerallov – høringsnotat, 26. mai 2003 (200302779–3/TRW).
- Olje- og energidepartementet, Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet med grunnlagsstudier, juli 2003.
- Ot.meld. nr. 1 (1999–2000) Om tilbaketrekking av Ot.prp. nr. 35 (1998–99) om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven).
- Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09 (Soria Moria-erklæringen).
- Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Sametinget og Arbeids- og inkluderingsministeren, desember 2005.
- Protokoll fra konsultasjonsmøte mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet, 5. januar 2006.
- Rapport fra arbeidsgruppe: Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, april 2005.
- Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet 8. juni 2006, Tida og Tilhøva, avgitt 15. desember 2006.
- Regjeringen Bondevik I, Regjeringserklæring (Voksenåsen-erklæringen), 14. oktober 1997.
- Regjeringsadvokaten, brev til Landbruksdepartementet, 23. november 1983 (referanse 55/80 JFR/EH).
- Relation af 15de April 1744, Ang. Undersøgelse av Lappeforholdene i Nordlands Amt, av major Peter Schnitler.
- Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeriressursene, Dokument nr. 3:13 (2003–2004).
- Røroskommisjonens innberetning, 1879.
- Samene i Europa Virkninger for samiske interesser ved ulike former for tilknytning til EF, Kommunaldepartementet 1992.
- Sametingets melding om fiske som næring og kultur i kyst- og fjordområdene, oktober 2004.
- Sametingets budsjett 2007, Sametingsrådets forslag til innstilling, oktober 2006.
- The principal facts concerning Norwegian territorial waters – Memorandum prepared by the Royal Norwegian Committee of November 7th 1924.
- Utenriksdepartementet, Rettsavdelingen, Vurdering av den folkerettslige utredning til professorene Graver og Ulfstein, mars 2004.

### **Svenske, finske, danske og nordiske utredninger mv.**

- SOU 1975: 99 og 100, *Samerna i Sverige*
- SOU 1986:36 *Samernas folkrättsliga ställning*
- SOU 1998:135 *Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté*
- SOU 1999:25 *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige Betänkande av Utredningen om ILO:s konvention nr 169*
- SOU 2000:99 *Domarutnämningar och domstolsledning*
- SOU 2001:101 *En ny rennäringspolitik*
- SOU 2005:17 *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lapptmarkerna och på renbetesfjällen*
- SOU 2005:79 *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö*
- SOU 2005:116 *Jakt och fiske i samverkan*
- SOU 2006:14 *Samernas sedvanemarkar Betänkande av Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet*
- Ds (departementspromemoria) 1992:38 *Domstolsväsendet – organisation och administration i framtiden*
- Prop. 1992/93:32 *Samerna och samisk kultur m.m.*
- Ds 1993:34 *Specialdomstolarna i framtiden*

- DV(Domstolsverket)-rapport 2003:3 *Specialisering – En forstudie i samarbeide med Sveriges Domareförbund*
- Prop. 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*
- Regeringskansliet, Socialdepartementet, *Sveriges rapportering kring efterlevandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, Rapport S2006/1910/SK
- Den svenske statsrapporten 6. september 2006 (E/C.12/SWE/5 6 September 2006) om FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- Det finske Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 8/1993 rd
- Det finske Justitieministeriets publikasjon 2006:8, *Sammandrag och referat av forskningsstudien Markrättigheter i Lappmarken*
- Betænkning fra Domstolenes Strukturkommission Betænkning nr. 1398 2001
- Innstilling fra Norsk-Svensk Reinbeitekommission av 1997, 2001.
- Nordisk samekonvensjon Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe*, avgitt 26. oktober 2005 (utkast til nordisk samekonvensjon).
- Norske rettsavgjørelser**
- Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg*
- Rt. 1862 s. 654
- Rt. 1889 s. 633
- Rt. 1892 s. 401
- Rt. 1892 s. 411
- Rt. 1897 s. 340
- Rt. 1897 s. 759
- Rt. 1902 s. 296
- Rt. 1912 s. 433
- Rt. 1912 s. 785 (Stange Prestegård)
- Rt. 1914 s. 35 (Hadeland)
- Rt. 1914 s. 715
- Rt. 1916 s. 689
- Rt. 1916 s. 1046
- Rt. 1916 s. 1249
- Rt. 1917 s. 708 (Øvre Numedal)
- Rt. 1917 s. 718
- Rt. 1917 s. 734
- Rt. 1918 s. 401
- Rt. 1918 II s. 32 (Veivandet/Veikvatnet)
- Rt. 1924 s. 1039
- Rt. 1928 s. 835
- Rt. 1929 s. 289
- Rt. 1932 s. 367
- Rt. 1935 s. 79
- Rt. 1935 s. 876
- Rt. 1936 s. 923
- Rt. 1948 s. 255 (Syndinvannene)
- Rt. 1948 s. 533 (Eidfjord)
- Rt. 1949 s. 444 (Valdresflyen)
- Rt. 1951 s. 417 (Vangdommen)
- Rt. 1951 s. 1125 (Atnedal)
- Rt. 1952 s. 458
- Rt. 1953 s. 318
- Rt. 1953 s. 1166
- Rt. 1954 s. 213
- Rt. 1954 s. 389 (Aurland i Sogn)
- Rt. 1954 s. 635
- Rt. 1954 s. 1055 (Urevassbotn og Iungsdalen)
- Rt. 1955 s. 269 (Kviknes)
- Rt. 1955 s. 361 (Marsfjell)
- Rt. 1956 s. 1085 (Hessdalen)
- Rt. 1957 s. 1178 (Luster)
- Rt. 1958 s. 1076
- Rt. 1959 s. 92
- Rt. 1959 s. 388 (Oppdal m.m.)
- Rt. 1959 s. 854
- Rt. 1959 s. 1169
- Rt. 1960 s. 213 (Jevnaker)
- Rt. 1960 s. 907
- Rt. 1961 s. 117
- Rt. 1961 s. 459
- Rt. 1961 s. 1114
- Rt. 1961 s. 1163 (Dale)
- Rt. 1962 s. 53
- Rt. 1962 s. 163
- Rt. 1962 s. 369 (Gullklausul)
- Rt. 1963 s. 349
- Rt. 1963 s. 827
- Rt. 1963 s. 1091
- Rt. 1963 s. 1263 (Vinstra)
- Rt. 1967 s. 1265
- Rt. 1968 s. 24
- Rt. 1968 s. 394 (Brekken)
- Rt. 1968 s. 429 (Altevang II)
- Rt. 1969 s. 1220 (Malangen)
- Rt. 1969 s. 1409
- Rt. 1970 s. 67 (Strandlovsaken)
- Rt. 1970 s. 1367
- Rt. 1971 s. 438
- Rt. 1971 s. 596
- Rt. 1972 s. 292
- Rt. 1972 s. 643
- Rt. 1973 s. 229
- Rt. 1973 s. 332
- Rt. 1973 s. 452
- Rt. 1973 s. 705 (Vikesdalselven)
- Rt. 1973 s. 922
- Rt. 1975 s. 552

- Rt. 1975 s. 796  
 Rt. 1975 s. 920  
 Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga)  
 Rt. 1976 s. 1 (Kløfta)  
 Rt. 1976 s. 117  
 Rt. 1977 s. 267  
 Rt. 1979 s. 37  
 Rt. 1979 s. 492 (Varfjell/Stifjell)  
 Rt. 1979 s. 661  
 Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I)  
 Rt. 1979 s. 1099  
 Rt. 1979 s. 1283 (Kåfjord – reindrift)  
 Rt. 1980 s. 469  
 Rt. 1981 s. 745 (Isene)  
 Rt. 1981 s. 1215 (Trollheimen)  
 Rt. 1982 s. 241 (Altaskjønnet)  
 Rt. 1982 s. 1541  
 Rt. 1983 s. 569 (Vansjø)  
 Rt. 1984 s. 629  
 Rt. 1985 s. 247 (Kåfjord – fiske)  
 Rt. 1985 s. 1128 (Rugsund)  
 Rt. 1986 s. 199 (Hardangervidda nasjonalpark)  
 Rt. 1986 s. 583  
 Rt. 1986 s. 1122  
 Rt. 1986 s. 1200  
 Rt. 1988 s. 378  
 Rt. 1988 s. 1217 (Korssjøfjell/Femunden)  
 Rt. 1989 s. 285 (Vargavågen)  
 Rt. 1990 s. 1113  
 Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn og Skjerstad)  
 Rt. 1992 s. 352 (Sigdal)  
 Rt. 1993 s. 321 (Hydalen)  
 Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk)  
 Rt. 1993 s. 1333  
 Rt. 1994 s. 610 (Bølgepapp)  
 Rt. 1994 s. 813  
 Rt. 1995 s. 304 (Bellona)  
 Rt. 1995 s. 644 (Balsfjord)  
 Rt. 1995 s. 1358  
 Rt. 1995 s. 1427 (Naturfredning)  
 Rt. 1996 s. 521 (Lena)  
 Rt. 1996 s. 547  
 Rt. 1996 s. 1232 (Tysfjord)  
 Rt. 1996 s. 1415 (Borthen)  
 Rt. 1996 s. 1457 (Tokeneskilen)  
 Rt. 1997 s. 188  
 Rt. 1997 s. 580 (OFS)  
 Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden)  
 Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus)  
 Rt. 1997 s. 1954 (Løten kommune)  
 Rt. 1997 s. 1965 (Eidesund)  
 Rt. 1998 s. 1164 (Furumoa)  
 Rt. 1999 s. 961 (Rest-Jugoslavia)  
 Rt. 2000 s. 591 (Utvisning III)  
 Rt. 2000 s. 996 (Bøhler)
- Rt. 2000 s. 1579  
 Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I)  
 Rt. 2001 s. 207 (Tjeldstø naturreservat)  
 Rt. 2001 s. 769 (Selbu)  
 Rt. 2001 s. 1116 (Båndtvang)  
 Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen)  
 Rt. 2002 s. 391 (GOD MORGON)  
 Rt. 2002 s. 550  
 Rt. 2002 s. 557 (Dobbeltstraff)  
 Rt. 2002 s. 778  
 Rt. 2004 s. 999  
 Rt. 2004 s. 1046  
 Rt. 2004 s. 1092 (Stonglandseidet)  
 Rt. 2004 s. 1683  
 Rt. 2004 s. 1985 (Barns fiskerett)  
 Rt. 2005 s. 469  
 Rt. 2005 s. 607  
 Rt. 2005 s. 805  
 Rt. 2005 s. 833  
 Rt. 2005 s. 1365 (Finanger II)  
 Rt. 2005 s. 1577  
 Rt. 2006 s. 71 (SAS)  
 Rt. 2006 s. 179  
 Rt. 2006 s. 262  
 Rt. 2006 s. 293  
 Rt. 2006 s. 1382  
 Rt. 2006 s. 1498  
 Rt. 2007 s. 102 (Ulrichsen)  
 Rt. 2007 s. 140  
 Rt. 2007 s. 257  
 Rt. 2007 s. 1003
- Høyesterett, dom 19. desember 1928 (ikke publisert i Norsk Retstidende)  
 Høyesteretts kjæremålsutvalg, kjennelse 11. mai 1993 (HR-1993-00208k)  
 Høyesteretts kjæremålsutvalg, kjennelse 19. mai 1993 (HR-1993-00316k)  
 Høyesteretts kjæremålsutvalg, kjennelse 11. august 1997 (HR-1997-00417k)  
 Høyesteretts plenumsdommer 21. september 2007 (HR-2007-01593-P, HR-2007-01594-P og HR-2007-01595-P).
- Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms*<sup>4</sup>  
 Sak nr. 1 og 2/1987, dom avsagt 28. april 1990 (Beiarn Vest og Beiarn Øst)

4. Utmarkskommisjonens dommer er publisert i: Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms 1985-1995 bind I (Statskog SF, 1995), Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms 1985-1995 bind II (Statskog SF, 1995), Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms 1995-2000 bind III (Statskog SF, 2001) og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms 1985-2004 bind IV (Statskog SF, 2005).

Sak nr. 3/1987, dom avsagt 26. april 1990 (Skjerstadfeltet)

Sak nr. 6 og 7/1987, dom avsagt 5. juli 1991 (Nordreisa og Kvænangen)

Sak nr. 2/1988, dom avsagt 19. april 1993 (Senja Nord)

Sak nr. 1/1989, dom avsagt 7. juli 1990 (Gildeskål/Meløy Nord)

Sak nr. 1/1990, dom avsagt 30. november 1993 (Mauken/Blåtind/Rostadalen)

Sak nr. 4/1990, dom avsagt 19. april 1993 (Senja Sør)

Sak nr. 1/1991, dom avsagt 21. april 1993 (Meløy Sør/Rødøy)

Sak nr. 2/1991, dom avsagt 9. desember 1992 (Tjeldsund-feltet)

Sak nr. 1/1992, dom avsagt 14. april 1994 (Snøhetta/Rubben)

Sak nr. 1/1993, dom avsagt 16. november 1993 (Saltdalfeltene)

Sak nr. 3/1993, dom avsagt 25. januar 1995 (Storfjordfeltet)

Sak nr. 1/1994, dom avsagt 24. januar 1995 (Kampen/Hjerttind)

Sak nr. 2/1994, dom avsagt 17. november 1994 (Ragofeltet)

Sak nr. 3 og 4/1994, dom avsagt 1. juli 1997 (Nord-Rana Allmenning)

Sak nr. 1/1996, dom avsagt 10. desember 1996 (Istindan)

Sak nr. 2/1996, dom avsagt 6. mai 1997 (Læigas)

Sak nr. 1/1997, dom avsagt 10. oktober 1997 (Sjunktindanfeltet)

Sak nr. 2/1998, dom avsagt 5. mars 1999 (Kåfjord/Mannalden-feltet)

Sak nr. 3/1998, dom avsagt 30. november 1999 (Hinnøya Vest)

Sak nr. 3/1999, dom avsagt 7. november 2000 (Navitdalen)

Sak nr. 1/2000, dom avsagt 25. juni 2002 (Tysfjord Nord)

Sak nr. 1/2001, dom avsagt 11. september 2002 (Narvik)

Sak nr. 2/2001, dom avsagt 5. april 2002 (Efjord)

Sak nr. 3/2001, dom avsagt 16. september 2003 (Skjømen)

Sak nr. 1 og 2/2002, dom avsagt 16. september 2003 (Vassbrunafeltet og Tamokdalen)

Sak nr. 3/2002, dom avsagt 1. april 2004 (Storvatnet i Steigen og Sørfold Nord)

Sak nr. 4/2002, dom avsagt 9. desember 2003 (Grytåfeltet)

#### *Høyfjellskommisjonen<sup>5</sup>*

Dom 7. mars 1919 (nr. 16)

Kjennelse 2. juni 1924 (nr. 23, Ullensvangforretningen)

Kjennelse 1. juli 1927 (nr. 29)

Kjennelse 13. juli 1934 (nr. 43)

Kjennelse 3. september 1938 (nr. 53)

Kjennelse 29. august 1939 (nr. 54, Foldals- og Opdalsforretningen)

Kjennelse 4. oktober 1947 (nr. 70)

Kjennelse 6. desember 1952 (nr. 76, Haltdalen og Singsås)

Kjennelse 25. juli 1953 (nr. 77)

#### *Øvrige underrettsavgjørelser*

RG 1956 s. 109 (Hålogaland, Stabburselva i Finnmark)

RG 1961 s. 148 (Eidsivating)

RG 1973 s. 277 (Eidsivating)

RG 1977 s. 65 (Eidsivating)

RG 1981 s. 592 (Frostating)

RG 1984 s. 261 (Tana og Varanger)

RG 1984 s. 524 (Vardø)

RG 1989 s. 84 (Stavanger)

RG 1991 s. 977 (Frostating)

RG 1996 s. 563 (Agder)

RG 1997 s. 1361 (Hålogaland, overskjønn, Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark)

RG 1998 s. 1106 (Frostating, Tammeshalvøya)

Tana og Varanger herredsretts dom 1. juni 1982 (sak 34/82S)

Hålogaland lagmannsretts dom 11. oktober 1988 (sak 123/1987 A)

Hålogaland lagmannsretts dom 30. november 1992

Frostating lagmannsretts dom 10. desember 2002 (sak 02–127 A)

Agder lagmannsretts dom 11. mars 2004 (LA-2004–1642)

Hålogaland lagmannsretts dom 24. juni 2004 (LH-2004–235)

Agder lagmannsretts dom 14. januar 2005 (LA-2004–7845),

Gulating lagmannsretts dom 12. mai 2005 (LG-2004–43703)

5. Høyfjellskommisjonens kjennelser og dommer er referert av Edvard Lassen, kommisjonens formann fra 1936, i to utdrag: 1909–1944, utgitt i 1946 (i utredningen foran forkortet med E. Lassen I) og 1945–1953, utgitt i 1954 (i utredningen foran forkortet med E. Lassen II). Samtlige av avgjørelsene som her nevnes, er referert av Lassen. Avgjørelsesnumrene i parentes tilsvarer Lassens nummerering.

Alta tingretts hevingskjennelse 23. mai 2005 (sak 05–059067TVI-ALTA)

Hålogaland lagmannsretts dom 21. juni 2005 (LH-2004–44305)

Sør-Trøndelag tingretts dom 17. august 2007 (sak 06–098607TVI-STOR)

#### *Jordskifterettspraksis*

Sør-Trøndelag jordskifterett, sak 27/2005 (Sjøvolden gård), avsluttet 21. desember 2005.

Frostating jordskifteoverrett, sak 2600–2006–0003 (Sjøvolden gård), 20. november 2006.

#### **Ombudsmannspraksis**

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, årsmelding 1991 s. 165

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, årsmelding 1996 s. 130

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, årsmelding 2000 s. 265

#### **Enkelte utenlandske rettsavgjørelser<sup>6</sup>**

The Anglo Norwegian Fisheries Case, International Court of Justice, Reports 1951 s. 116 (fiskegrensensaken mot Storbritannia)

Högsta domstolen, Sverige, dom inntatt i Nytt juridisk arkiv (NJA) 1981 s.1 (Skattefjällsaken)

Högsta förvaltningsdomstolen, Finland, avgjørelse avsagt mai 1996, protokoll nr. 261/7/96

Hovrätten för Övre Norrland, dom 19. september 2007 (mål nr. T 155-06)

#### **Internasjonale konvensjoner, avtaler og andre instrumenter**

Første Codicill og Tillæg til Grendse-Tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betreffende (Lappekodisillen), 2. oktober 1751.

The Treaty of Waitangi (Waitangitraktaten), 6. februar 1840.

ILO Constitution, 29. oktober 1919.

Universal Declaration of Human Rights, December 10, 1948 (FNs verdenserklæring om menneskerettighetene, UDHR).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4 Novem-

ber 1950 (Den europeiske menneskerettskonvensjonen, EMK – med protokoller).

Traktat om opprettelse af det europæiske fællesskab, Roma 25. mars 1957 (konsolideret udgave, EF-Tidende nr. C 321E 2006).

ILO Convention No. 107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries (Indigenous and Tribal Populations Convention), 1957.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965 (FNs rasediskrimineringskonvensjon).

International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966 (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, SP).

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966 (FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)).

Vienna Convention on the Law of Treaties, Done at Vienna on 23 May 1969.

Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985.

ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (Indigenous and Tribal Peoples Convention), 1989 (ILO-konvensjon nr. 169).

UN Convention on the Rights of the Child, General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 (FNs barnekonvensjon).

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference of the Human Dimension of the CSCE [OSCE], 29 June 1990.

The World Bank, Operational Directive 4.20 Indigenous Peoples, 17. September 1991.

Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992 (EØS-avtalen – med protokoller).

Agenda 21, adopted at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) held in Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, Chapter 26 Recognizing and strengthening the role of indigenous people and their communities.

Convention on Biological Diversity, concluded at Rio de Janeiro, 5 June 1992.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN General Assembly, resolution 47/135, 18. December 1992.

Sameprotokollen (protokoll nr. 3 til Finlands og Sveriges EU-tiltredelsestraktat, EF-Tidende C 241 29. august 1994).

6. Avgjørelser fra Menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD), EF-domstolen, Førsteinstansretten og EFTA-domstolen er nevnt i egne punkter nedenfor.



Agreement for the implementation of the provisions of the UN Convention on the Law of the Sea (1982) relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks (1995).

Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), Code of Conduct for Responsible Fisheries (1995).

Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1.II.1995.

The Treaty of Amsterdam (Amsterdamtraktaten) 2. oktober 1997.

Charter of Fundamental Rights of the European Union (EF-Tidende 2000 C 364 s. 1).

Johannesburg Declaration on Sustainable Development: From our origins to the future (2002).

Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (2002).

EØS-utvidelsesavtalen 14. oktober 2003.

Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN General Assembly, resolution 61/295, 13. September 2007 (FNs urfolkserklæring).

### **Klagesaker, uttalelser og annet materiale fra ILO**

#### *Klagesaker (Representations)*

Ilolex: 161997PER169, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Peru of the Indigenous and Tribal People's Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the General Confederation of Workers of Peru (CGTP)

Ilolex: 161998BOL169, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Bolivia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Bolivian Central of Workers (COB)

Ilolex: 161998MEX169, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Trade Union Delegation, D-III-57, section XI of the National Trade Union of Education Workers (SNTE), Radio Education [huicholsaken]

Ilolex: 161998MEX169 [A], Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indi-

genous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Radical Trade Union of Metal and Associated Workers

Ilolex: 161999COL169A, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Central Unitary Workers' Union (CUT)

Ilolex: 161999COL169B, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Central Unitary Workers' Union (CUT) and the Colombian Medical Trade Union Association [ASMEDAS]

Ilolex: 162000DNK169, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (Sulinermik Inuussutissarsiu-teqartut Kattuffiat-SIK) (SIK) [Klagesaken mot Danmark]

Ilolex: 162000ECU169, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)

Ilolex: 162004MEX169, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Authentic Workers' Front (FAT)

Ilolex: 162004MEX169A, Report of the committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Union of Workers of the Autonomous University of Mexico (STUNAM) and the Independent Union of Workers of La Jornada (SITRAJOR)

Ilolex: 162004MEX169B, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution

by the Union of Academics of the National Institute of Anthropology and History (SAINAH)  
 Ilolox: 162006MEX169, Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Union of Metal, Steel, Iron and Allied Workers (STIMAHCS).

*Observasjonsuttalelser (Individual Observations) og direkte forespørslar / direkte anmodninger (Individual Direct Requests)*

Ilolox: 061990IND107, CEACR:<sup>7</sup> Individual Observation Concerning Convention No. 107, Indigenous and Tribal Populations, 1957 India (ratification: 1958) Published: 1990

Ilolox: 091993MEX169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Mexico (ratification: 1990) Submitted: 1993

Ilolox: 091993NOR169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Norway (ratification: 1990) Submitted: 1993

Ilolox: 091994BOL169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Bolivia (ratification: 1991) Submitted: 1994

Ilolox: 091995MEX1691, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Mexico (ratification: 1990) Submitted: 1995, February

Ilolox: 091995NOR1691, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway (ratification: 1990) Submitted: 1995, February

Ilolox: 061995NOR1691, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway (ratification: 1990) Published: 1995, February

Ilolox: 061996COL1692, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia (ratification: 1991) Published: 1996

Ilolox: 091997CRI169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica (ratification: 1993) Submitted: 1997

Ilolox: 061998BRA107, CEACR: Individual Observation Concerning Convention No. 107, Indi-

genous and Tribal Populations, 1957 Brazil (ratification: 1965) Published: 1998

Ilolox: 061999COL169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989, Colombia, (ratification: 1991) Published: 1999

Ilolox: 091999CRI169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica (ratification: 1993) Submitted: 1999

Ilolox: 091999PER169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Peru (ratification: 1994) Submitted: 1999

Ilolox: 062000PRY169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Paraguay (ratification: 1993) Published: 2000

Ilolox: 092001COL169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia (ratification: 1991) Submitted: 2001

Ilolox: 092001CRI169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica (ratification: 1993) Submitted: 2001

Ilolox: 062001CRI169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica (ratification: 1993) Published: 2001

Ilolox: 062001PRY169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Paraguay (ratification: 1993) Published: 2001

Ilolox: 062002MEX169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Mexico (ratification: 1990) Published: 2002

Ilolox: 092002MEX169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Mexico (ratification: 1990) Submitted: 2002

Ilolox: 092003ECU169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Ecuador (ratification: 1998) Submitted: 2003

Ilolox: 062003ECU169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Ecuador (ratification: 1998) Published: 2003

Ilolox: 092003HND169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Honduras (ratification: 1995) Submitted: 2003

7. The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations.

- Ilolex: 092003PER169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Peru (ratification: 1994) Submitted: 2003
- Ilolex: 062003PER169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Peru (ratification: 1994) Published: 2003
- Ilolex: 092003PRY169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Paraguay (ratification: 1993) Submitted: 2003
- Ilolex: 062003PRY169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Paraguay (ratification: 1993) Published: 2003
- Ilolex: 092004COL169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia (ratification: 1991) Submitted: 2004
- Ilolex: 062004CRI169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica (ratification: 1993) Published: 2004
- Ilolex: 092004DNK169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Denmark (ratification: 1996) Submitted: 2004
- Ilolex: 092004FJI169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Fiji (ratification: 1998) Submitted: 2004
- Ilolex: 062004GTM169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Guatemala (ratification: 1996) Published: 2004
- Ilolex: 062004HND169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Honduras (ratification: 1995) Published: 2004
- Ilolex: 062004NOR169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway (ratification: 1990) Published: 2004
- Ilolex: 092005ARG169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Argentina (ratification: 2000) Submitted: 2005
- Ilolex: 062005FJI169, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Fiji (ratification: 1998) Published: 2005
- Ilolex: 092006BOL169, CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Bolivia (ratification: 1991) Submitted: 2006
- Ilolex: 092006BRA169, CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Brazil (ratification: 2002) Submitted: 2006
- Ilolex: 092006DNK169, CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Denmark (ratification: 1996) Submitted: 2006
- Ilolex: 062006DNK169, CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Denmark (ratification: 1996) Published: 2006
- Ilolex: 092006MEX169, CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Mexico (ratification: 1990) Submitted: 2006
- Ilolex: 092006PER169, CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Peru (ratification: 1994) Submitted: 2006
- Ilolex: 062006PER169, CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Peru (ratification: 1994) Published: 2006
- Ilolex: 092007ARG169, CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Argentina (ratification: 2000) Submitted: 2007
- Ilolex: 062007ARG169, CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Argentina (ratification: 2000) Published: 2007
- Ilolex: 062007COL169, CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Colombia (ratification: 1991) Published: 2007
- Ilolex: 092007ECU169, CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Ecuador (ratification: 1998) Submitted: 2007
- Ilolex: 092007FJI, CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Fiji (ratification: 1998) Submitted: 2007
- Ilolex: 062007FJI169, CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Fiji (ratification: 1998) Published: 2007
- Ilolex: 092007PRY169, CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Paraguay (ratification: 1993) Submitted: 2007

*Tolkningsuttalelse (Interpretation of Conventions and Recommendations)*

Ilolex: 242001169, ILC: Interpretation of a decision concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Switzerland. Published: 2001 Description: (Interpretation of Conventions and Recommendations) Document: (Vol. LXXXIV, 2001, Series A, No. 1)

*Øvrig ILO-materiale*

ILO, International Labour Conference, 75<sup>th</sup> Session, 1988, Report VI (1), (2): Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107).

ILO, International Labour Conference, 76<sup>th</sup> session, 1989, Report IV (1), (2A), (2B): Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107).

Indigenous and tribal peoples: A guide to ILO Convention No. 169, International Labour Office, Geneva, 1995, 2. ed. 1996, prepared by Manula Tomei and Lee Swepston.

ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual, International Labour Office, Geneva 2003, prepared by Lee Swepston, Graciela Jolidon, Francesca Thornberry and Finn Andersen.

**Observasjonsuttalelser, tolkningsuttalelser og avgjørelser fra FNs menneskerettskomité**

*Observasjonsuttalelser (Considerations of reports submitted by State parties)*

Human Rights Committee, Sixty-fifth session, CCPR/C/79/add. 105, 1999, 7 April 1999 (Canada)

Human Rights Committee, Sixty-seventh session, CCPR/C/79/add 112, 1999, 1 November 1999 (Norway)

Human Rights Committee, Sixty-ninth session, A/55/4, paras. 498–528, 28 July 2000 (Australia)

Human Rights Committee, Seventy-fourth session, CCPR/CO/74/SWE, 1 April 2002 (Sweden)

Human Rights Committee, Seventy-fifth session, CCPR/CO/75/NZL, 7 August 2002 (New Zealand)

Human Rights Committee, Eighty-second session, CCPR/CO/82/FIN, 2 December 2004 (Finland)

Human Rights Committee, Eighty-fifth session, CCPR/C/BRA/CO/2 (2005), 2 November 2005 (Brazil)

Human Rights Committee, Eighty-fifth session, CCPR/C/CAN/CO/5, 20 April 2006 (Canada)

Human Rights Committee, Eighty-sixth session, CCPR/C/NOR/CO/5, 25 April 2006 (Norway)

Human Rights Committee, Eighty-seventh session, CCPR/C/USA/Q/3/CRP.4, 28 July 2006 (USA)

Human Rights Committee, Eighty-ninth session, CCPR/C/CHL/CO/5, 18 May 2007 (Chile)

*Generelle tolkningsuttalelser (General Comments)*

Human Rights Committee, General Comment No. 12, The right to self-determination of peoples (Article 1), CCPR/C/21/Rev.1, adopted on 21<sup>st</sup> Session, 13/04/ 1984.

Human Rights Committee, General Comment No. 23, Article 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), adopted on 50<sup>th</sup> Session, 08/04/1994.

*Avgjørelser*

*Sandra Lovelace v. Canada* (Communication No. R.6/24/1977), CCPR/C/OP/1 at 10 (1985), views adopted 30 July 1981.

*Ivan Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985), CCPR/C/33/D/197/1985 (1988), views adopted 27 July 1988.

*Chief Bernard Ominayak and the Lubicon Lake Band v. Canada* (Communication No. 167/1984), CCPR/C/38/D/167/1984 (1990), views adopted 26 March 1990.

*E. P. at al. v. Colombia* (Communication No. 318/1988), CCPR/C/39/D/318/1988, views adopted 15 August 1990.

*Ilmari Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 511/1992), CCPR/C/52/D/511/1992 (1994), views adopted 26 October 1994.

*Jouni Länsman et al. v. Finland* (Communication No. 671/1995), CCPR/C/58/D/671/1995, views adopted 30 October 1996.

*J. G. A. Diergaard (late Captain of the Rehoboth Baster Community) et al. v. Namibia* (Communication No. 760/1997), CCPR/C/69/D/760/1997, views adopted 6 September 2000.

*Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), CCPR/C/70/D/779/1997, views adopted 15 November 2000.

*Anni Äärelä and Jouni Näkkäljärvi v. Finland* (Communication No. 779/1997), CCPR/C/73/D/779/1997, views adopted on 7 November 2001.

*Ms. Marie-Hélène Gillot v. France* (Communication No. 932/2000), A/57/40 at 270 (2002), views adopted on 15 July 2002.

*Mr. Jarle Jonassen et al. v. Norway* (Communication No. 942/2000), U.N. Doc. CCPR/C/76/D/881/1999 (2002), views adopted on 25 October 2002.

*Jouni Lämsman et al. v. Finland (II)* (Communication No. 1023/2001), CCPR/C/83/D/1023/2001 (2005), views adopted 15 April 2005.

*George Howard v. Canada*, (Communication No. 879/1999), CCPR/C/84/D/879/1999 (2005), views adopted 26 July 2005.

### **FNs rasediskrimineringskomité og FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter**

Decision 1 (66): New Zealand. 27/04/2005. CERD/C/DEC/NZL/1.

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Sweden. 01/05/2001. CERD/C/304/Add.103.

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Finland. 10/12/2003. CERD/C/63/CO/5.

Seventeenth periodic reports of States parties due in 2005: New Zealand. 18/07/2006. CERD/C/NZL/17. (State Party Report) [New Zealands rapport].

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, List of issues to be taken up in connection with the consideration of the fifth periodic report of FINLAND concerning the rights covered by articles 1 to 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/FIN/Q/5 25 August 2006).

### **Andre FN-dokumenter**

United Nations, General Assembly resolution 47/135, adopted 18. December 1992, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities

United Nations, UN-Document E/CN.4/1995/2, E/CN.4/Sub.2/1994/56 (Utkast til urfolkserklæring utarbeidet 1994 av FNs underkommissjon for forhindring av diskriminering og beskyttelse av minoriteter)

United Nations Environment Programme (UNEP), Cultural and spiritual values of biodiversity, A complementary contribution to the Global Biodiversity Assessment, 2000

### **Avgjørelser fra EF-domstolen**

forente saker 56 og 58/64, *Consten og Grundig*, Saml. 1966 s. 429

sak 152/73, *Sotgiu*, Saml. 1974 s. 153

sak 167/73, *Kommisjonen mot Frankrike*, Saml. 1974 s. 359

sak 8/77, *Sagulo*, Saml. 1977 s. 1495

sak 207/78, *Even*, Saml. 1979 s. 2019

sak 182/83, *Fearon mot Irish Land Commission*, Saml. 1984 s. 3677

forente saker 60 og 61/84, *Cinéthèque*, Saml. 1985 s. 2605

sak 263/86, *Humbel*, Saml. 1988 s. 5365

sak C-3/88, *Kommisjonen mot Italia*, Saml. 1989 s. 4035

sak C-279/89, *Kommisjonen mot Storbritannia*, Saml. 1992 s. I-5785

sak C-363/89, *Roux*, Saml. 1991 s. I-273

forente saker C-92/92 og C-326/92, *Phil Collins*, Saml. 1993 s. I-5145

sak C-350/92, *Spania mot Rådet*, Saml. 1995 s. I-1985

sak C-1/93, *Haliburton Services*, Saml. 1994 s. I-1137

sak C-45/93, *Kommisjonen mot Spania*, Saml. 1994 s. I-911

sak C-324/93, *Evans*, Saml. 1995 s. I-563

sak C-415/93, *Bosman*, Saml. 1995 s. I-4921

sak C-56/94, *SCAC*, Saml. s. I-1769

sak C-237/94, *O'Flynn*, Saml. 1996 s. I-2617

sak C-334/94, *Kommisjonen mot Frankrike*, Saml. 1996 s. I-1307

sak C-15/95, *EARL de Kerlast*, Saml. s. I-1961

sak C-354/95, *National Farmers' Union m.fl.*, Saml. s. I-4559

sak C-368/95, *Familiapress*, Saml. 1997 s. I-3689

sak C-151/96, *Kommisjonen mot Irland*, Saml. 1997 s. I-3327

sak C-158/96, *Kohll*, Saml. 1998 s. I-1931

sak C-176/96, *Lehtonen*, Saml. 2000 s. I-2681

sak C-249/96, *Grant mot South-West Trains*, Saml. 1998 s. I-621

sak C-309/96, *Annibaldi*, Saml. 1997 s. I-7493

sak C-350/96, *Clean Car Autoservice*, Saml. 1998 s. I-2521

sak C-212/97, *Centros*, Saml. 1999 s. I-1459

sak C-224/97, *Ciola*, Saml. 1999 s. I-2517

sak C-292/97, *Karlsson m.fl.*, Saml. s. I-2737

sak C-302/97, *Konle*, Saml. 1999 s. I-3099

sak C-311/97, *Royal Bank of Scotland*, Saml. 1999 s. I-2651

sak C-84/98, *Kommisjonen mot Portugal*, Saml. 2000 s. I-5215

- sak C-97/98, *Jägerskiöld mot Gustafsson*, Saml. 1999 s. I-7319  
 sak C-203/98, *Kommisjonen mot Belgia*, Saml. 1999 s. I-4899  
 sak C-251/98, *Baars*, Saml. 2000 s. I-2787  
 sak C-281/98, *Angonese*, Saml. 2000  
 sak C-367/98, *Kommisjonen mot Portugal*, Saml. 2002 s. I-4731  
 sak C-503/99, *Kommisjonen mot Belgia*, Saml. 2002 s. I-4809  
 sak C-388/01, *Kommisjonen mot Italia*, Sml. 2003 s. I-721  
 sak C-452/01, *Ospelt*, Saml. 2003 s. I-9743  
 sak C-491/01, *British American Tobacco*, Saml. 2002 s. I-11453  
 sak C-110/03, *Belgia mot Kommisjonen*, Saml. 2005 s. I-2801

### Avgjørelser fra Førsteinstansretten

- sak T-54/99, *max.mobil Telekommunikation*, Saml. 2002 s. II-313  
 sak T-177/01, *Jégo-Quééré*, Saml. 2002 s. II-2365

### Innstillinger fra generaladvokatene ved EF-domstolen

- Generaladvokat La Pergolas innstilling 26. oktober 1999 i sak C-285/98, *Kreil mot Tyskland*  
 Generaladvokat Colomers innstilling 3. juli 2001 i sakene C-367/98, C-483/99 og C-503/99, *Kommisjonen mot Portugal, Frankrike og Belgia*, for-ent med hans innstilling 6. februar 2003 i sakene C-463/00 og C-98/01, *Kommisjonen mot Spania og Storbritannia*  
 Generaladvokat Jacobs' innstilling 8. juli 2004 i sak C-203/03, *Kommisjonen mot Østerrike*  
 Generaladvokat Colomers innstilling 13. februar 2007 i sak C-112/05, *Kommisjonen mot Tyskland*

### Avgjørelser fra EFTA-domstolen

- sak E-2/94, *Skotsk laks*, REC 1994–95 s. 59  
 sak E-9/97, *Sveinbjörnsdóttir*, REC 1998 s. 95  
 sak E-5/98, *Fagtún*, REC 1999 s. 51  
 sak E-6/98, *Norge mot ESA*, REC 1999 s. 74  
 sak E-1/00, *Islandsbanki*, REC 2000–2001 s. 8  
 sak E-3/05, *ESA mot Norge*, REC 2006 s. 104 (finnmarkstillegget)  
 sak E-1/06, *ESA mot Norge* (spilleautomat), dom 14. mars 2007, ennå ikke i REC  
 sak E-2/06, *ESA mot Norge* (hjemfall), dom 26. juni 2007 ennå ikke i REC

### Øvrige EU- og EØS-rettslige kilder<sup>8</sup>

- rådsforordning 1612/68  
 rådsdirektiv 1979/409/EF  
 rådsdirektiv 2000/43/EF (om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av alle uansett rase eller etnisk opprinnelse)  
 rådsdirektiv 2001/42/EF (om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer)  
 EFTA Surveillance Authority (ESA), *Request concerning complaints against Norway's policy on access to angling*, 29 November 2000 (SEA 033,400,011).  
 EFTA Surveillance Authority, *Letter of formal notice*, 29 June 2001 (SEA 033.400.010).  
 EFTA Surveillance Authority, *Reasoned opinion delivered in accordance with Article 31 of the Agreement between the EFTA States on the establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice regarding Norway's breach of Article 28 of the EEA Agreement and of Articles 1 and 4 of the Act referred to at point 2 of Annex V to the EEA Agreement (Council Regulation (EEC) No 1612/ 68 of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community), as amended*, 2. april 2004.  
 EFTA Surveillance Authority, *Norwegian legislation regarding hunting activities* (Cases No: 62040 to 62046, Event No: 432371), 22. august 2007.

### Menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD)

- EMDs dom 26. april 1979 *Sunday Times mot Storbritannia*  
 EMDs dom 23. september 1982 *Sporrong og Lönnroth mot Sverige*  
 EMDs dom 18. desember 1984 *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* (Application no. 7151/75; 7152/75)  
 EMDs dom 21. februar 1986 *James og andre mot Storbritannia*  
 EMDs dom 8. juli 1986 *Lithgow og andre mot Storbritannia*  
 EMDs dom 25. oktober 1989 *Allan Jacobsson mot Sverige*  
 EMDs dom 19. desember 1989 *Mellacher og andre mot Østerrike*  
 EMDs dom 21. februar 1990 *Håkansson og Stureson mot Sverige*  
 EMDs dom 18. februar 1991 *Fredin mot Sverige*

8. Traktater, avtaler mv. er inntatt foran i punktet om internasjonale konvensjoner, avtaler og andre instrumenter.

EMDs dom 22. september 1994 *Hentrich mot Frankrike*  
 EMDs dom 9. desember 1994 *Holy Monasteries mot Hellas*  
 EMDs dom 28. september 1995 *Scollo mot Italia*  
 EMDs dom 23. april 1996 *Phocas mot Frankrike*  
 EMDs dom 9. november 1999 *Spacek, s.r.o. mot Tsjekkia*  
 EMDs dom 5. januar 2000 *Beyeler mot Italia*  
 EMDs dom 21. mai 2002 *Jokela mot Finland*  
 EMDs dom 11. juli 2002 *I mot Storbritannia*  
 EMDs dom 24. juni 2003 *Stretch mot Storbritannia*  
 EMDs avvisningsavgjørelse 6. januar 2005 *Hoogendijk mot Nederland*  
 EMDs dom 30. juni 2005 *Jahn og andre mot Tyskland*  
 EMDs dom 14. desember 2006 *Lupas og andre mot Romania*

### Den europeiske menneskerettighetskommissjonen

*Gudmundsson mot Island* (511/59, Yearbook of the European Convention of Human Rights 3 s. 393)  
*Banér mot Sverige* (EMD-1985–11763)  
*Akvidar og andre mot Tyrkia*, RJD 1996 s. 1192  
*Akkus mot Tyrkia*, RJD 1997, s. 1300

### Litteratur, artikler mv.

Alterskjær, Bjørnar, *EØS-rettens betydning for norsk forvaltningsrett*, i Jussens Venner 2006 s. 171.  
 Anaya, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, 1996.  
 Andenæs, Johs., *Statsforfatningen i Norge*, 8. utgave (1998).  
 Andenæs, Johs. og Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave (2006).  
 Andreassen [Skoghøy], Jens Edvin, *Menneskerettigheter og urbefolkning*, Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, skriftserie nr. 12, 1991.  
 Andreassen [Skoghøy], Jens Edvin, *Menneskerettigheter og urbefolkninger*, i Lov og Rett 1992 s. 67 flg.  
 Andreassen, Lars, *Makten til å kategorisere. Samepolitikk og vern av natur*, i Diedut nr. 2/2001 s. 134 flg.  
 Arctic Human Development Report, Akureyri, Stefansson, Arctic Institute 2004.  
 Arnesen, Finn, *Introduksjon til rettskildelæren i EF*, 3. utgave (1995).

Arntsen, Bjørn, *Lokale rettsoppfatninger og praksiser knyttet til bruken av fiskeressursene i noen utvalgte fjordområder i Nord-Troms*, i NOU 2007: 14 del XIV.  
 Arup, Erik, *Danmarks historie, Bind B 1512–1624*, 2. utgave (1961).  
 Aschehoug, T. H., *Norges nuværende Statsforfatning*, tredje bind, 2. utgave (1893).  
 Austenå, Torgeir og Øvstedal, Sverre, *Jordskifteloven med kommentarer*, 3. utgave (2000).  
 Backer, Inge Lorange, *Naturvern og naturinngrep – forvaltningsrettslige styringsmidler*, 1986.  
 Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 2. utgave 6. opplag (1998).  
 Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utgave (2002).  
 Backer, Inge Lorange, *Allemannsretten i dag*, i Lov og Rett 2007 s. 451 flg.  
 Barsh, Russel Lawrence, *An Advocate's Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples*, i Oklahoma City University Law Review, vol. 15, 1990 No. 1, s. 209 flg.  
 Bengtsson, Bertil, *Samernas jakt- och fiskerätt*, i SOU 2005:17 s. 11 flg.  
 Berg, Borgar Høgetveit, *Hevd – Lov om hevd 9. desember 1966 nr. 1 med kommentarer*, 2005.  
 Berg, Bård A., *Myndighetenes behandling av konflikten mellom reindriftssamer og bønder i Nordland, Trøndelag og det søndenfjeldske på 1880- og 1890-tallet.*, hovedoppgave i historie, Universitetet i Tromsø 1990.  
 Berg, Bård A., *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger på Gearretnjarga*, i NOU 2001: 34 s. 497 flg.  
 Bergo, Knut, *Høyesteretts forarbeidsbruk*, 2000.  
 Bernt, Jan Fridthjof, Overå, Oddvar og Hove, Harald, *Kommunalrett*, 4. utgave (2002).  
 Borgnes, Jan, *Statsallmenninger og fjellstyreforvaltning*, i Utmark, tidskrift for utmarksforvaltning, nr 3: 2003.  
 Borgos, Johan I., *Samiske fiskeriinteresser i Vesterålen*, i Innstilling fra samisk fiskeriutvalg, 1997, s. 14 flg.  
 Brattland, Camilla, *Fishing Under the Consent of the Kingdom – From Local Requests to Indigenous Claims in a Coastal Sami Fjord*, Faculty of Social Sciences, University of Tromsø 2005.  
 Brekken, Ola, *Fjellstyrenes forvaltningsansvar*, i Tidsskrift for Naturforvaltning 2/94 s. 34 flg.  
 Broderstad, Else Grete, *Urfolkspolitisk innflytelse i en ny europeisk kontekst*, i *Samer, makt og demokrati* (Bjerkli og Selle (red.)), 2003 s. 152 flg.  
 Broderstad, Else Grete, Niemi, Einar og Sommerseth, Ingrid (red.), *Grenseoverskridende reindrift før og etter 1905*, Senter for samiske studier, skriftserie nr. 14, 2007.

- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 6. utgave (2003).
- Brundtland, Gro Harlem, *Distriktene – Nord Norge og myten*, tale i Nordreisa, 19. september 1996.
- Brækhus, Sjur og Hærem, Axel, *Norsk Tingsrett*, 1964.
- Bugge, Hans Christian, *Grunnloven § 97: En oversikt over teori og nyere rettspraksis*, i Jussens Venner 1999 s. 65
- Bull, Kirsti Strøm, *Et kritisk lys på reindriftsloven*, i Lov og Rett 1995 s. 396 flg.
- Bull, Kirsti Strøm, *Studier i reindriftsrett*, 1997.
- Bull, Kirsti Strøm, leder i Lov og Rett nr. 6/1998.
- Bull, Kirsti Strøm, Oskal, Nils og Sara, Mikkel Nils, *Reindriften i Finnmark. Retts historie 1852–1960*, 2001.
- Bull, Kirsti Strøm, *Fisket i saltvann – betraktninger rundt rettighetsspørsmål*, i Kart og Plan nr. 1: 2005 s. 9 flg.
- Capotorti, Francesco, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, UN New York, 1979.
- Castberg, Frede, *Norges statsforfatning II*, 2. utgave (1947).
- Cobo, José R. Martinez, *Study of the Discrimination Against Indigenous Populations*, E/CN.4/Sub.2/1983/21.
- Craig, Paul and de Búrca, Gráinne, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3. utgave (2003).
- Dragsten, Sverre, *Almenninger, almenningsrett og allemannsrett i Norge*, Tidsskrift for Naturforvatning 2/94.
- Eckhoff, Torstein, *Rettskraft*, 1945.
- Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave (2001) ved Helgesen, Jan.
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 8. utgave (2006).
- Einarsbøl, Elisabeth, *Noen juridiske betraktninger vedrørende samiske rettigheter i saltvann, eiendomsrettens utstrekning i saltvann etter norsk rett og folkeretten*, i Gáldu Cála – tidsskrift for urfolks rettigheter nr. 1/2006.
- Eira, Anders J. H., *Samene og EU – samenes stilling i fremtidens Europa*, foredrag på konferansen *Samene og EU – samenes stilling i fremtidens Europa* i Karasjok 24. september 2003 (se [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Kommunal-og-regionaldepartementet/265050/266497/samene\\_og\\_eu\\_-\\_samenes\\_stilling.html?id=267796](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Kommunal-og-regionaldepartementet/265050/266497/samene_og_eu_-_samenes_stilling.html?id=267796), sist besøkt 25. oktober 2007).
- Ellis, Evelyn, *EU Anti-Discrimination Law*, 2005.
- Engkvist, Yngve, *Urfolksrettigheter i en canadisk kontekst Eksempler fra British Columbia og Nordvest-territoret*, i Gáldu Cála Tidsskrift for urfolks rettigheter nr. 3/2006.
- Eriksen, Gunnar K., *Alders tids bruk*, 1993.
- Eriksen, Gunnar, *Samiske sedvaner og bruk av naturressurser før og etter Selbu- og Svartskogdommene fra 2001*, i Kritisk Juss nr. 3: 2004 s. 289 flg.
- Evjen, Bjørg, *Samisk tilstedeværelse i området sør for Finnmark 1865–1930*, i NOU 2007: 14 del XV.
- Eythórson, Einar, *Petroleumsvirksomhet i Lofoten-Barentshavet og samiske forhold*, NIBR-rapport, juni 2003.
- Falkanger, Thor, *Servitutter*, i Jussens Venner 1974 s. 219 flg.
- Falkanger, Thor, *Fjellevens anvendelse i Nordland og Troms, betenkning for Norges Bondelag*, 26. mai 1998.
- Falkanger, Thor, *Fjellevens anvendelse i Nordland og Troms*, notat 24. juni 1998.
- Falkanger, Thor, *Fast eiendoms rettsforhold*, 3. utgave (2005).
- Falkanger, Thor og Falkanger, Aage Thor, *Tingsrett*, 6. utgave (2007).
- Fauchald, Ole Kristian og Stigen, Jo, *Traktatenes tvang*, [kronikk] i Aftenposten 21. august 2007 (<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article1948589.ece>, sist besøkt 15. oktober 2007).
- Fjellheim, Paul, *Bygselsamer vest for Femund*, i *Åarjel – Saemieh Samer i sør* (Saemien Sijte – årbok 1982/83).
- Fjellheim, Paul, *Pro memoria*, 8. mai 2007 (dok. 314 i Samerettsutvalgets arkiv).
- Fjellheim, Rune Sverre, *Samene og EU – strategier og muligheter Bakgrunnsnotat for Samisk Parlamentarisk Råd*, 2002.
- Fleischer, Carl August, *Grunnlovens § 97*, i Jussens Venner 1975 s. 183 flg.
- Fleischer, Carl August, *Grunnlovens § 105*, i Jussens Venner 1986 s. 1.
- Fleischer, Carl August, *Vurdering av dokument offentliggjort 3/11–2003 om «folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov»*, 11. februar 2004.
- Fleischer, Carl August, *Folkerett*, 8. utgave (2005).
- Fougner, Jan, *Konflikt mellom reindrift og annen bruk av eiendom*, i Lov og Rett 1997 s. 112 flg.
- Frihagen, Arvid, *Forvaltningsloven II*, 1986.
- Frihagen, Arvid, *Plan- og bygningsloven kommentarutgave, bind III: Reguleringsplan*, 1989.
- Frihagen, Arvid, *Kommentarer til forvaltningsloven*, i Norsk lovkommentar, 5. utgave (2005) (bind 1), s. 820 flg.



- Gauslaa, Jon, *Beiarn og artikkel 27*, [kronikk] i Dagbladet, 7. september 2000.
- Gauslaa, Jon, *Norske samers landrettigheter*, i Landinspektøren nr. 3 2001, s. 262 flg.
- Gauslaa, Jon, *Kommentarer til reindrifstloven*, i Norsk lovkommentar, 5. utgave (2005) (bind 1), s. 1258 flg.
- Gauslaa, Jon, *Utviklingen av sameretten de siste 25 årene og betydningen for arealforvaltning og rettspleie*, i *Areal og eiendomsrett* (Øyvind Ravna red.) s. 151 flg., 2007.
- Gjelsvik, Nikolaus, *Norsk Tingsret*, 1919.
- Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. utgave (2007).
- Graver, Hans Petter og Ulfstein, Geir, *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov*, november 2003.
- Gulmann, Claus og Hagel-Sørensen, Karsten, *EU-ret* (3. utgave) 1995.
- Hage, Kristin Elisabeth, *Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms fylker En redegjørelse for Utmarkskommisjonen og dens praksis*, masteroppgave ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo 2005 (publisert på: <http://wo.uio.no/as/WebObjects/theses.woa/wa/these?WORKID=26283> (sist besøkt 19. april 2007)).
- Hagen, Svein Erik, Arnesen, Tor, Ørbeck, Morten og Lien, John Arne, *Evaluering av Statskog SF, ØF-rapport nr. 15/1999*.
- Heber, Gustav, *Norske Rettsreglers Historie I og II*, 1938.
- Helland, Amund, *Norsk Bergret*, 1892.
- Henriksen, John Bernhard, *Samisk selvbestemmelserett i et folkerettslig perspektiv, betenkning for Sametinget*, juni 2001.
- Henriksen, John Bernhard, *Har kravet om samisk rett til selvbestemmelse støtte i folkeretten?*, i *Die-dut* nr. 2, 2002 (Nils Oskal, red.) s. 30 flg.
- Henriksen, John Bernhard, Scheinin, Martin og Åhrén, Mattias, *Det samiske folkets rätt til självbestämmande*, i utkast til Nordisk Samekonvensjon, 2005, s. 299–359 (vedlegg 3).
- Hov, Jo, *Rettergang I Sivil- og straffeprosess*, 2007.
- Høgetveit, Einar, *Krav om rettslig status for samene – om en sameparagraf i Grunnloven*, i Lov og Rett 1986 s. 163 flg.
- Innjord, Frode, *Erstatning for rådgighetsreguleringer etter naturvernloven*, vedlegg 6 til NOU 2004: 28.
- Jansen, Ingunn Skille, *EUs charter om grunnleggende rettigheter*, IUSEF nr. 47, 2005.
- Jebens, Otto og Kalstad, Johan Albert, *Identifisering av samiske områder, Notat til kommunaldepartementet*, 30. september 1992.
- Jebens, Otto, *Om eiendomsretten til grunnen i Indre Finnmark*, Oslo, 1999.
- Jebens, Otto, *Rettskraftvirkningen av dommer om kollektive rettigheter til grunn og andre naturressurser*, i Lov og Rett 2001 s. 213 flg.
- Jebens, Otto, *Sjøsamenes og etniske norske fiskeres rett til sjøfiske i Finnmark*, i Lov og Rett 2007 s. 259 flg.
- Jernsletten, Klokov, *Sustainable Reindeer Husbandry*, Arctic Council 2000–2002, Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø 2004.
- Johansen, Ann-Gøril, *Finnmarksloven og folkeretten – prosessen i lovsaken*, [kronikk] i Nordlys 7. oktober 2003.
- Johansen, Ann-Gøril, *Ett skritt fram og to tilbake*, [artikkel] i *Samer, makt og demokrati* (Bjerkli og Selle (red.)) 2003, s. 175 flg.
- Johansen, Ann-Gøril, *Retten til å utøve sin kultur og selvbestemmelsesretten som grunnlag for samiske landrettigheter i Norge*, Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, skriftserie nr. 63, 2004.
- Karlsen, Rolf Jørn, *Fellesskapets grunn i Nordland og Troms*, [innlegg] i Nordlys, 17. mars 2007.
- Kelly, John M., *A Short History of Western Legal Theory*, 1992.
- Kohl, Andreas, *Der Menschenrechtskatalog der Völkerrechtsgemeinschaft – Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen*, 1968.
- Krag, J., *Fra Namdalens ukjendte egne*, i Den Norske Turistforenings årbok 1887.
- Kristiansen, Maria Lundberg, *Special Measures for the Protection of Minorities*, Genève, 1997.
- Kvammen, Egil, *Kommentarer til deltakelsesloven*, i Norsk lovkommentar, 5. utgave (2005) (bind 3), s. 3082 flg.
- Lae, Erling, *Fra Karstadkonvensjonen til reinbeitekonvensjonen. Forhandlinger i reinbeitesaken mellom Norge og Sverige fram til reinbeitekonvensjonen av 1919*, i *Die-dut* nr. 4/2003.
- Lassen, Edvard, *Utdrag av Høyfjellskommisjonens dommer og kjennelser 1909–1944*, 1946 (E. Lassen II).
- Lassen, Edvard, *Utdrag av Høyfjellskommisjonens dommer og kjennelser 1945–1953*, 1954 (E. Lassen II).
- Lødrup, Peter, *Lærebok i erstatningsrett*, 5. utgave 2005.
- Løøv, Anders, *Framveksten av private eiendommer nord for Aursunden*, inntatt i *Utdrag I til Frostating lagmannsrett*, ankesak nr. 95–00034.
- Malanczuk, Peter, *Akehurst's Modern Introduction To International Law*, 7. utgave (1997).
- Mathiesen, Thomas, *Retten i samfunnet En innføring i rettssosiologi*, 2005.

- Mathisen, Gjermund, *Om proporsjonalitet som skranke for tiltak som gjør inngrep i EØS-avtalens fire friheter*, Jussens Venner 2007 s. 80.
- McHugh, Phil G., *Urbefolkningens rettslige stilling i New Zealand*, i NOU 1997:5 s. 193 flg.
- Mikalsen, Tor, *En moderne planlov og urfolkshensyn*, [innlegg] i Rana Blad, 11. juli 2007.
- Minde, Henry, *Perspektiver på samisk deltakelse i fiskeriene i nordre Nordland/Sør-Troms*, i *Innstilling fra Samisk fiskeriuvalg*, 1997, s. 44 flg.
- Müller-Graff, Peter-Christian, *The compatibility of Norwegian ownership rules with the EEA-obligations of Norway*, vedlegg 1 til NOU 2002: 3.
- Møse, Erik, *Menneskerettigheter*, 2002.
- Nielsen, Yngvar, *Lappernes fremrykning mod syd i Trondhjems stift og Hedemarkens amt*, i *Det Norske Geografiske Selskabs Aarbog I*, 1889–1890.
- Niemi, Einar, *Vadsøs historie I*, 1983.
- Nilsen, Jon Egil, *Fiskerier i Finnmark. Rettigheter og krav*, [debattinnlegg] i Nordlys, 21. februar 2006.
- Norges Fjellstyresamband, *Håndbok for fjellstyrer 2003–2007* (utgave 2), januar 2004.
- Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR Commentary, 1993.
- Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR Commentary, 2. utgave (2005).
- Nygaard, Nils, *Skade og ansvar*, 6. utgave (2007).
- Olafsen, O., *De norske Almenninger i Fortid og Nutid med et kort Omrids af enhver enkelts Historie*, avhandling for Landbruksdepartementet, 17. desember 1916.
- Oxenknecht, Renate, *Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966*, Frankfurt, 1988.
- Pedersen, Steinar, *Bruken av land og vann i Finnmark inntil første verdenskrig*, i NOU 1994: 21 s. 13 flg.
- Pedersen, Steinar, *Samisk bruk av sjøressursene i Finnmark*, i *Innstilling fra Samisk fiskeriuvalg*, 1997, s. 20 flg.
- Pedersen, Steinar, *Momenter om Lappkedisillen og samiske rettigheter i Finnmark, 1751–1889*, i NOU 1997: 5 s. 78 flg.
- Prestbakmo, Hans, *Notat Eventuell utvidelse av reinbeitedistrikt nr. 6 Fosen i Nord-Trøndelag*. (1983).
- Prestbakmo, Hans, *Notat Reinbeite i Vesterålen*. (1983).
- Prestbakmo, Hans, *Notat Reinbeiting på en del mindre øyer i Troms*. (1983).
- Prestbakmo, Hans, *Notat Vega som reinbeite*. (1983).
- Prestbakmo, Hans, *Samfunnsutviklinga og reindrifta med særlig henblikk på tida etter 1945* (1983).
- Prestbakmo, Hans, *En del øyer i Troms (Senja, Kvaløy, Ringvassøy, Reinøy, Vannøy og Rebbenesøy)* (1984).
- Prestbakmo, Hans, *Bruken av utmarksressursene i Finnmark i [det 20.] århundret*, i NOU 1994: 21 s. 135 flg.
- Päiviö, Nils Johan, *Gränsöverskridande renskötsel Historisk belysning*, i NOU 2007: 14 del XVI.
- Ravna, Øyvind, *Ansvar for skade forårsaket av rein*, i Lov og Rett, 2007 s. 171 flg.
- Ravna, Øyvind, *Reindriftssamenes bruksretter og jordskifterettens saklige kompetanse*, Tidsskrift for Rettsvitenskap 2007 s. 220 flg.
- Ravna, Øyvind, *Forvaltningspraksis, rettsoppfatninger og løsningsmodeller i konflikter mellom bufehold og reindrift i områder sør for Finnmark 1938–1978*, i NOU 2007: 14 del XVII.
- Ravna, Øyvind, *Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og de samiske interessene*, i NOU 2007: 14 del XVIII.
- Ravna, Øyvind og Reiten, Magne, *Grensegang og rettsavklaring i utmark og høyfjell i Areal og eiendomsrett* (Øyvind Ravna red.) s. 483 flg., 2007.
- Richter Hansen, Einar, *Bruken av naturressursene i Finnmark fra 1918 til ca. 1970*, i NOU 1994: 21 s. 295 flg.
- Robberstad, Anne, *Rettskraft*, 2006.
- Robberstad, Knut, *Tingsrettssoga*, i *Jus og Jord (heidersskrift til professor Olav Lid på 70-årsdagen)*, 1978.
- Robberstad, Magnus, *Om allmenning og høgfjell i Nordland og Troms*, Vedlegg I til Fjellovkomiteen av 1965 sin innstilling av 1969, s. 86 flg.
- Rognlien, Knut, *Urbefolkninger i Norden og internasjonale menneskerettigheter, særlig om samene*, i Retfærd nr. 58 (1992) s. 68 flg.
- Ross, Alf, *Lærebog i folkerett*, 6. reviderede utgave ved Ole Stig Andersen, Tyge Lehmann og Per Magid, 1984.
- Ruud, Morten og Ulfstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 2. utgave (2002).
- Ruud, Morten, Ulfstein, Geir og Fauchald, Ole Kristian *Utvalgte emner i folkerett Metode – miljø – havrett – handel*, 1997.
- Rynning, Lorentz, *Norsk almenningsrett I*, 1934.
- Sandene, Erling og Keiserud, Erik, *Oreigningsloven*, 2. utgave (1990).
- Sandersen, Håkan og Olsen, Terje, *Verneprosesser, ressursforvaltning og samiskhet – fjordressurser*

- og forvaltningsutfordringer i Tysfjord, i Diedut nr. 2/2001 s. 116 flg.
- Schei, Tore, *Twistemålsloven Bind I*, 2. utgave (1998).
- Schei, Tore, *Viktige valg i sivilprosessen i Festskrift til Carsten Smith; Rettsteori og rettsliv*, 2002, s. 687 flg.
- Scheinin, Martin, *The Right to Enjoy a Distinct Culture: Indigenous and Competing Uses of Land*, i *The Jurisprudence of Human Rights Law: A Comparative Interpretive Approach*, eds. Orlin, Rosas and Scheinin, Åbo 2000, s. 163 flg.
- Scheinin, Martin, *The right to Self-Determination under the CCPR*, i Aikio, Scheinin, *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, 2000, s. 179–199.
- Sejersted, Fredrik (red.), *Nordisk forvaltningsrett i møte med EF-retten*, 1996.
- Sejersted, Fredrik, Arnesen, Finn, Rognstad, Ole-Andreas, Foyn, Sten og Kolstad Olav, *EØS-rett*, 2. utgave (2004).
- Selmer, Knut S., *Stiftelsen Lovdata: Opprettelse og virksomhet 1981–86*, publisert på Lovdata (<http://www.lovdata.no/litt/hist-1981-86.html#map1>, sist besøkt 15. mai 2007).
- Severinsen, Anne, *Reineiernes sedvanerett i reinbeitedistriktene Essand og Riasten* i Diedut nr. 1/2006.
- Severinsen, Anne, *Samisk befolkning, bruk av naturen og rettighetsforhold i Nord-Trøndelag*, i NOU 2007: 14 del III.
- Skjeggedal, Terje, *God jul og godt nyttår fra planlovutvalget*, i Tidsskrift for utmarksforskning, nr. 3:2003.
- Skoghøy, Jens Edvin Andreassen, *Menneskerettigheter og urbefolkning*, i Lov og Rett 1992 s. 67 flg.
- Skoghøy, Jens Edvin A., *Utviklingstrekk i Høyesteretts rettskildebruk*, i Lov og Rett 1996 s. 209 flg.
- Skoghøy, Jens Edvin Andreassen, *Urfolkskonvensjonens betydning for samenes rettigheter til grunn og andre naturressurser*, artikkel/foredrag på seminar arrangert av Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø, 10. april 1997.
- Skoghøy, Jens Edvin Andreassen, *ILO-konvensjonens betydning i rettighetsdebatten*, i Else Grete Broderstad (red.), *Samiske rettigheter – utfordringer lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt*, Universitetet i Tromsø 1998, s. 71 flg.
- Skoghøy, Jens Edvin Andreassen, *Urfolkskonvensjonens betydning for samenes rettigheter til grunn og andre naturressurser*, i Doublet, Krüger, Strandbakken, Bårdsen, (red.), *Stat, politikk og folkestyre. Festskrift til Per Stavang på 70-årsdagen, 19. februar 1998*, 1998, s. 485 flg.
- Skoghøy, Jens Edvin A., *Twistemål*, 2. utgave (2001).
- Skogvang, Susann Funderud, *Samerett – om samenes rett til en fortid, nåtid og fremtid*, 2002.
- Skogvang, Susann F. og Vars, Lailá Susanne, *En folkerettslig vurdering av Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke*, utredning for Sametinget, mai 2003.
- Smith, Carsten, *Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskerireguleringer*, i Lov og Rett 1990 s. 507 flg., også inntatt i *Rettstenkning i samtiden*, 1992 s. 118 flg.
- Smith, Carsten, *Rett for samer og nordmenn*, [kronikk] i Aftenposten 13. april 2005.
- Smith, Carsten, *Samiske rettigheter i et nordisk perspektiv*, i Lov og Rett 2006 s. 323 flg.
- Solheim, Benny, *ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 8 og norsk sedvanesensur*, Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, skriftsserie nr. 58, 2004.
- Somby, Ande, *Når Høyesterett gjentar no pardon*, prøveforelesning til juridisk doktorgrad, 1999.
- Steiner, Jo, Woods, Lorna and Twigg-Flesner, Christian, *Textbook on EC Law*, 8. utgave (2003).
- Stordrange, Bjørn, *Ekspropriasjonserstatningsloven Kommentarutgave* i samarbeid med Ove Christian Lyngholt, 2. utgave (1992).
- Sunde, Jørn Øyrehagen, *Fiskerettar i saltvatn*, i Tidsskrift for Rettsvitenskap 2006 s. 341 flg.
- Taranger, Absalon, *Fremstilling af de Haalogalandske almenningers rettslige Stilling*, 1892.
- The Waitangi Tribunal Bibliography*, 1975–2005.
- Thornberry, Patrick, *International Law and the Right of Minorities*, 1991.
- Tomuschat, Christian, *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, i *Völkerrecht als Rechtsordnung*, 1983.
- Torjesen, Kirsti Sveen, *Jordskifterettens rettsanvendelse og gjennomføring av erstatningsskjønnet ved reinbeiteskade etter reindriftsloven § 27*, 2002.
- Tønnesen, Sverre, *Retten til jorden i Finnmark*, 2. utgave (1979).
- Uggerud, Ken, *Samerett og samerettutvikling*, i *Mennesker og rettigheter* 1995 s. 336 flg.
- Uggerud, Ken, *Folkerett, samerett og skytefelt*, Instittutt for offentlig retts (UiO) skriftserie 7/2000.
- Uggerud, Ken, *Rovdyrvern og menneskerettigheter i reindriftens områder*, betenkning for Norske reindriftssamers landsforbund, juni 2001.
- Uggerud, Ken, *Kommentarer til sameloven*, i Norsk Lovkommentar 5. utgave (2005) (bind 2), s. 1778 flg.

- Uggerud, Ken, *Urfolks selvbestemmelsesrett etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (1966) artikkel 1* (uttrykt utredning for Samerettsutvalget), juli 2006.
- Ulvevædet, Klokov, *Family-Based Reindeer Economy, and the Status and Management of Caribou Populations*, Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø, 2004.
- Vistad, Odd Inge, Daugstad, Karoline og Svarstad, Hanne, *Store verneområde med lokal forvaltning: Funn og refleksjonar*, 2006.
- Wasenden, Odd-Harald B., *Eksisterer det en egen streifbeiterett*, i Lov og Rett 1998 s. 604 flg.
- Weatherill, Stephen & Beaumont, Paul, *EU Law*, 3. utgave (1999).
- Westerfeld, Nanni, *Samerettsutvalgets grunnlagsdokument nr. 45* [om New Zealand].
- Wille, Peter F., *ILO-konvensjon nr. 169 – en milepæl for urbefolkninger og stammefolk*, i Mennesker og rettigheter 1990 nr. 4 s. 59 flg.
- Williams, Joe, *The Waitangi Tribunal and the Settlement of Historical Treaty Claims A critical role in New Zealand society*, 9. desember 2005.
- Winge, Nikolai K., *Fri vei mot 10 TWh? En drøftelse om gjeldende rettsregler gir de berørte miljøinteressene tilstrekkelig rettsikkerhet i vindkraftsaker*, studentavhandling (60 studiepoeng), Universitetet i Oslo, 2007.
- Ørebech, Peter, *Sedvanerett i fiskeriene – sjøsamene i Finnmark*, i NOU 2001: 34 s. 587 flg.
- Ørebech, Peter, *EØS-avtalens artikkel 125, med særlig vekt på diskusjonen i NOU 2004: 26 Hjemfall*, Lov og Rett 2006 s. 26.
- Ørebech, Peter, *Hvem eier fisket i de høyalandske ytre allmenninger*, i Lov og Rett 2007 s. 345 flg.
- Åkermark, Athanasia Spiliopoulou, *Justifications of Minority Protection in International Law*, 1997.
- Aall, Jørgen, *Diskrimineringsforbudet etter EØS-avtalens artikkel 4*, i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1994 s. 1011.
- Aasland, Gunnar, *Rettskraftens subjektive grenser i tvistemål*, i Jussens Venner 1988 s. 211 flg.
- Retningslinjer, rundskriv, vedtekter mv.**
- Miljøverndepartementet, rundskriv T-3/99, Saksbehandlingsregler etter naturvernloven (§ 18).
- Guidelines for establishing and strengthening local communities' and indigenous people's participation in the management of wetlands, vedlegg VII.8 (1999), pkt. I nr. 4 til Resolution VIII.36 on Participatory Environmental Management (PEM), The Ramsar Convention on Wetlands.
- Retningslinjer for Samisk utviklingsfond (gjeldende fra 1. januar 2005).
- Statskog SF, Vedtekter for statsforetaket Statskog SF, sist endret 9. desember 2005.
- Sametinget, Retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark, fastsatt av Sametinget 24. mai 2007 og godkjent av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. juni 2007 med hjemmel i finnmarksloven § 4.
- Avtaler mv.**
- Avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder, undertegnet 31. januar 2007.
- Avtale om samarbeid mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget, undertegnet 2003.
- Avtale om samarbeid mellom Sametinget og Troms fylkeskommune, undertegnet 28. juni 2007.
- Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, undertegnet 11. mai 2005, stadfestet ved kgl. res. 1. juli 2005.
- Samarbeidsavtale mellom Nordland fylkeskommune og Sametinget, undertegnet 12. juni 2006.
- Samarbeidsavtale mellom Sametinget i Norge, Nordland fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune, undertegnet 11. februar 2005.
- Samarbeidsavtale mellom Statskog SF og Norske Reindriftsamers Landsforbund, inngått 28. juni 2004.
- Nettsteder<sup>9</sup>**
- [www.bergvesenet.no](http://www.bergvesenet.no) (Bergvesenets nettside), sist besøkt 21. september 2007.
- <http://curia.europa.eu/da/content/juris/index.htm> (EF-domstolens og Førsteinstansrettens avgjørelser), sist besøkt 20. juli 2007.
- [http://dk.nanoq.gl/Groenlandsk-dansk\\_selvstyrekommisjon.aspx](http://dk.nanoq.gl/Groenlandsk-dansk_selvstyrekommisjon.aspx) og [http://dk.nanoq.gl/Groenlandsk-dansk\\_selvstyrekommisjon/Nyheder/2007\\_okt\\_kommisjon.aspx](http://dk.nanoq.gl/Groenlandsk-dansk_selvstyrekommisjon/Nyheder/2007_okt_kommisjon.aspx) (om den grønlandsk-danske selvstyrekommisjonens arbeid), sist besøkt 14. oktober 2007.

9. Netreferanser er også inntatt i parentes i enkelte andre punkter i kildelisten.

- [http://dk.nanoq.gl/Groenlands\\_Landsstyre/Land\\_sstyrets\\_Sekretariat/Indenrigskonto-ret/Strukturereformen.aspx](http://dk.nanoq.gl/Groenlands_Landsstyre/Land_sstyrets_Sekretariat/Indenrigskonto-ret/Strukturereformen.aspx) (om Grønlands strukturreform), sist besøkt 14. oktober 2007.
- <http://www.eftacourt.lu/> (EFTA-domstolens avgjørelser), sist besøkt 20. juli 2007.
- [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/c\\_harte/en/about.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/c_harte/en/about.html) (om EUs charter om grunnleggende rettigheter), sist besøkt 25. oktober 2007.
- [http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets\\_gang/forvaltning\\_i\\_endring/2006/0606/reguleringsmoete\\_erstatter\\_regulerings\\_raadet](http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets_gang/forvaltning_i_endring/2006/0606/reguleringsmoete_erstatter_regulerings_raadet) (om nedleggelsen av Reguleringsrådet), sist besøkt 18. august 2007.
- <http://www.fjellstyrene.no> og <http://www.fjellstyra.no/omnfsogfjellstyrer/> (Norges fjellstyesamband), sist besøkt 12. august 2007.
- <http://www.forumfor.no/?id=125> (Forum for utvikling og miljø, om biomangfoldkonvensjonens syvende partsmøte, februar 2004), sist besøkt 20. juli 2007.
- <http://www.framtidinord.no/nyheter/article90177.ece> (nyhetsartikkel 31. mai 2007), sist besøkt 12. juli 2007.
- [http://www.fylkesmannen.no/fmt\\_fagomrade.asp?tgid=2820&gid=2877&amid=1238893](http://www.fylkesmannen.no/fmt_fagomrade.asp?tgid=2820&gid=2877&amid=1238893) (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, ang. delegering av forvaltningsmyndighet), sist besøkt 14. juli 2007.
- <http://www.fylkesmannen.no/liste.aspx?m=1928&amid=1389242> (Fylkesmannen i Finnmark), sist besøkt 14. august 2007.
- <http://www.hardangervidda-fjellstyra.no/> (fjellstyra på Hardangervidda), sist besøkt 12. august 2007.
- <http://www.iucn.org/> (the World Conservation Union), sist besøkt 14. juli 2007.
- <http://www.justice.govt.nz/maorilandcourt/> (om The Maori Land Court), sist besøkt 14. oktober 2007.
- <http://www.miljolare.no/tema/kulturminner/artikler/samiske.php> (Nettverk for miljølære), sist besøkt 9. juli 2007.
- [http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing\\_\\_\\_3285.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing___3285.aspx) (Miljøstatus i Norge, områder vernet i 2006, regional fordeling), sist besøkt 12. juli 2007.
- [http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing\\_\\_\\_5587.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing___5587.aspx) (Miljøstatus i Norge, vernet areal per 1. januar 2007), sist besøkt 12. juli 2007.
- [http://www.miljostatus.no/templates/themepage\\_\\_\\_2258.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/themepage___2258.aspx) (Miljøstatus i Norge, oversikt vernet natur), sist besøkt 14. oktober 2007.
- <http://nordlys.no.by.com/pocket.paper?ViewId=1001&NewsId=20998142> (nyhetsartikkel 26. juni 2007), sist besøkt 12. juli 2007.
- [http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Pressemeldinger/2006/Pressemelding\\_1\\_2006\\_bronn\\_7122-7-3\\_050106.htm](http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Pressemeldinger/2006/Pressemelding_1_2006_bronn_7122-7-3_050106.htm) (pressemelding fra Oljedi- rektoratet 5. januar 2006), sist besøkt 15. juli 2007.
- [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sami\\_radio/1.2711095](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sami_radio/1.2711095) (nyhetsartikkel 15. juni 2007), sist besøkt 14. juli 2007.
- <http://odin.dep.no/md/norsk/tema/naturmangfold/nyheter/022001-210168/dok-bn.html> (om det videre arbeidet med ny naturmangfoldlov), sist besøkt 14. juli 2007.
- <http://odin.dep.no/oed/norsk/aktuelt/pressem/026031-070261/dok-bn.html> (Pressemelding fra Olje- og energidepartementet, 11. mai 2004), sist besøkt 15. juli 2007.
- <http://www.om.fi/sv/Etusivu/Vireilla/Saadoshankkeet/Kiehellisetjakulttuurisetoiikedet/1175668581193> (det finske Justitieministeriet), sist besøkt 17. oktober 2007.
- <http://www.ots.govt.nz/index.html> (nettsiden til Office of Treaty Settlements), sist besøkt 14. oktober 2007.
- [http://regjeringen.asap-asp.com/upload/kilde/lmd/bro/2006/0015/ddd/pdfv/301990-jordskifte-referat\\_040406.pdf](http://regjeringen.asap-asp.com/upload/kilde/lmd/bro/2006/0015/ddd/pdfv/301990-jordskifte-referat_040406.pdf) (Referat fra møte 4. april 2006 i referansegruppen for utarbeiding av ny jordskiftelov), sist besøkt 30. april 2007.
- [http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Nordisk\\_samisk\\_samarbeid/Nordisk-samekonvensjon.html?id=86937](http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Nordisk_samisk_samarbeid/Nordisk-samekonvensjon.html?id=86937) (om arbeidet med Nordisk samekonvensjon), sist besøkt 8. juli 2007.
- [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Differensiert\\_arbeidsgiveravgift.html?id=938](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Differensiert_arbeidsgiveravgift.html?id=938) og [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Differensiert\\_arbeidsgiveravgift/Virkeomrade-for-differensiert-arbeidsgiveravgiftfra-2007.html?id=417727](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Differensiert_arbeidsgiveravgift/Virkeomrade-for-differensiert-arbeidsgiveravgiftfra-2007.html?id=417727) (om differensiert arbeidsgiveravgift), sist besøkt 15. oktober 2007.
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2007/juni-07/Statskog-Viktigestyringssignaler.html?id=473353> (pressemelding om foretaksmøtet i Statskog, juni 2007), sist besøkt 19. juli 2007.
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/Tema/andre/Jordskifte/Jordskiftelovrevisjonen.html?id=446515> (om jordskiftelovrevisjonen), sist besøkt 30. april 2007.

- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2003/Horing-NOU-200314-Bedre-kommunal-og-regi.html?id=95404> (høringsuttalelser til NOU 2003: 14), sist besøkt 12. juli 2007.
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2003/Horing-NOU-200314-Bedre-kommunal-og-regi/2.html?id=95406> (høringsinstanser til NOU 2003: 14), sist besøkt 12. juli 2007.
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/Horing-NOU-2004-28-Lov-om-bevaring-av-na/4.html?id=97335> (høringsuttalelser avgitt til NOU 2004: 28), sist besøkt 14. juli 2007.
- [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/Planlegging\\_Plan\\_og\\_bygningsloven/Planlov-utvalget.html?id=410039](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/Planlegging_Plan_og_bygningsloven/Planlov-utvalget.html?id=410039) (om arbeidet med ny planlov), sist besøkt 10. juli 2007.
- <http://www.reindrift.no/?id=307> (fakta om rein-driften i Nordland), sist besøkt 12. august 2007.
- [http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/2004/Pressemelding\\_Dok\\_3\\_13\\_2003\\_2004.htm](http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/2004/Pressemelding_Dok_3_13_2003_2004.htm) (pressemelding angående undersøkelse av norsk fiskeriforvaltning), sist besøkt 19. august 2007.
- <http://www.saamicouncil.net/?newsid=1816&deptid=1169&languageid=7&NEWS=1> (Samerådets pressemelding om hugst i Enare), sist besøkt 17. oktober 2007.
- <http://www.sagat.no/?article=6134&cat=Hovedsiden> (artikkel i Sáгат, 20. mars 2007), sist besøkt 15. oktober 2007.
- <http://www.samediggi.no/Artikkel.asp?AId=236&back=1&MId1=3&MId2=104&MId3=249&sprak=norsk> (samemanntallet 2005), sist besøkt 6. august 2007.
- <http://www.samediggi.no/artikkel.aspx?MId1=1&AId=1759&Back=1&sprak=norsk> (Pressemelding fra Sametinget, 9. mai 2007), sist besøkt 9. juli 2007.
- <http://www.ssb.no/emner/10/09/bygningsmasse/> (eksisterende bygningsmasse, 2007), sist besøkt 12. juli 2007.
- <http://www.ssb.no/elgjakt/tab-2007-03-08-01.html> (elgjakt etter fylke), sist besøkt 19. juli 2007.
- <http://www.ssb.no/emner/10/09/bygningsmasse/tab-2007-02-27-04.html> (Antall fritidsbygninger per januar 2007, fylke), sist besøkt 12. juli 2007.
- <http://www.ssb.no/reinjakt/> (villreinjakt i Norge), sist besøkt 20. juli 2007.
- <http://www.ssb.no/www-open/aarbok/tab/tab-365.html> (avvirket trevirke etter fylke), sist besøkt 5. august 2007.
- <http://www.statgreen.gl/> (Grønlands Statistikk), sist besøkt 14. oktober 2007.
- <http://www.stats.govt.nz/products-and-services/new-zealand-in-profile-2006/Population.htm> (statistikk om New Zealand), sist besøkt 14. oktober 2007.
- <http://www.statskog.no/index.asp?startID=&topExpand=&subExpand=&strUrl=//applications/system/publish/view/showobject.asp?infoobjectid=1002414&context=7&menuid=1000524> (fakta og nøkkeltall), sist besøkt 19. juli 2007.
- <http://www.statskog.no/index.asp?strUrl=1002616i&topExpand=&subExpand=> (laksefiske i Nordland), sist besøkt 8. august 2007.
- <http://www.statskog.no/index.asp?strurl=1005036i&topExpand=&subExpand=> (ad valg av styret i Statskog SF, 19. juni 2007), sist besøkt 19. juli 2007.
- <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2829#item20001> (antall samer og innbyggere i Sverige), sist besøkt 14. oktober 2007.
- <http://www.teara.govt.nz/1966/G/Government-Parliament/TheLifeOfParliament/en> (the 1966 Encyclopaedia of New Zealand), sist besøkt 14. oktober 2007.
- [http://www.tiltakssonen.net/index.php?page\\_id=1](http://www.tiltakssonen.net/index.php?page_id=1) (tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms), sist besøkt 7. august 2007.
- <http://www.tpk.govt.nz/about/legislation/default.asp> og <http://www.tpk.govt.nz/default.asp> (om the Ministry of Maori Development, sist besøkt 14. oktober 2007).
- <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/>, <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/news/news.asp>, <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/news/recentlyreleasedreports.asp>, <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/reports/> (om Waitangitribunalet, dets rapporter mv.), sist besøkt 14. oktober 2007.
- Annet materiale (korrespondanse, høringsuttalelser, årsmeldinger mv.)*
- Advokatfirmaet Haavind Vislies notat til Statskog SF, Kommentarer til Ravnas utredning fra Marianne Dragsten/Johan Fr. Remmen (upubl.), 6. april 2006.
- Advokatforeningens høringsuttalelse til utkastet til forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark, 6. oktober 2006.

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, brev 11. juni 2007 til Sametinget (angående godkjenning av Sametingets retningslinjer etter finnmarksloven § 4) (200600084-/INA).
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Nytt om samepolitikken nr. 2-2007, 5. oktober 2007.
- Arbeids- og sosialdepartementet, pressemelding 1. desember 2005.
- Bachke, Anton og Ravna, Øyvind, orientering på Samerettsutvalgets møte i juni 2003.
- Beiarn Kommune v/rådmannen, brev til Landbruksdepartementet 30. juni 1995 (/J.nr. 1042/95).
- Beiarn Kommunestyre, vedtak 26. april 1995 i sak 16/95.
- Beslutningsreferat fra 7. møte den 13. juni 2006 i Narsaq i Grønlandsk-dansk selvstyrekommission:  
[http://dk.nanoq.gl/upload/selvstyrekomm/referater/kom\\_%20130606\\_dk.pdf](http://dk.nanoq.gl/upload/selvstyrekomm/referater/kom_%20130606_dk.pdf) (sist besøkt 14. oktober 2007).
- Direktoratet for naturforvaltning, brev til Norges Jeger- og fiskerforbund, 15. oktober 1996.
- Domstoladministrasjonens sak 04/00164-4.
- Domstoladministrasjonens høringsuttalelse til utkastet til forskrift om Finnmarkskommisjonen og utmarksdomstolen for Finnmark, 15. september 2006.
- Elgå reinbeitedistrikt, høringsuttalelse til Fylkesmannen i Hedmark angående verneplan for skog på Statskog SFs grunn i Hedmark, 12. april 2005.
- Finnmark fylkeskommune, Forslag til ny minerallov – høring, 25. august 2003.
- Finnmark fylkeskommune, vedtak i sak 56/05 Lov om forvaltning av villevende marine ressurser, NOU 2005:10 – høringsuttalelse, 25. oktober 2005.
- Finnmark fylkeskommune, vedtak i sak 56/2006 Høring av NOU 2006:16. Strukturvirkemidler i fiskeflåten, 27. september 2006.
- Finnmarkseiendommen, styresak 91/06.
- Finnmarkseiendommen, Forslag til retningslinjer for behandling av saker om vedutvisning, høringsbrev 10. oktober 2006.
- Finnmarkseiendommen, Strategisk plan, vedtatt på styremøte 20. mars 2007.
- Fylkesmannen i Nordland, brev til Beiarn kommune, 30. august 1995 (Sak nr. 95/5092 EW/-).
- Jordskiftelovrevisjonen Notat nr. 2, versjon 2. Frå arbeidsgruppa til referansegruppa. 31.10.06. Overlappende myndigheit (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/Tema/andre/Jordskifte/Jordskiftelovrevisjo>nen.html?id=446515, sist besøkt 25. oktober 2007).
- Justisdepartementet, Lovavdelingen, uttalelse 17. januar 1996 (94/1412 E EA/sa).
- Justisdepartementet, brev 16. juli 2002 til Landbruksdepartementet («Vedr. henvendelse fra LD om utredning av reindriftsl. kap. VI mv.»).
- Justisdepartementet, Høring – forslag til ny minerallov, 20. august 2003 (200304400 U-A HAA/ew).
- Justisdepartementet v/statsråden, brev 6. april 2004 og 14. juni 2004, inntatt i vedlegg 1 og 2 til Innst. O. nr. 80 (2004-2005).
- Justisdepartementet, Lovavdelingen, brev til Samerettsutvalget, 2. april 2007 (ref: 200609080 EP TFJ/ajf).
- Justis- og politidepartementet v/statsråden, brev 6. april 2007 (ref: 2005/07795 EO).
- Kommunal- og arbeidsminister Gunnar Berge, brev 5. august 1993 (93/38-17, 93/2451 S).
- Kommunal og regionaldepartementet, høringsuttalelse til NOU 2003: 14, 12. desember 2003 (03-2180-17 GHS).
- Kommunal- og regionaldepartementet, NOU 2004: 28 – høring, 13. september 2005 (05-707-7 HIH).
- Kultur- og kirke departementet, European Charter for Regional or minority languages, Second periodical report, Norway March 2002, 5. mars 2002.
- Landbruksdepartementet, brev til Nordland fylke, 24. mars 1931.
- Landbruksdepartementet, brev til Direktoratet for statens skoger, 29. april 1981.
- Landbruksdepartementet, brev til Beiarn kommune, 18. mai 1995 (S-5954/92 TOS).
- Landbruksdepartementet, brev til Norges Fjellstyreband, 30. april 1997.
- Landbruksdepartementet, brev til Norges Bonde- lag, 10. juli 1998 (referanse:S 96/1785 TOS).
- Landbruksdepartementet v/statsråden, brev til Stortingets Næringskomité 20. mars 2002, inntatt i Innst. S. nr. 150 (2001-2002) Innstilling frå Næringskomiteen om forslag [frå] stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om salg av statlige eierandeler i Statskog SF [dokument nr. 8: 71 (2001-2002)], vedlegg 1.
- Landbruksministerens svar i Stortingets spørre- time 17. november 1993 (<http://www.stortinget.no/spti/1993/dw-o1993111703-004.html>, sist besøkt 1. oktober 2007).
- Landbruks- og matdepartementet, Spm nr 1341 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Tord Lien – Spørsmål om ekspropriasjon av

- grunn fra grunneiere i Rørosregionen til fordel for reindriften, 11. september 2007.
- Miljøministeriet (Danmark), e-post til Samerettsutvalget, 29. mai 2007.
- Miljøverndepartementet, brev til ESA 21. november 2001 (ref: 2001/00021- N/feo).
- Miljøverndepartementet, brev 9. april 2003 til Fylkesmannen i Finnmark, (02/02739-P/BCH).
- Miljøverndepartementet, brev 9. april 2003 til Fylkesmannen i Finnmark, (2002/2010-P/IA).
- Miljøverndepartementet, Mandat for nasjonalt utvalg for prosessen for bruk og vern i lulesamisk område, brev 16. januar 2004.
- Miljøverndepartementet, høringsuttalelse til Nordisk Samekonvensjon, juni 2006.
- Miljøverndepartementet, brev 2. oktober 2006, verneplanarbeid etter naturvernloven (200501546-/HEB).
- Nord-Trøndelag Reinsamelag, brev til Samerettsutvalget, 13. mai 2007.
- Norges Bondelag, Notat om fjelloven i Nordland og Troms, 19. november 1997.
- Norges Bondelag, avd. for Regnskap og juridisk service, notat 24. februar 1998 (97/00093/032).
- Norges Bondelag, Om fjellovas anvendelse i Nordland og Troms, årsmøteuttalelse 1998.
- Norges Jeger- og Fiskerforbund, uttalelse til Nordland fylkeskommune 23. november 1994.
- Norges Jeger- og Fiskerforbund, brev til landbruksminister Kåre Gjønnes, 20. oktober 1997.
- Nordkapp kommune, Møteprotokoll, 22. november 2004, PS 125/04.
- Norsk senter for menneskerettigheter, høringsuttalelse til Nordisk Samekonvensjon, avgitt 16. juni 2006.
- Norske Reindriftssamers Landsforbund, Forslag til ny minerallov, høringsuttalelse, 20. august 2003.
- Norske Reindriftssamers Landsforbund, høringsuttalelse til NOU 2004:28, 22. august 2005.
- Nymo, Steinar, brev 11. juni 2003 til Ofoten og Sør-Troms jordskifterett vedrørende sak nr. 13/2001 [kopi oversendt Samerettsutvalget i forbindelse med en henvendelse til utvalget].
- Olje- og energidepartementet, høringsuttalelse til NOU 2003:14, 15. desember 2003 (OED 99/79 EV WL).
- Olje- og energidepartementet, tilleggsuttalelse til Nordisk Samekonvensjon, 12. juni 2006.
- Reindriftsadministrasjonen: melding 32/1984.
- Reindriftsforvaltningen, Høring – forslag til ny minerallov, 10. september 2003.
- Reindriftsforvaltningen, Høring NOU 2004:28, 31. august 2005 (2005/337/11317/2005/TW/008).
- Reindriftsforvaltningen, Ressursregnskap for reindriftnæringen for reindriftsåret 1. april 2004 til 31. mars 2005, januar 2006.
- Reindriftsforvaltningen, Ressursregnskap for reindriftnæringen, reindriftsåret 1. april 2005–31. mars 2006.
- Reindriftsstyret, høringsuttalelse til NOU 2003:14, (sak 73/2003), 8. januar 2004.
- Rett på sak nr. 1 2007.
- Saemien Sijte, brev til Samerettsutvalget 29. mai 2007.
- Sametinget, Vedtak i sak 33/92 om St. meld. nr. 58 (1991–92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen).
- Sametinget, brev til Direktoratet for naturforvaltning, 22. desember 2000 (om Stabbursdalen nasjonalpark).
- Sametinget: Høring. Ny minerallov, vedtak i sak 32/03, 25. september 2003.
- Sametinget: Høringsuttalelse til NOU 2004:28, vedtak i sak R87/05, 2. september 2005.
- Sametinget: Høringsuttalelse til NOU 2005:10 Lov om viltlevende marine ressurser, vedtak i sak 090/05.
- Sametinget, Høringsuttalelse – Strukturvirkemidler i fiskeflåten (NOU: 2006:16), 9. oktober 2006.
- Sametinget, det svenske, høringsuttalelse 13. november 2006 til Gränsdragningskommissionens utredning.
- Sametingspresidentene Sven-Roald Nystø og Lars Anders Baer, brev 2. mai 2005 til regjeringene i Norge og Sverige (angående grenseoverskridende reindrift og reinbeiteforhandlingene).
- Sametingsrådet, møtebok for 25.–27. april 1994 (sak R 38/94).
- Skum, Randi A. manuskript til innlegg på Samerettsutvalgets informasjonsmøte i Bardufoss 28. april 2005.
- Statens Forurensningstilsyn, Boring av letebrønner 7122/7–4 og 7122/7–5 i utvinningstillatelse 229 Goliat, 5. juli 2006 (2003/702 448.1).
- Statens Kartverk Land, Grensekantoret, *Kommunegrensener i sjø*, notat 22. mai 2004.
- Statistisk Sentralbyrå, Fiskeristatistikk 2003–2004, publisert november 2005.
- Statistisk Sentralbyrå, Fiskeristatistikk 2004, publisert april 2006.
- Statistisk Sentralbyrå, Årbok 2004, 2005, 2006.
- Statskog SF, Stiftelsesdokument, 18. desember 1992.
- Statskog SF, Årsrapporter 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 og 2006.
- Statskog SF, notat til Samerettsutvalget, mars 2007 (utvalgets dok. nr. 283).



Sør-Trøndelag og Hedmark Reinsamelag, brev 12. februar 2007 og 8. mars 2007 til Samerettsutvalget.

Talma sameby, brev til Fylkesmannen i Troms (angående planer om nasjonalpark), 5. november 2006.

Troms fylkeskommune, Høringsuttalelse – forslag til ny minerallov, 10. september 2003.

Troms fylkesråd, vedtak om regionale ressurselskap for fisket, i landsdelsutvalgsmøte 17. mars 2005.

Tydal Grunneierlag, brev til Essand reinbeitedistrikt, 17. mars 2005, oversendt Samerettsutvalget fra Saanti Sitje, 16. juni 2005.

Utenriksdepartementet, Høring. Forslag til ny minerallov (2000/09784–10 AII 522.1), 25. august 2003.

Utenriksdepartementet, Høring av NOU 2005: 10 – Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (05/08150 A II), 31. oktober 2005.

Utmarkskommunenes sammenslutning (USS), Årsmeldinger 1996, 1997, 1998, 1999 og 2005.



# Norges offentlige utredninger

## 2006 og 2007

### **Statsministeren:**

#### **Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2006.  
NOU 2006: 11.

Granskning av Utlendingsdirektoratet.  
NOU 2006: 14.

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007.  
NOU 2007: 3.

Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.  
NOU 2007: 4.

#### **Barne- og likestillingsdepartementet:**

Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter  
i barnevernsaker. NOU 2006: 9.

Fritid med mening. NOU 2006: 13.

#### **Finansdepartementet:**

Eiendomsmegling. NOU 2006: 1.

Om markeder for finansielle instrumenter.  
NOU 2006: 3.

Rederiskatteutvalget. NOU 2006: 4.

Fellespensjonskasser. NOU 2006: 12.

Kredittforening som konsernspiss. NOU 2006: 17.

Meglerprovisjon i forsikring. NOU 2007: 1.

En vurdering av særavgiftene. NOU 2007: 8.

Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.  
NOU 2007: 10.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

Strukturvirkemidler i fiskeflåten. NOU 2006: 16.

#### **Fornyings- og administrasjonsdepartementet:**

Offentlig innkreving. NOU 2007: 12.

#### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Norsk helsearkiv – siste stopp for  
pasientjournalene. NOU 2006: 5.

#### **Justis- og politidepartementet:**

Når sikkerheten er viktigst. NOU 2006: 6.

Fornærmede i straffeprosessen –

nytt perspektiv og nye rettigheter. NOU 2006: 10.

Lovtiltak mot datakriminalitet. NOU 2007: 2.

Frarådningsplikt i kredittkjøp. NOU 2007: 5.

Fritz Moen og norsk strafferettspleie. NOU 2007: 7.

Rosenborgsaken. NOU 2007: 9.

Den nye sameretten. NOU 2007: 13.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

Det lokale folkestyret i endring? NOU 2006: 7.

#### **Kultur- og kirkedepartementet:**

Staten og Den norske kirke. NOU 2006: 2.

Frivillighetsregister. NOU 2006: 15.

#### **Kunnskapsdepartementet:**

Kunnskap for fellesskapet. NOU 2006: 8.

Akademisk frihet. NOU 2006: 19.

Formål for framtida. NOU 2007: 6

Studieforbund – læring for livet. NOU 2007: 11.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Miljøverndepartementet:**

Et klimavennlig Norge. NOU 2006: 18.

#### **Nærings- og handelsdepartementet:**

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

### Offentlige publikasjoner

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 84 Blindern

0314 OSLO

E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

Telefon: 22 18 81 00

Telefaks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)