



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

Om samenes rettsstilling

NOU 1984: 18



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1984: 18

Om samenes rettsstilling

Fra et utvalg oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon
av 10. oktober 1980.

Avgitt til Justisdepartementet
15. juni 1984.

UNIVERSITETSFORLAGET

OSLO - BERGEN - TROMSØ

*Til
Det kongelige Justis- og politidepartement*

Samerettsutvalget legger med dette fram sin første utredning.

*Carsten Smith
formann*

Per Abelvik

Torgeir Austenå

Mari Teigmo Eira

Bjørn Engstrøm

Kari Husabø

Torolv Hustad

Nils Jernsletten

Einar Johansen

Ruth Johnsen

Martha Jåma

Leif Kristensen

Turid Lundgren

Harald Samuelsberg

Gudmund Sandvik

Aslak Nils Sara

Mikal Urheim

Oscar Varsi

Einar Høgetveit

Kari Meling

Stein Owe

INNHOOLD

Kap.	Side	Kap.	Side
DEL A. INNLEDNING			
1.	SAMMENDRAG AV UTREDNINGEN		
1.1.	Innledning		
1.2.	Om Samerettsutvalget (kapittel 2)		
1.3.	Samene i Norge (kapittel 3)		
1.4.	Samene som etnisk gruppe (kapittel 4)		
1.5.	Diskusjonen om samiske rettigheter (kapittel 5)		
1.6.	Internasjonal rett og utenlandsk rett (kapittel 6)		
1.6.1.	Innledning		
1.6.2.	Lappekodisillen og reinbeitekonvensjonene mellom Norge og Sverige		
1.6.3.	Samenes rettsstilling i Finland og Sverige		
1.6.4.	Andre minoritetsordninger i Norden		
1.6.5.	Minoriteter i internasjonal rett og utenlandsk rett		
1.6.6.	Det internasjonale menneskerettighetsvern		
1.6.7.	Folkenes selvbestemmelsesrett		
1.6.8.	Artikkel 27 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966		
1.6.9.	FN's konvensjon til bekjempelse av alle former for rasediskriminering av 1966		
1.6.10.	Særlig urbefolkningsrett		
1.6.11.	Nærmere om begrepet urbefolkning		
1.6.12.	Noen hovedpunkter		
1.7.	Prinsipielle utsagn om samepolitikk (kapittel 7)		
1.8.	Om Finnmark (kapittel 8)		
1.9.	Om utvalgets grunnsyn (kapittel 9)		
1.9.1.	Innledning (avsnitt 9.1)		
1.9.2.	Samisk etnisitet (avsnitt 9.2)		
1.9.3.	Samisk mangfold (avsnitt 9.3)		
1.9.4.	Samisk kultur og myndighetenes ansvar (avsnitt 9.4)		
1.9.5.	Likhet og likeverd (avsnitt 9.5)		
1.9.6.	Samisk medinnflytelse (avsnitt 9.6)		
1.9.7.	Frivillighet (avsnitt 9.7)		
1.9.8.	Det nordiske perspektiv (avsnitt 9.8)		
1.9.9.	Det internasjonale ansvar (avsnitt 9.9)		
1.9.10.	Forholdet til andre minoriteter (avsnitt 9.10)		
1.9.11.	Harmonisk sameksistens (avsnitt 9.11)		
1.10.	Om egen grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling (kapittel 10)		
1.10.1.	Retningslinjer for utvalget (avsnitt 10.1)		
1.10.2.	Særlig grunnlagsmateriale (avsnittene 10.2–10.6)		26
1.10.3.	Utvalgets bedømmelse av de framsette krav (avsnitt 10.7)		27
1.10.4.	Utvalgets syn på utformingen og rettsvirkningene av en eventuell sameparagraf (avsnitt 10.8)		28
1.10.5.	Utvalgets nærmere vurdering av en eventuell sameparagraf i grunnloven (avsnitt 10.9)		30
1.10.6.	Utvalgets forslag (avsnitt 10.10)		30
1.11.	Om representative organer for samer (kapittel 11)		31
1.11.1.	Retningslinjer for utvalget (avsnitt 11.1)		31
1.11.2.	Særlig grunnlagsmateriale (avsnittene 11.2–11.8)		31
1.11.3.	Om behovet for endring av Norsk sameråd (avsnitt 11.9)		31
1.11.4.	Myndighet (avsnitt 11.10)		33
1.11.5.	Valgkretser og mandatfordeling (avsnitt 11.11)		34
1.11.6.	Utformingen av et direkte valg (avsnitt 11.12)		35
1.11.7.	Utformingen av et indirekte valg (avsnitt 11.13)		36
1.11.8.	Sameutvalg i fylker og kommuner (avsnitt 11.14)		36
1.11.9.	Saksbehandling og sekretariat (avsnitt 11.15)		37
1.12.	Allmenne spørsmål i forbindelse med en samelov (kapittel 12)		38
1.13.	Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag (kapittel 13)		39
1.14.	Utkast til grunnlovsbestemmelse, lov og bestemmelser i medhold av loven med merknader (kapitlene 14 og 15)		39
1.15.	Oppsummering		40
2.	OM SAMERETTSUTVALGET		42
2.1.	Innledning		42
2.2.	Utvalgets mandat		42
2.2.1.	Bakgrunnen for oppnevningen		42
2.2.2.	Hva utredningen bør omfatte		43
2.2.3.	Forholdet til andre utredninger		44
2.2.4.	Arbeidsopplegget i utvalget		45
2.3.	Utvalgets sammensetning		45
2.4.	Sakkyndige og særutredninger		47
2.5.	Striden om utbyggingen av Kautokeino-Altavassdraget og forholdet til utvalget		50
2.5.1.	Innledning		50
2.5.2.	Utviklingen før utvalgets opprettelse		50
2.5.3.	Bakgrunnen for Kautokeino-møtet 17. februar 1981		51
2.5.4.	NSR's tilbaketrekning fra utvalget		52

Kap.	Side	Kap.	Side
2.5.5.	Bistand fra utvalget under retts-saken	4.3.6.	Religiøse verdier
	53	4.3.7.	Sosial organisasjon
2.6.	Prioritering av grunnlovs- og or-ganspørsmålene	4.4.	Sammenfatning
	54		117
2.7.	Forsering av utvalgets arbeid		117
	55		117
2.8.	Avgrensning av mandatet	5.	DISKUSJONEN OM SAMISKE
	55		RETTIGHETER
2.9.	Arbeidsgrupper		119
	57	5.1.	Innledning
2.10.	Møter og befaringer		119
	57	5.2.	Rettighetenes innhold
2.11.	Nordisk samarbeid		121
	59	5.3.	Rettighetenes subjekt
2.12.	Øvrig materialinnsamling og kon-taktvirksomhet		125
	60	5.4.	Rettighetenes utstrekning
2.13.	Utvalgets uttalelse om ILO-kon-vensjon nr. 107		127
	64	5.5.	Rettighetenes grunnlag
2.14.	Utvalgets uttalelse om utkast til odelstingsproposisjon om en høy-fjellskommisjon for Nordland og Troms		130
	65	5.6.	Rettighetenes vern
2.15.	Utkast til odelstingsproposisjoner om endringer i reindriftsloven		137
	66	5.7.	Krav om utredning av rettighetene
2.16.	Norsk-finsk grenseboerbevis		142
	67	5.8.	Gjennomført reformarbeid
2.17.	Utvalgets videre arbeid		146
	67	5.9.	Særlig om Vadsø-møtet
			150
DEL B. ALLMENT		6.	INTERNASJONAL RETT OG
GRUNNLAGSMATERIALE			UTENLANDSK RETT
3.	SAMENE I NORGE		154
	69	6.1.	Innledning
3.1.	Begrepet «same»		154
	69	6.1.1.	Oppgaven og arbeidet
3.2.	Den samiske bosetningen		154
	70	6.1.2.	Betydningen av internasjonal rett og utenlandsk rett for denne utredning
3.2.1.	Historisk bakgrunn for den samiske bosetningen		156
	70	6.1.3.	Noen innledende merknader om hva internasjonal rett (folkerett) er ..
3.2.2.	Den samiske bosetningen i dag		156
	79	6.1.4.	Om forholdet mellom internasjonal rett og norsk rett
3.3.	Folketellinger av samer		157
	82	6.1.5.	Høyesteretts dom i saken om utbyggingen av Kautokeino-Alta-vassdraget
3.3.1.	Innledning		159
	82	6.1.6.	Noen innledende merknader om begrepet «urbefolkning»
3.3.2.	Utviklingen i Finnmark		161
	83	6.1.7.	Om den norske stats erverv av de samiske bosetnings- og bruksområder
3.3.3.	Landet som helhet		163
	83	6.1.8.	Oversikt over drøftelsen videre
3.3.4.	1970-tellingen		165
	84	6.2.	Lappekodisillen og reinbeitekonvensjonene mellom Norge og Sverige
3.3.5.	Hvor mange samer er det i Norge? ..		166
	86		166
3.4.	Næringer	6.2.1.	Innledning
	87		166
3.4.1.	Innledning	6.2.2.	Den faktiske og territorielle situa-sjon før 1751
	87		167
3.4.2.	Finnmark		167
	88	6.2.3.	Grensetraktaten av 1751
3.4.3.	Troms		168
	91	6.2.3.1.	Traktaten og dens tillegg
3.4.4.	Nordland		168
	92	6.2.3.2.	Nærmere om traktaten
3.4.5.	Reindrift		169
	93	6.2.4.	Lappekodisillen («Første Codicill og Tillæg»)
3.4.6.	Duodji		169
	96	6.2.4.1.	Innledning
3.5.	Samisk språk		169
	97	6.2.4.2.	Statsborgerskap
3.5.1.	Språkområde og dialekter		170
	97	6.2.4.3.	Rettigheter og plikter for fremmede samer
3.5.2.	Antall samisktalende		170
	99	6.2.4.4.	Særregler om samenes nøytralitet i krig
3.5.3.	Noen hovedtrekk av samisk språk-historie		171
	100	6.2.4.5.	Særskilt samisk forvaltning og domsmyndighet
3.5.3.1.	Samisk, finsk-ugrisk, uralsk		171
	100	6.2.4.6.	Leieinnkreving og oppgaveplikt
3.5.3.2.	Forholdet mellom dialektene		172
	102	6.2.4.7.	Særregler for samisk rettspleie
3.5.4.	Samisk skriftspråk		172
	103	6.2.4.8.	Særskilt om Utsjok-samene
3.5.4.1.	Utvikling av samisk skriftspråk fram til ca. 1900		173
	103	6.2.5.	Traktatverkets varighet
3.5.4.2.	Samisk skriftspråk og litteratur i dette århundre		173
	105	6.2.6.	Nærmere om rekkevidden av Lap-pekodisillen: En oversikt
3.5.4.3.	Bevisst språkplanlegging: Samisk språknemnds arbeid		173
	106	6.2.6.1.	Innledning
3.5.5.	Språk og samfunn		173
	106	6.2.6.2.	Ulike typer av tolkningsproblemer
3.5.5.1.	Historikk		174
	106	6.2.6.3.	Kan kodisillen påberopes i norsk rett?
3.5.5.2.	Samisk språk i dag		175
	110	6.2.7.	Samenes rett til land og vann etter kodisillen
4.	SAMENE SOM ETNISK GRUPPE		176
	114	6.2.7.1.	Innledning
4.1.	Generelt		176
	114	6.2.7.2.	Om Lappekodisillen tilkjenner samene en rettsvernet bruksrett til land og vann i naboriket
4.2.	Momenter fra sammenliknende forskning		176
	114		176
4.3.	Samene som etnisk gruppe		176
	115		176
4.3.1.	Innledning		176
	115		176
4.3.2.	Slektstilhørighet		176
	115		176
4.3.3.	Områdetilhørighet		176
	116		176
4.3.4.	Næringstradisjoner		176
	116		176
4.3.5.	Kulturelle verdier		176
	116		176

Kap.	Side	Kap.	Side
6.2.7.3.	179	6.5.2.4.	234
6.2.8.	182	6.5.3.	234
6.2.8.1.	182	6.5.3.1.	234
6.2.8.2.	183	6.5.3.2.	236
6.2.8.3.	187	6.5.3.3.	237
6.2.9.	188	6.5.3.4.	239
6.2.10.	189	6.5.4.	239
6.2.11.	190	6.5.4.1.	239
6.2.12.	192	6.5.4.2.	241
6.2.13.	192	6.5.4.3.	241
6.2.14.	194	6.5.5.	242
6.2.15.	195	6.6. Det internasjonale menneskerettighetsvern	243
6.2.15.1.	195	6.6.1.	243
6.2.15.2.	195	6.6.2.	243
6.2.16.	196	6.6.3.	245
6.2.17.	198	6.6.3.1.	245
6.2.18.	199	6.6.3.2.	246
6.3. Samenes rettsstilling i Finland og Sverige	200	6.6.3.3.	248
6.3.1.	200	6.6.4.	249
6.3.1.1.	200	6.6.4.1.	249
6.3.1.2.	201	6.6.4.2.	249
6.3.1.3.	203	6.6.4.3.	250
6.3.1.4.	204	6.6.4.4.	250
6.3.1.5.	204	6.6.5.	250
6.3.2.	205	6.6.6.	251
6.3.2.1.	205	6.6.7.	253
6.3.2.2.	205	6.6.8.	253
6.3.2.3.	207	6.7. Folkenes selvbestemmelsesrett	253
6.3.2.4.	208	6.7.1.	253
6.3.2.5.	209	6.7.2.	253
6.3.3.	210	6.7.2.1.	253
6.4.	212	6.7.2.2.	254
6.4.1.	212	6.7.2.3.	255
6.4.1.1.	212	6.7.2.4.	255
6.4.1.2.	214	6.7.2.5.	256
6.4.1.3.	217	6.7.3.	257
6.4.1.4.	217	6.7.3.1.	257
6.4.2.	218	6.7.3.2.	257
6.4.2.1.	218	6.7.3.3.	259
6.4.2.2.	218	6.7.3.4.	263
6.4.3.	222		
6.4.3.1.	222		
6.4.3.2.	223		
6.4.3.3.	226		
6.5. Minoriteter i internasjonal rett og utenlandsk rett	228		
6.5.1.	228		
6.5.2.	229		
6.5.2.1.	229		
6.5.2.2.	229		
6.5.2.3.	233		

Kap.		Side	Kap.		Side
6.7.3.5.	Konklusjon	264	6.10.6.2.	USA	317
6.8.	Artikkel 27 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966	264	6.10.6.3.	Canada	321
6.8.1.	Innledning	264	6.10.6.4.	India m.fl.	327
6.8.2.	Prinsipielle betraktninger om tolkning av folkerettslige traktater (konvensjoner)	264	6.10.6.5.	Malaysia	328
6.8.3.	Artikkel 27's tilblivelseshistorie	265	6.10.6.6.	New Zealand	328
6.8.4.	Første hovedspørsmål: Hvem har rettigheter etter artikkel 27 (rettighetssubjektene)?	267	6.10.6.7.	Australia	330
6.8.4.1.	Innledning	267	6.10.7.	Oppsummering: Hvilket vern har urbefolkninger i gjeldende folkerett?	332
6.8.4.2.	Uttrykket «minoriteter»	267	6.10.8.	Begrepet «urbefolkning» ifølge folkeretten	333
6.8.4.3.	Uttrykket «etnisk»	268	6.11.	Sammendrag og sluttmerknader	337
6.8.4.4.	Uttrykket «religiøse»	268	6.11.1.	Innledning	337
6.8.4.5.	Uttrykket «språklige»	268	6.11.2.	Lappekodisillen og reinbeitekonvensjonene mellom Norge og Sverige	338
6.8.4.6.	Vilkårene er alternative	269	6.11.3.	Samenes rettsstilling i Finland og Sverige	339
6.8.4.7.	Uttrykket «i de stater hvor det består . . . minoriteter»	269	6.11.4.	Andre minoritetsordninger i Norden	339
6.8.5.	Annet hovedspørsmål: Hvilke rettigheter gir artikkel 27?	270	6.11.5.	Minoriteter i internasjonal rett og utenlandsk rett	340
6.8.5.1.	Uttrykket «skal . . . ikke berøves retten til»	270	6.11.6.	Det internasjonale menneskerettighetsvern	341
6.8.5.2.	Uttrykket «å dyrke sin egen kultur»	272	6.11.7.	Folkenes selvbestemmelsesrett	341
6.8.5.3.	Forts. om kulturbegrepet i artikkel 27	273	6.11.8.	Artikkel 27 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966	342
6.8.5.4.	Forts. om kulturbegrepet. Særlig om urbefolkninger	276	6.11.9.	FN's konvensjon til bekjempelse av alle former for rasediskriminering av 1966	344
6.8.5.5.	Forts. om kulturbegrepet. En avveining	283	6.11.10.	Særlig urbefolkningsrett	344
6.8.6.	Gir artikkel 27 en grupperettighet eller en individuell rettighet? Begrensninger i bestemmelsens geografiske anvendelsesområde?	284	6.11.11.	Nærmere om begrepet urbefolkning	345
6.8.7.	Oppsummering: Hvilket vern gir artikkel 27 til minoritetsgrupper?	285	6.11.12.	Noen hovedpunkter	346
6.9.	FN's Konvensjon til bekjempelse av alle former for rasediskriminering av 1966	285	7.	PRINSIPIELLE UTSAGN OM SAMEPOLITIKK	347
6.9.1.	Innledning	285	7.1.	Innledning	347
6.9.2.	Konvensjonens bakgrunn og forarbeider	285	7.2.	Prinsipielle utsagn om samepolitikk fra offentlige myndigheter	347
6.9.3.	Konvensjonens oppbygning	286	7.2.1.	Innledning	347
6.9.4.	Hvem er beskyttet av Konvensjonen?	286	7.2.2.	Utsagn fra sentrale myndigheter	347
6.9.5.	Hvilket vern gir Konvensjonen?	290	7.2.3.	Utsagn fra fylkeskommunale myndigheter	350
6.9.5.1.	Innledning	290	7.3.	Prinsipielle utsagn om samepolitikk fra politiske partier	351
6.9.5.2.	Har Konvensjonen bestemmelser om negativ diskriminering?	290	7.3.1.	Innledning	351
6.9.5.3.	Har Konvensjonen bestemmelser om positiv diskriminering?	290	7.3.2.	Arbeiderpartiet	352
6.9.5.4.	Har Konvensjonen bestemmelser vedrørende inngrep?	293	7.3.3.	Høyre	353
6.9.5.5.	Har Konvensjonen bestemmelser vedrørende aktiv støtte?	293	7.3.4.	Kristelig folkeparti	353
6.9.6.	Konklusjoner	294	7.3.5.	Senterpartiet	353
6.10.	Særlig urbefolkningsrett	294	7.3.6.	Sosialistisk venstreparti	354
6.10.1.	Innledning	294	7.3.7.	Fremskrittspartiet	354
6.10.2.	Den folkerettslige lære	294	7.3.8.	Venstre	355
6.10.3.	Urbefolkningenes stilling i traktatretten	296	7.3.9.	Rød valgallianse	355
6.10.4.	Folkeforbundet og de «innfødte» -- Paktens artikkel 23 b	299	7.3.10.	Det liberale folkepartiet	357
6.10.5.	ILO og urbefolkningsretten	301	7.3.11.	Norges kommunistiske parti	357
6.10.5.1.	Den historiske utviklingen	301	7.3.12.	Samefolkets liste	357
6.10.5.2.	ILO-konvensjonen om urbefolkninger og liknende folkegrupper (K 107)	302	7.4.	Prinsipielle utsagn fra samiske organisasjoner	360
6.10.6.	Urbefolkninger og innfødte folkegrupper i intern rett	313	7.4.1.	Innledning	360
6.10.6.1.	Kolonimaktens interne urbefolkningsrett	313	7.4.2.	Nordisk sameråds samepolitiske program	360
			7.4.3.	Fra Samenes landsforbunds vedtekter	361
			7.5.	Sammenfatning	362
			8.	OM FINNMARK	363
			8.1.	Innledning	363
			8.2.	Natur og geografi	363
			8.3.	Bosetning	363
			8.3.1.	Historisk utvikling	363
			8.3.2.	Nåværende bosetningsmønster og befolkningsstruktur	364
			8.4.	Levekår	366

Kap.		Side
8.4.1.	Innledning	366
8.4.2.	Regionale forskjeller	366
8.4.3.	Klima som levekårskomponent	366
8.4.4.	Familiestruktur	367
8.4.5.	Flyttinger	367
8.4.6.	Arbeidsmarked og arbeidsmiljø	367
8.4.7.	Helse	367
8.4.8.	Utdanning	368
8.4.9.	Avslutning	369
8.5.	Næringsliv	369
8.5.1.	Innledning	369
8.5.2.	Reindrift	369
8.5.3.	Jordbruk	371
8.5.4.	Skogbruk	372
8.5.5.	Fiskerinæringen	373
8.5.6.	Utmarks næringer	374
8.5.7.	Industri	374
8.5.8.	Bergverk	375
8.5.9.	Håndverk - husflidsproduksjon	376
8.5.10.	Kraftutbygging	376
8.6.	Kommunikasjoner	376
8.6.1.	Innledning	376
8.6.2.	Veibygging	376
8.6.3.	Flykommunikasjon	377
8.6.4.	Sjøverts kommunikasjon	377
8.7.	Allmennhetens bruk av utmark, friluftsliv m.m.	377
8.8.	Avslutning	378

DEL C. UTVALGETS VURDERINGER OG TILRÅDINGER

9.	UTVALGETS GRUNNSYN	379
9.1.	Innledning	379
9.2.	Samisk etnisitet	379
9.3.	Samisk mangfold	380
9.4.	Samisk kultur og myndighetenes ansvar	381
9.5.	Likhet og likeverd	383
9.6.	Samisk medinnflytelse	384
9.7.	Frivillighet	384
9.8.	Det nordiske perspektiv	384
9.9.	Det internasjonale ansvar	385
9.10.	Forholdet til andre minoriteter	385
9.11.	Harmonisk sameksistens	386
10.	OM EGEN GRUNNLOVSBESTEMMELSE OM SAMENES RETTSSTILLING	388
10.1.	Retningslinjer for utvalget	388
10.2.	Bakgrunnen for kravet om grunnlovsreform	388
10.2.1.	Innledning	388
10.2.2.	Krav om registrering av samene	389
10.2.3.	Krav om offisiell status for samene	392
10.2.4.	Krav om grunnlovsreform	393
10.3.	Samenes stilling i Nordisk råd	397
10.3.1.	Innledning	397
10.3.2.	Krav om samisk representasjon	397
10.3.3.	Utredning om Færøyenes, Grønlands og Ålands representasjon	399
10.3.4.	Nærmere om samenes stilling	400
10.4.	Særleg historisk grunngeving for ein sameparagraf i grunnlova	402
10.4.1.	Innledning	402
10.4.2.	Samisk fortid i Noreg	403
10.4.3.	Norsk lovgeving om samar i mellomalderen	404
10.4.4.	Lappekodisillen	406
10.4.5.	Grunnlova	407
10.4.6.	Lov av 3. mai 1902	408

Kap.		Side
10.4.7.	Konklusjon	410
10.5.	Bestemmelser om etniske grupper i andre lands grunnlover	410
10.5.1.	Innledning	410
10.5.2.	Norges naboland	411
10.5.2.1.	Sverige	411
10.5.2.2.	Finland	411
10.5.2.3.	Sovjetunionen	412
10.5.2.4.	Danmark	412
10.5.3.	En del andre europeiske land	413
10.5.3.1.	Belgia	413
10.5.3.2.	Den tyske demokratiske republikk (DDR)	414
10.5.3.3.	Frankrike	414
10.5.3.4.	Forbundsrepublikken Tyskland	414
10.5.3.5.	Italia	414
10.5.3.6.	Jugoslavia	415
10.5.3.7.	Spania	416
10.5.3.8.	Sveits	416
10.5.3.9.	Østerrike	417
10.5.4.	Enkelte land med medlemsorganisasjoner i Verdensrådet for urbefolkninger	418
10.5.4.1.	Australia	418
10.5.4.2.	Canada	418
10.5.4.3.	Ecuador	419
10.5.4.4.	Guatemala	419
10.5.5.	Analyse og sammenfatning	420
10.6.	Om prinsipperklæringer i grunnloven	423
10.6.1.	Innledning	423
10.6.2.	Om retten til arbeid	423
10.6.3.	Om plikt til naturvern	425
10.6.4.	Om ansattes medbestemmelserett	425
10.6.5.	Om virkningen av prinsipperklæringer	426
10.7.	Utvalgets bedømmelse av de framsette krav	427
10.7.1.	Innledning	427
10.7.2.	Om stillingen i folkeretten. Særlig om begrepet urbefolkning	427
10.7.3.	Om samenes status	428
10.7.4.	Om samisk språk og kultur	428
10.7.5.	Om samenes rettigheter til land og vann	429
10.7.6.	Om samiske næringer	430
10.7.7.	Om forholdet til Nordisk råd	431
10.7.8.	Foreløpig konklusjon. En regel om kulturvern	432
10.8.	Utvalgets syn på utformingen og rettsvirkningene av en eventuell sameparagraf	432
10.8.1.	Et utkast av prinsipiell karakter	432
10.8.2.	En begrenset rettsplikt	432
10.8.3.	Et nytt grunnlovsproblem	433
10.8.4.	Utformingen av statusprinsippet	434
10.8.5.	Bestemmelsen bør omfatte alle samer	434
10.8.6.	Samisk språk og kultur	435
10.8.7.	Et vidt kulturbegrep. Livsform og samfunnsliv	436
10.8.8.	Det materielle kulturgrunnlag	437
10.8.9.	Statsmyndighetenes ansvar og samenes eget ansvar	438
10.8.10.	Statens myndigheter - private borgere	439
10.8.11.	Statens myndigheter - andre myndigheter	439
10.8.12.	Forholdet til andre minoriteter	440
10.8.12.1.	De ulike minoriteter	440
10.8.12.2.	Den samiske folkegruppes særstilling	440

Kap.	Side	Kap.	Side
10.8.12.3.	440	11.4.15.	472
10.8.13.	442		
10.8.14.	442	11.5.	
10.8.15.	443	Sakområder av særlig betydning for den samiske befolkning i allmenne organer	476
10.9.		Innledning	476
Utvalgets nærmere vurdering av en eventuell sameparagraf i grunnloven	444	11.5.2.	476
10.9.1.	444	Samesaker i Kommunal- og arbeidsdepartementet	476
10.9.2.	445	11.5.3.	477
Nærmere om hensyn til fordel for en sameparagraf	445	Samesaker i Landbruksdepartementet	477
10.9.3.	447	11.5.4.	477
Nærmere om betenkeligheter ved en sameparagraf	447	Samesaker i Kirke- og undervisningsdepartementet	477
10.10.	451	11.5.5.	478
Utvalgets forslag	451	Samesaker i Forbruker- og administrasjonsdepartementet	478
11.		11.6.	
OM REPRESENTATIVE ORGANOER FOR SAMER	452	Om egen samisk representasjon i de øverste statsorganer	478
11.1.	452	Innledning	478
Innledning	452	11.6.2.	479
11.1.1.	452	Om samisk representasjon i Stortinget	479
11.1.2.	452	11.6.3.	480
Oversikt over den videre framstilling	452	Om en statsråd/statssekretær for samesaker	480
11.2.	453	11.7.	
Samiske interesseorganisasjoner	453	Bakgrunnen for kravet om nye representative organer for samer	482
11.2.1.	453	Opprettelsen av Norsk sameråd	482
Innledning	453	11.7.2.	483
11.2.2.	454	Krav om nye organer	483
Norske reindriftssamers landsforbund (NRL)	454	11.8.	
11.2.3.	454	Den finske «Delegationen for sameårenden» (sameparlamentet)	493
Norske samers riksforbund (NSR)	454	Innledning	493
11.2.4.	455	11.8.2.	493
Samenes landsforbund (SLF)	455	Opprettelse av sameparlamentet og forholdet til Forhandlingsdelegasjonen for samiske saker	493
11.2.5.	455	11.8.3.	494
Nord-Salten sameforening	455	Valg og sammensetning av sameparlamentet	494
11.2.6.	456	11.8.4.	494
Sámiid duodji	456	Sameparlamentets oppgaver og virkemåte	494
11.2.7.	456	11.9.	
Samisk studieforbund	456	Om behovet for endring av Norsk sameråd	495
11.2.8.	456	11.9.1.	495
Nordisk sameråd	456	Om behovet for særskilte organer for samiske spørsmål	495
11.2.9.	457	11.9.2.	496
Nordiske samers idrettsforbund	457	Forholdet mellom Norsk sameråd og et nytt sentralt samisk organ	496
11.2.10.	457	11.9.3.	496
Samiske kunstneres forbund	457	Ulike synspunkter på endrings-spørsmålet	496
11.2.11.	457	11.9.4.	499
Samisk forfatterforening	457	Forholdet til den alminnelige demokratiseringsprosess	499
11.2.12.	458	11.9.5.	499
Samisk teaterforening	458	Ulike alternativer for oppnevning og valg	499
11.2.13.	458	11.9.6.	500
Nordisk samisk lærerlag	458	Begrepet folkevalgt	500
11.2.14.	458	11.9.7.	501
Svensk/norsk sameforbund	458	Representativitet ved ulike former for oppnevning og valg	501
11.2.15.	458	11.9.8.	504
Nordisk samisk ungdomsforbund	458	Hensyn for opprettelse av et same-manntall	504
11.2.16.	458	11.9.9.	504
Samisk musikerforbund	458	Hensyn mot opprettelse av et same-manntall	504
11.3.		11.9.10.	505
Nemndsystemet i norsk forvaltning	459	Muligheten for avgrensning av samiske områder	505
11.3.1.	459	11.9.11.	506
Innledning	459	Om andre former for direkte valg uten offentlig samemantall	506
11.3.2.	459	11.9.12.	507
Nemnder på statlig nivå	459	Betydningen av lokalt demokrati	507
11.3.3.	460	11.9.13.	509
Nemnder på fylkesnivå	460	Utvalgets forslag	509
11.3.4.	461	11.10.	
Nemnder på kommunenivå	461	Myndighet	509
11.4.		11.10.1.	509
Offentlige organer særlig for samiske spørsmål	463	Rammen for utvalgets vurderinger	509
11.4.1.	463	11.10.2.	510
Innledning	463	Begrepet samiske saker	510
11.4.2.	463	11.10.3.	514
Norsk sameråd	463	Nærmere om organets myndighet	514
11.4.3.	464	11.10.4.	515
Styret for Rasjonaliseringsfondet for reindriftsnæringen	464	Spørsmålet om obligatorisk høring	515
11.4.4.	464	11.10.5.	516
Utvalget for stipendordningen for reindriftssameungdom fra indre Finnmark	464	Utvalgets forslag	516
11.4.5.	465	11.11.	
Samisk utviklingsfond	465	Valgkretser og mandatfordeling	516
11.4.6.	466	11.11.1.	516
Samisk utdanningsråd	466	Framlagte forslag	516
11.4.7.	467	11.11.2.	517
Samisk kulturutvalg	467	Ulike hensyn	517
11.4.8.	468	11.11.3.	519
Reindriftsstyret, områdestyrer, til-litsmannsutvalg – Reindriftsadministrasjonen	468	Den fylkesvise fordeling av den samiske befolkning	519
11.4.9.	470		
Samordningsutvalget for samiske spørsmål	470		
11.4.10.	470		
Samisk kulturnemnd i Nordland	470		
11.4.11.	470		
Styringsgruppen for samiske barns oppvekstvilkår	470		
11.4.12.	471		
Den norsk-finske reingjerdekommissjon	471		
11.4.13.	471		
Nordisk samarbeidsorgan for same- og reindriftsspørsmål	471		
11.4.14.	471		
Det faste utvalg for reinbeitekonvensjonen mellom Norge og Sverige	471		

Kap.	Side	Kap.	Side
11.11.4.	Nærmere om den samiske bosetting i Nord-Norge	523	
11.11.5.	Valgområdet	528	
11.11.6.	Spørsmålet om en egen reindriftskrets	529	
11.11.7.	Spørsmålet om utjevningssmandater	530	
11.11.8.	Oppsummering og vurdering	531	
11.11.9.	Utvalgets forslag	534	
11.12.	Utformingen av et direkte valg	535	
11.12.1.	Innledning	535	
11.12.2.	Ulike samedefinisjoner	535	
11.12.3.	Stemmerett – det subjektive vilkår	536	
11.12.4.	Stemmerett – de objektive vilkår	537	
11.12.5.	Opprettelse av samemantall	539	
11.12.6.	Valgbarhet, forslagsrett, valglistene	540	
11.12.7.	Gjennomføringen av valget	541	
11.12.8.	Kontroll, ugyldighet, nyvalg	543	
11.12.9.	Når direkte valg skal holdes	544	
11.12.10.	Utvalgets forslag	546	
11.13.	Utformingen av et indirekte valg	547	
11.13.1.	Innledning	547	
11.13.2.	Valgmenn	547	
11.13.3.	Valgbarhet, forslagsrett	548	
11.13.4.	Valglistene	548	
11.13.5.	Gjennomføringen av valget	549	
11.13.6.	Kontroll, ugyldighet, nyvalg	549	
11.13.7.	Utvalgets forslag	550	
11.14.	Om sameutvalg i fylker og kommuner	550	
11.14.1.	Spørsmålet om reformer på lokalt forvaltningsnivå	550	
11.14.2.	Samordning med andre offentlige organer	551	
11.14.3.	Nærmere om behovet for lokale sameutvalg	554	
11.14.4.	Sameutvalgenes myndighet	557	
11.14.5.	Sameutvalgenes opprettelse og sammensetning	559	
11.14.6.	Valg	560	
11.14.7.	Utvalgets forslag	560	
11.15.	Noen fellesspørsmål	561	
11.15.1.	Saksbehandling	561	
11.15.2.	Sekretariat	562	
11.15.3.	Utvalgets forslag	563	
12.	ALLMENNE SPØRSMÅL I FORBINDELSE MED EN SAMELOV	564	
12.1.	Fastlegging av de nærmere retningslinjer for statsmyndighetenes samepolitikk	564	
12.1.1.	Retningslinjer i stortingsmelding	564	
12.1.2.	Behandlingen av årsmeldingen fra det samiske sentralorgan	565	
12.1.3.	Regjeringens vedtak om gjennomføring av retningslinjene i fylkeskommuner og kommuner	567	
12.1.4.	Styrking av sentralforvaltningens behandling av samesaker	567	
12.1.5.	Utvalgets forslag	568	
12.2.	Nærmere om statens ansvar overfor fylkeskommuner og kommuner	568	
12.2.1.	Statens økonomiske ansvar	568	
12.2.2.	Utvalgets forslag	570	
12.3.	Forholdet til de internasjonale rettsregler	570	
12.3.1.	Om gjennomføring av internasjonale rettsregler i norsk rett	570	
12.3.2.	Flertallets synspunkter	571	
12.3.3.	Mindretallets synspunkter	572	
12.3.4.	Utvalgets forslag	575	
12.4.	Forslagenes form	575	
13.	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV UTVALGETS FORSLAG	577	
13.1.	Innledning	577	
13.2.	Forslaget om grunnlovsbestemmelse	577	
13.3.	Forslaget om samisk sentralorgan	577	
13.3.1.	Innledning	577	
13.3.2.	Myndighet	577	
13.3.3.	Medlemmer og sekretariat	578	
13.3.4.	Indirekte valg	579	
13.3.4.1.	Innledning	579	
13.3.4.2.	Kretssamevalgstyret	579	
13.3.4.3.	Valgmenn	580	
13.3.4.4.	Oppsummering av de økonomiske beregninger	580	
13.3.5.	Direkte valg	580	
13.3.5.1.	Innledning	580	
13.3.5.2.	Samemantallsfører	581	
13.3.5.3.	Samemantallsnemnd	582	
13.3.5.4.	Samevalgstyret	582	
13.3.5.5.	Kretssamevalgstyret	582	
13.3.6.	Den blandete valgform	582	
13.3.7.	Andre virkninger	583	
13.3.8.	Oppsummering	583	
13.4.	Forslaget om lokale sameutvalg	583	
13.4.1.	Innledning	583	
13.4.2.	Sameutvalg på fylkesnivå	584	
13.4.3.	Sameutvalg på kommunenivå	584	
13.5.	Forslaget om stortingsmelding	585	
13.6.	Forslaget om statens økonomiske ansvar	585	
13.7.	Forslaget om inkorporasjon av folkerettslige regler	585	
14.	MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER	586	
14.1.	Merknader til utkast til grunnlovsbestemmelse om den samiske folkegruppens rettsstilling	586	
14.2.	Merknader til utkast til lov om Sameting og andre samiske rettsforhold (sameloven)	586	
14.3.	Merknader til utkast til bestemmelser i medhold av lov om Sameting og andre samiske rettsforhold (sameloven)	593	
15.	UTKAST TIL GRUNNLOVSBESTEMMELSE, LOV OG BESTEMMELSER I MEDHOLD AV LOVEN	599	
15.1.	Utkast til grunnlovsbestemmelse om den samiske folkegruppens rettsstilling	599	
15.2.	Utkast til lov om Sameting og andre samiske rettsforhold (sameloven)	599	
15.3.	Utkast til bestemmelser i medhold av lov om Sameting og andre samiske rettsforhold (sameloven)	603	
VEDLEGG:			
1.	Verdensrådet for urbefolknings tredje generalforsamling 27. april–1. mai 1981	608	
2.	Samerettsutvalgets uttalelse om ILO-konvensjon nr. 107	613	
3.	Samerettsutvalgets uttalelse om utkast til odelstingsproposisjon om en høyfjellskommissjon for Nordland og Troms	617	
4.	Folkerettslige tekster	619	
A.	Utdrag av traktat om grensen mellom Norge og Sverige av 2. oktober 1751	619	

	Side		Side
B. Første Codicill og Tillæg til Grendse- Tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betreffende [Lap- pekodisillen]	619	C. Håkon V Magnussons rettarbot for Hå- logaland frå 1313 om søksmål i skreifis- ket, om tiend og om finnane	647
C. De Forente Nasjoners konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskri- minering av 7. mars 1966	623	D. Fredstraktat og grenseskil mellom No- reg og Russland	648
D. De Forente Nasjoners konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 19. de- seMBER 1966	630	E. Storthings Forhandlinger, september 1818 s. 178-181	648
E. Fakultativ protokoll av 19. desember 1966 til De Forente Nasjoners konven- sjon om sivile og politiske rettigheter ...	640	F. Storthings Forhandlinger, mars 1821 s. 233-241	649
5. Historiske tekster	643	6. Forordning om den finske «Delegation för sameårenden» av 9. november 1973 med endringer av 18. april 1975	651
A. Ottars beretning	643	7. Høyesterettsdom av 21. juni 1862	654
B. Fra Historia Norvegiæ	644	Litteratur	658
		Forkortelser	668

DEL A. INNLEDNING

KAPITTEL 1.

Sammendrag av utredningen

1.1. INNLEDNING

Denne utredning har tre hoveddeler:

- A (kapitlene 1 og 2): Innledning
- B (kapitlene 3–8): Allment grunnlagsmateriale
- C (kapitlene 9–15): Utvalgets vurderinger og tilrådinger

Utredningen munner ut i utkast til en grunnlovsbestemmelse om den samiske folkegruppes rettsstilling (avsnitt 15.1), utkast til lov om sameting og andre samiske rettsforhold (sameloven) (avsnitt 15.2) og utkast til bestemmelser i medhold av loven (avsnitt 15.3).

Det er delte oppfatninger i utvalget når det gjelder noen av forslagene, mens det er enstemmighet når det gjelder andre. Dette framgår nærmere i det følgende.

I dette sammendraget vil innledningen (del A) og det allmenne grunnlagsmaterialet (del B) bare bli kort berørt. Hovedformålet med sammendraget vil være å gjengi utvalgets vurderinger og tilrådinger (del C). Det allmenne grunnlagsmaterialet er for øvrig i stor utstrekning en sammenfatning av et meget omfattende materiale fra flere fagfelter og er lite egnet til en ytterligere sammenfatning.

Redegjørelsen for internasjonal rett og utenlandsk rett (kapittel 6) står delvis i en særlig stilling. Dette er et spesielt omfattende kapittel, og det inneholder på flere punkter en forskning som er utført på Same rettsutvalgets initiativ. Det er utarbeidet en egen sammenfatning av denne redegjørelsen, og denne sammenfatning er tatt med også her i kapittel 1 som følge av den alminnelige interesse den vil kunne ha.

I del B er gjengitt et mer allment grunnlagsmateriale, som har en generell betydning for utvalgets vurderinger i del C. I del C finner man i tillegg et mer spesielt grunnlagsmateriale som knytter seg til de spørsmål utvalget drøfter. Således er utenlandske grunnlovsbestemmelser om etniske minoriteter gjennomgått i tilknytning til utvalgets drøftelse av en grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling (kapittel 10), og reglene om den finske «delegationen för sameärenden» (sameparlamentet) er beskrevet i tilknytning til utvalgets drøftelse av representative organer for samene (kapittel 11).

Foruten dette sammendraget vil den detaljerte innholdsfortegnelse kunne være til hjelp for den som vil orientere seg i utredningen.

1.2. OM SAMERETTSUTVALGET (KAPITTEL 2)

Kapittel 2 inneholder først mandatet for utvalget. Det er meget omfattende. Kapitlet gir deretter en redegjørelse for utvalgets virksomhet. Det gis en omtale av striden om utbyggingen av Kautokeino-Alta-vassdraget og forholdet til utvalget. Utvalget har på regjeringens anmodning prioritert spørsmålene om grunnlovsbestemmelse om den samiske folkegruppes rettsstilling og om representative organer for samene. Det gis i avsnitt 2.6 en redegjørelse for denne prioritering. I en særuttalelse gir åtte av utvalgets medlemmer (Austenå, Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsen og Varsi) uttrykk for at de anser denne prioritering for uheldig. Videre inneholder kapitlet en redegjørelse for det nordiske samarbeid på det samerettslige området og for de uttalelser utvalget har avgitt om ILO-konvensjon nr. 107 og om en høyfjellskommisjon for Nordland og Troms.

1.3. SAMENE I NORGE (KAPITTEL 3)

Kapittel 3, som er utarbeidet ved Nordisk samisk institutt, inneholder en beskrivelse av samene i Norge. De enkelte avsnitt behandler begrepet «same», den samiske bosetting historisk sett og i dag, folketellinger av samer og samiske næringer. Kapitlet avsluttes med en mer inngående framstilling av samisk språk, derunder om forholdet mellom samisk språk og samfunn.

1.4. SAMENE SOM ETNISK GRUPPE (KAPITTEL 4)

En hovedbegrunnelse for krav om særskilte rettigheter og ordninger for samene i Norge er at de tilhører en egen etnisk gruppe, en folkegruppe. Kapittel 4, som også er utarbeidet ved Nordisk samisk institutt, gir en beskrivelse av hva som ligger i det at samene utgjør en egen etnisk gruppe. Av betydning i

denne sammenheng er forhold som slekts- og områdetilhørighet, næringstradisjoner, kulturelle og religiøse verdier og sosiale organisasjoner av både formell og uformell art. Det er ikke nødvendig for å anse samene som en egen etnisk gruppe at alle kjennetegn dekker hele gruppen, f.eks. språk og reindrift, men kjennetegnene må overlappe hverandre slik at det skapes en indre sammenheng.

1.5. DISKUSJONEN OM SAMISKE RETTIGHETER (KAPITTEL 5)

Det har funnet sted en omfattende debatt om samiske rettigheter til land og vann innenfor det norske rettssystem. Denne debatt har foregått over lang tid og i ulike fora og var en vesentlig del av bakgrunnen for oppnevningen av Samerettsutvalget. Kapittel 5, som er utarbeidet av utvalgets medlem professor Torgeir Austenå, har som formål å gi en systematisk oversikt over denne debatt. En slik oversikt er ikke tidligere offentliggjort. Flere av de spørsmål som berøres, vil utvalget komme tilbake til i senere delutredninger. Framstillingen viser at det gjennom tidene har vært betydelig variasjon i oppfatningen av hvilket innhold de samiske rettighetene har eller bør ha. Redegjørelsen behandler rettighetenes innhold, rettighetenes subjekt, rettighetenes utstrekning, rettighetenes grunnlag og rettighetenes vern. Kapitlet omhandler også det reformarbeidet som er gjennomført, og gir en særskilt omtale av regjeringens kontaktmøte i Vadsø 20. november 1979, som fant sted kort forut for regjeringens beslutning om å nedsette et eget samerettsutvalg.

1.6. INTERNASJONAL RETT OG UTENLANDSK RETT (KAPITTEL 6)

1.6.1. Innledning

Kapittel 6 er utarbeidet av en egen arbeidsgruppe med blant annet særlig oppnevnte sakkynndige som medlemmer. Denne framstilling av internasjonal rett og utenlandsk rett dekker et stort område i tid og rom. Som nevnt foran vil arbeidsgruppens sammendrag av denne framstilling her bli gjengitt i sin helhet (avsnitt 1.6).

Minoritetsproblemer forekommer i et meget stort antall av verdens stater. Redegjørelsen viser at minoritetspolitikken i stor grad leder til utforming av rettsregler om minoritetsvern. Gjennomgåelsen av disse rettsregler og drøftelsene knyttet til dem gir en rikdom av synspunkter som kan tjene som materiale når det skal treffes vedtak med virk-

ning for norske samer. Framstillingen viser også at det går grenser for hva den norske stat har rettslig adgang til å gjøre overfor samene. De er vernet både av allmenne minoritetsregler og av mer spesielle regler for folkegrupper som har en særlig historisk og kulturell tilknytning til bestemte landområder og primærnæringer.

Innledningen i avsnitt 6.1 trekker opp en ramme for undersøkelsen og omhandler noen sentrale begreper. Den drøfter mer spesielt de spørsmål som gjelder forholdet mellom internasjonal rett og norsk rett, og den omtaler den norske stats erverv av suverenitet over de samiske bosettings- og bruksområder.

Redegjørelsen tar i sin helhet sikte på å framstille dels internasjonal rett (folkerett) og dels utenlandsk (nasjonal) rett. Internasjonal rett er av betydning fordi den setter grenser for hva norske statsmyndigheter har rett til å gjøre overfor norske samer, og fordi den legger positive plikter på norske statsmyndigheter overfor samene. Utenlandsk rett er av betydning dels fordi den gir løsninger som kan tjene som mønster, i positiv eller negativ henseende, og dels fordi den bidrar til å danne bindende folkerett gjennom sedvanerett og allmenne rettsprinsipper.

De regler som behandles innenfor internasjonal rett og utenlandsk rett, er både de allmenne rettsregler om minoritetsvern og de særlige rettsregler for slike folkegrupper som betegnes som urbefolkninger. Blant de allmenne rettsreglene om minoritetsvern har de minoritetsregler som er utviklet innenfor det internasjonale menneskerettsvern, en framskutt plass.

Med minoritetsvern forstås man i alminnelighet rettsregler som gir særskilte regler (særrettigheter) for en minoritet som gruppe (kollektive rettigheter). Rettsreglene om menneskerettigheter er derimot hovedsakelig regler som tar sikte på lik behandling (like rettigheter) av alle mennesker (individuelle rettigheter). Man står her i utgangspunktet overfor en motsetning. Men det er samtidig vesentlige sammenhenger mellom minoritetsvern og menneskerettigheter, som medfører at menneskerettsvernet har fått en bred plass i denne redegjørelsen. For det første innebærer menneskerettighetenes krav om likebehandling at det blir et forbud mot negativ diskriminering (forskjellsbehandling) av minoriteter. Og for det andre har det innenfor reglene for menneskerettigheter i nyere tid også vokst fram påbud om positiv diskriminering i favør av minoriteter. Artikkel 27 i FN's konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter er her den sentrale regel.

Det har vært minoriteters skjebne gjennom historien at de i stor grad har vært gjenstand for negativ diskriminering, med andre ord en dårligere behandling enn den øvrige befolkning. Menneskerettsvernets regler om likebehandling sørger her for, så langt de rekker, at minoritetene rettslig sett kommer opp på linje med resten av befolkningen. Menneskerettsvernet er følgelig en viktig etappe i utviklingen av minoritetsvernet. Men når man innenfor læren om menneskerettigheter taler om minoritetsvern, er det som oftest bare regler om positiv diskriminering man taler om. For norske samer er utviklingen kommet så langt at det er innføring av rettsregler om positiv diskriminering, og ikke avskaffelse av rettsregler om negativ diskriminering, som det nå er grunn til å drøfte nærmere. Menneskerettighetene har her krav på gjennomgåelse så langt de bidrar til oppbygging av et slikt minoritetsvern.

Minoritetsvern er rettspolitisk sett ikke først og fremst et spørsmål om å gi minoriteten en levestandard på linje med majoritetsbefolkningen. Kjernen i et minoritetsvern er et kulturvern. Minoriteten må få de nødvendige virkemidler til å opprettholde og videreføre sin kultur. Det er ikke nok at minoritetens medlemmer som individer får en god levestandard økonomisk sett. Går deres særegne kultur til grunne, opphører de å være et folk.

De allmenne prinsipper for forholdet mellom folkeretten og norsk rett gjelder også på dette området. Disse prinsipper blir behandlet, og i denne sammenheng drøftes mer inngående Høyesteretts plenumsdom av 1982 i saken om utbyggingen av Kautokeino-Altavassdraget. Domspremissene i denne avgjørelsen viser utvetydig at folkerettslige regler kan ha betydning for norske samer ved norske domstoler. Det er imidlertid noe ulike oppfatninger om rekkevidden av dommen for dette spørsmål. Utvalgets formann går langt i retning av å se denne avgjørelsen som det endelige gjennombrudd for prinsippet om folkerettens forrang ved norske domstoler. Den oppnevnte sakkyndige Helgesen har en mer forsiktig tolking av dommen på dette punkt.

Når det gjelder den norske stats erverv av suverenitet over de samiske bosettings- og bruksområder, har dette visse likhetstrekk med en mer vanlig kolonisering, men også visse ulikhetstrekk. Det er et skjønnsspørsmål om man vil karakterisere det som en kolonisering. En slik begrepsbestemmelse gir i seg selv intet svar på noe rettslig spørsmål. Hva som er vesentlig i denne sammenheng, er at man også undersøker statspraksis

og andre rettskilder fra andre deler av verden, og herunder også fra de typiske koloniområder, for å bedømme hvilken betydning dette rettsmaterialet kan ha for samiske forhold.

Utredningen går delvis inn i internasjonale spørsmål hvor det hittil er utført lite arbeid til avklaring av spørsmålene.

1.6.2. Lappekodisillen og reinbeitekonvensjonene mellom Norge og Sverige

Utredningen foretar i avsnitt 6.2 en drøftelse av det folkerettslige forhold mellom Norge og Sverige som særlig gjelder samene, fra 1751 til i dag. Det blir også undersøkt i hvilken grad Lappekodisillen av 1751 gir grunnlag for rettigheter for de norske samer. Ved den nærmere behandling av rekkevidden av Lappekodisillen blir det påvist at det er en serie ulike rettsproblemer man står overfor.

Det blir antatt, i delvis motsetning til tidligere norsk rettsteori, at Lappekodisillen hjemler en rettsvernet bruksrett til land og vann. Dette standpunkt bygger blant annet på en høyesterettsdom fra 1862, som tidligere ikke er trykt, og som er tatt med som vedlegg til innstillingen. Når det gjelder spørsmålet om kodisillen også tilkjenner samene en eiendomsrett til land og vann, har den svenske høyesterett gitt et negativt svar. Det tilsvarende spørsmål blir omhandlet for norsk rett. Det er vanskelig å finne avgjørende holdpunkter for at kodisillen skal tolkes på en annen måte enn den svenske høyesterett har gjort. Den nevnte norske høyesterettsdom uttaler seg også negativt om en eiendomsrett. Man må imidlertid holde muligheten åpen for at ytterligere undersøkelser av arkiver og/eller samiske sedvaner før 1751 vil kunne lede til en modifikasjon av dette resultat. For øvrig utelukker ikke en negativ konklusjon at en eiendomsrett vil kunne være ervervet av samer på annet grunnlag enn kodisillen. Utvalget vil undersøke dette spørsmålet nærmere i de neste delutredninger. Den svenske høyesterett har således antatt at også nomadisk preget reindrift vil kunne gi grunnlag for eiendomserverv.

Med hensyn til spørsmålet om hvem som har rettigheter og plikter ifølge kodisillen, er det klart at den norske stat og den svenske stat som parter i traktaten har rett og plikt til å gjennomføre den på vegne av samene. Det er videre klart at et hovedformål med kodisillen var å gi svenske samer rett til reindrift på norsk territorium og å gi norske samer en tilsvarende rett på svensk territorium. Utredningen drøfter nærmere spørsmålene om hvor-

vidt kodusillen også gjelder for samene i eget land, og hvor stor del av den samiske folkegruppen som omfattes av kodusillens bestemmelser. Drøftelsen kommer til, i delvis motsetning til tidligere norsk oppfatning, at kodusillen prinsipielt sett gjelder også for norske samer i Norge. Det vil si at de rettsvernete bruksrettigheter som kodusillen må antas å hjemle, og tilknyttete plikter, gjelder for vedkommende norske samer i deres norske bruksområder. Denne slutning bygger blant annet på eldre norske avgjørelser i forvaltning og rettsvesen. Med hensyn til spørsmålet om hvilke samer kodusillen omfatter, konkluderer framstillingen ut fra det foreliggende materialet med at spørsmålet er tvilsomt. Enkelte bestemmelser er ifølge sitt innhold rettet bare mot reindriften. Andre bestemmelser er etter sin formulering egnet til å gjelde for en videre personkrets enn bare reindriftssamene.

Lappekodusillen gir samlet et så omfattende sett av særregler for samene at utredningen drøfter om det er grunnlag for å tale om en egen samisk rettsorden. Kodusillen hjemlet ikke noen form for uavhengig selvstyre. Men det ble anerkjent et sett av rettsregler som gikk på tvers av statsgrensen, som i stor grad var av samisk opprinnelse, og som omfattet så store livsområder for den samiske folkegruppen, iallfall for reindriftssamene, at samene i betydelig grad praktisk sett hadde en form for indre selvstyre.

Det redegjøres for den videre utvikling med felleslovgivningen av 1883, Karlstadkonvensjonen av 1905 og reinbeitekonvensjonene av 1919, 1949 og 1972. Den sistnevnte konvensjonen har en gyldighetsperiode på tre år. Det norske standpunkt synes hittil nærmest å ha vært at det etter denne periode ikke foreligger noen rettslig plikt til å la reinbeitingen over riksgrensen fortsette. Dette standpunkt blir trukket i tvil i utredningen. Atskillig taler for den slutning fra materialet at statene vil ha en folkerettslig forpliktelse til å opprettholde samisk reindrift over grensen, om behovet er til stede, på grunnlag av Lappekodusillen og/eller lokal folkerettslig sedvane.

Når det gjelder kodusillens betydning i dag, er den som traktat inntil videre satt til side av de mer presise bestemmelser i traktaten av 1972. Men kodusillen har som omtalt også visse virkninger som norsk lovgivning. Og kodusillen er ikke opphevet. Det må innebære at i den grad kodusillen danner grunnlag for norske samers rettigheter på norsk område, så må den fremdeles kunne påberopes for norske domstoler.

Det har såvidt vites ikke vært avsagt noen

avgjørelse av Høyesterett i dette århundre som bygger samiske rettigheter til land og vann på kodusillen. Av den grunn er det viktig å framheve at samenes bruksrett også har sitt selvstendige rettsgrunnlag i det allmenne prinsipp om alders tids bruk. Dette spørsmål vil bli nærmere behandlet i de neste delutredninger.

1.6.3. Samenes rettsstilling i Finland og Sverige

Det blir i avsnitt 6.3 gitt en framstilling av samenes faktiske og rettslige stilling i de nordiske naboland. Utredningen har gitt dette en særlig plass både av hensyn til det samiske folkefellesskap i de nordiske land og av hensyn til det tradisjonelle rettsfellesskap i disse land. Dommen i den såkalte skattefjellsaken av den svenske høyesterett i 1981 blir gjennomgått. Når det gjelder det finske sameparlament, blir dette behandlet særskilt i kapittel 11 sammen med drøftelsen av et norsk folkevalgt organ for samene.

1.6.4. Andre minoritetsordninger i Norden

Minoritetsordningene for Grønland, Åland og Færøyene blir gjennomgått i avsnitt 6.4. Ålands selvstyre ble etablert ved lov av 1920 og ble garantert av Folkeforbundet. Det er senere fornyet ved selvstyreloven av 1952. Færøyene fikk sitt selvstyre ved hjemmestyreloven av 1948. Grønlands hjemmestyre ble opprettet ved lov av 1978. Det blir redegjort for innholdet av disse lover og for spørsmål som denne lovgivning har reist. Spørsmålet om representasjon for disse minoritetene i Nordisk Råd er særskilt behandlet i kapittel 10. Når det gjelder retten til naturressursene, vil rettsforholdene for Grønland bli utdypet i den neste delutredningen. Ordningen for den tyske minoritet i Sønderjylland og den danske minoritet i Schleswig-Holstein er omhandlet i punkt 6.5.4.

1.6.5. Minoriteter i internasjonal rett og utenlandsk rett

De mer allmenne rettsregler om minoritetsvern blir tatt opp i avsnitt 6.5. Beskyttelse av minoriteter – folkegrupper som er i mindretall i en statsdannelse – har vært et kjent tema fra et tidlig stadium av utviklingen av folkeretten. Men under Folkeforbundet i mellomkrigstiden ble det dannet et mer samlet system innen den internasjonale rett.

Folkeforbundets minoritetsrettssystem bygde på prinsippet om folkenes selvbestemmelsesrett. Medlemsstatene søkte å inn-

føre en internasjonal nyordning ved å anvende dette prinsippet på de ulike politiske situasjoner rundt om i verden. I Europa ble det skapt flere enhetlige nasjonalstater, men med minoritetsvern som subsidiær rettsregel for de minoritetsgrupper som likevel fantes. I koloniområdene ble det etablert et eget mandatsystem under de seirende makter, hvor mandatområdene skulle føres fram til selvstendige stater. Og for de folkegrupper som i overskuelig tid ikke kunne få noen egen statsdannelse, ble det innført en egen bestemmelse i forbundspaktens artikkel 23 bokstav b, som fastslo medlemsstatenes forpliktelse til å sikre rettferdig behandling av de innfødte innbyggere i områder under statenes kontroll. Dette minoritetsvernet utviklet seg til å bli et hovedvirkefelt for Folkeforbundet.

Når det gjelder forholdene i Europa, ble det i forbundets regi skapt et omfattende system av traktater om minoritetsvern. Innholdsmessig hadde minoritetsbestemmelsene en felles standard. De omfattet et prinsipp om faktisk og juridisk likebehandling, en garanti for allmenne menneskerettigheter og særlige garantier for bruk av eget språk og opprettholdelse av egne institusjoner for minoritetene. I noen av traktatene var det også bestemmelser om indre selvstyre og tradisjonelle rettigheter. Med hensyn til prinsippet om likebehandling uttalte Den internasjonale domstol, ved tolkingen av en av traktatene, at en formell rettslig likebehandling ikke er tilstrekkelig. Det skal være en effektiv og ekte likestilling, hvor man tar hensyn til at flertallet og minoriteten kan være i ulike situasjoner med ulike behov. Knyttet til dette system var et eget håndhevelsesapparat med en internasjonal klageordning.

Utredningen framstiller dette system, som stadig har en viss betydning for dagens minoritetsrett. Det beskrives også en utvikling med bilaterale (tosidige) traktater i den samme periode.

Folkeforbundets omfattende minoritetsrettssystem fra mellomkrigstiden gikk til grunne med forbundet for så vidt gjaldt den internasjonale garanti og minoritetenes rett til å stevne sin egen regjering for et internasjonalt forum. Deler av systemets innhold overlevde imidlertid gjennom bilaterale traktater og videreføring i intern rett. Dessuten har avgjørelser i minoritetssaker av Den internasjonale domstol fra Folkeforbundets tid fortsatt folkerettslig betydning.

FN avviste fra først av det særlige minoritetsvern – med unntak av noen særorganisasjoner, særlig ILO og UNESCO – og henviste i stedet til det alminnelige individuelle men-

neskerettsvern, som også skulle dekke minoritetenes berettigete behov. Med det skjedde en vesentlig utbygging av et minoritetsvern ved vedtakelsen i FN av tre konvensjoner i 1966, Konvensjonen om eliminering av alle former for rasediskriminering og de to «tvillingkonvensjoner» om menneskerettigheter, Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. FN gjeninnførte her det særlige minoritetsvern som en bestanddel av hele menneskerettssystemet. Hovedbestemmelsen for minoritetsvernet i traktatverket er artikkel 27 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Den uttaler at i de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion eller bruke sitt eget språk. Til denne konvensjonen knytter det seg en tilleggsprotokoll, som gir statene adgang til å avgi erklæringer om at de aksepterer klager fra individer som mener at deres rettigheter etter konvensjonen er krenket. Norge er et av de land som har ratifisert både konvensjonen og tilleggsprotokollen. Gjennom den individuelle klagerett er minoritetene selv kommet inn i bildet som noe mer enn rene beskyttelsesobjekter, idet de har mulighet til aktivt å vareta sine interesser for et internasjonalt forum.

I Europa er det samtidig kommet til et betydelig antall minoritetstraktater og internrettslige ordninger med minoritetsvern, som til sammen har utviklet en «minimumsstandard» for anerkjennelse av og kulturvern for etniske minoriteter i vår verdensdel. Det kan reises spørsmål om dette rettsmaterialet nå er så omfattende at det foreligger en folkerettsdannelse i Vest-Europa som virker bindende for alle stater i regionen.

Når det gjelder den norske assimilasjonspolitikk, slik den ble ført særlig på det språklige området, var denne politikk i mellomkrigstiden i skarp motstrid med Folkeforbundets rettssystem for minoritetsvern. Uansett hva som var motivene for denne norske politikken – hensynet til samenes egen utvikling, hensynet til norsk sikkerhet i nord eller andre hensyn – medførte denne politikken at man i norsk rett var fullstendig i utakt med en internasjonal rettsutvikling.

I den første etterkrigstid var det internasjonale krav at den nasjonale lovgivning skulle gjennomføre likestilling mellom alle borgere. Vår nasjonale rett kommer i denne periode i god overensstemmelse med de internasjonale rettsprinsipper.

Fra 1966 skjerpes kravene i folkeretten vesentlig. Det blir nå stilt opp et krav om positive særfordeler for etniske minoriteter i den grad det er nødvendig for at de skal kunne sikre og utøve sin kultur. Disse rettsregler blir nærmere behandlet i avsnitt 6.8.

Hvis vi sammenlikner samenes rettsstilling i Norge med de ulike minoritetsordninger i Europa, framstår vi ikke som noe foregangsland når det gjelder positivt minoritetsvern. Vi har positive særtiltak i lovgivningen på visse områder. Særlig kan nevnes at reindrift er et privilegium for den samiske folkegruppen. Men vi har ikke gitt den samiske folkegruppen noen prinsipiell rettslig anerkjennelse i vår statsforfatning, og vi har heller ikke utformet noen mer helhetlig minoritetslovgivning for større rettsområder overfor samene som folkegruppe.

1.6.6. Det internasjonale menneskerettighetsvern

Det er som nevnt innenfor det internasjonale menneskerettsvern også utviklet regler for minoritetsvern. Framstillingen av det internasjonale menneskerettsvern i avsnitt 6.6 begynner med å trekke opp hovedlinjene i utviklingen og i dagens folkerett. I denne sammenheng omtales forarbeidene til traktatverket av 1966. Deretter gjennomgås de enkelte regler for å avgjøre om de kan være relevante for det samiske folk. Det redegjøres også for de internasjonale kontrollorganer som skal påse at statenes forpliktelser blir oppfylt, og for de ulike teknikker som blir benyttet til dette.

Innenfor det internasjonale menneskerettsvern i vid forstand er det tre sett av rettsregler som gjør krav på en nærmere undersøkelse med sikte på samenes rettsstilling. Det er for det første artikkel 1 om folkenes selvbestemmelsesrett i de to menneskerettskonvensjoner av 1966, for det andre artikkel 27 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og for det tredje konvensjonen mot rasediskriminering av 1966.

1.6.7. Folkenes selvbestemmelsesrett

Prinsippet om folkenes selvbestemmelsesrett, som behandles i avsnitt 6.7, var som nevnt grunnlaget for Folkeforbundets rettsystem for minoritetsvern. Dette prinsippet har som politisk idé dype historiske røtter. Som en følge av den annen verdenskrig ble denne idéen ytterligere styrket. Men i FN's første tid ble prinsippet tolket slik at ikke lenger minoritetenes selvbestemmelse sto i sentrum. Det var statenes krav på suverene

rettigheter og frihet fra territoriale forandringer som kom i forgrunnen. Når FN-pakten i artikkel 1 og artikkel 55 taler om folkenes like rett og selvbestemmelsesrett, er dette ut fra forarbeidene og annet tolkingsmateriale ikke en minoritetsrett som kan gi støtte til noen form for samisk selvstyre eller andre samiske rettigheter innenfor den norske stat.

Etter at dekoloniseringen skjøt fart, og etter atskillig strid i flere av de forberedende organer, tok FN i 1966 inn en felles regel om selvbestemmelse som artikkel 1 i begge de to konvensjonene om menneskerettigheter. Artikkelen sier at alle folk har selvbestemmelsesrett, og den fastsetter nærmere hva det innebærer. Spørsmålet er imidlertid om en etnisk minoritet innenfor en etablert nasjonalstat omfattes av begrepet folk slik det er brukt i denne sammenheng. Det er ingen tvil om at en etnisk minoritet som samene er et folk i politisk og samfunnsvitenskapelig forstand. Men forarbeidene til artikkel 1 i de to konvensjoner viser at disse bestemmelser ikke var ment å skulle gi noen minoritetsrett. Den rett man på det tidspunkt ønsket å gi minoritetene, ble fastlagt i artikkel 27 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Senere vedtak av FN og senere folkerettslig teori, herunder to spesialrapporter utarbeidet av FN, bidrar til å underbygge denne tolkingen av artikkel 1.

Helsingforsavtalen av 1975 går heller ikke lenger enn FN-konvensjonene av 1966 når det gjelder minoritetsvern.

Den samiske minoritet i Norge kan følgelig ikke påberope seg noen av de utforminger som foreligger i någjeldende traktater av prinsippet om folkenes rett til selvbestemmelse. Samene står her i en annen stilling enn den inuittiske befolkning i Grønland – hvor området og dets befolkning er klart atskilt fra «moderlandet» både geografisk, historisk og kulturelt, og hvor området dessuten lenge hadde uttrykkelig status som koloni – selv om det i andre henseender er likhetspunkter mellom samer og inuitter. Det kan imidlertid hevdes at artikkel 1 gir støtte til en vid tolking av artikkel 27, slik at den sistnevnte artikkel gjennom uttrykket «dyrke sin kultur» hjemler et visst indre selvstyre i kultursektoren av samfunnslivet.

Utredningen uttaler seg utelukkende om de rettslige forpliktelser som påligger Norge. Konklusjonen hindrer selvsagt ikke at idéen om folkenes selvbestemmelse og de reelle behov for å opprettholde den samiske kultur kan tilsi at den samiske minoritet bør få større selvråderett enn staten Norge er folkerettslig forpliktet til. Som politisk prinsipp er selvbestemmelsesidéen fremde-

les den bærende kraft i den utvikling som foregår rundt om i Europa – og i verden for øvrig – for å gi minoritetene bedre beskyttelse.

1.6.8. Artikkel 27 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966

Dette er den sentrale bestemmelsen i dagens internasjonale rett til vern om etniske minoriteter. Den behandles i avsnitt 6.8. Artikkelen uttaler som nevnt at i de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke sitt eget språk. Denne bestemmelsen blir inngående analysert i utredningen på bakgrunn av forarbeider og senere tolkingsfaktorer.

Det er ingen tvil om at samene i Norge er en slik etnisk gruppe som omfattes av bestemmelsen. Derimot vil de innvandregrupper som i den aller seneste tid har slått seg ned i Norge, ikke kunne påberope seg bestemmelsen.

Hovedspørsmålet er så hvilke rettigheter artikkelen gir samene i forhold til den norske stat.

Det er ikke tvilsomt at artikkel 27 hjemler krav om positiv diskriminering. Det er selve poenget med regelen. Den gir et særlig vern for minoritetene. En stat som har en etnisk minoritet, oppfyller følgelig ikke sin forpliktelse etter artikkel 27 ved bare å sørge for rettslig likebehandling av sine borgere (unnløse negativ diskriminering). Prinsippet om formell likebehandling er følgelig nå underkjent internasjonalt når det gjelder minoriteter, og prinsippet om positiv diskriminering er knesatt til og med som en av de grunnleggende menneskerettigheter. Hvor langt staten må gå i retning av positiv diskriminering ifølge artikkel 27, vil avhenge av de faktiske forhold i den enkelte stat. Minoriteten har krav på å kunne «dyrke sin kultur».

Det kan hevdes å være mer tvilsomt om bestemmelsen bare gir minoritetene en frihet fra inngrep (negativ rettighet) eller også stiller krav om aktiv støtte (positiv rettighet). Da bestemmelsen ble utformet, var den bare ment som en bestemmelse som skulle sikre minoritetene en rett til å eksistere i fred, altså en beskyttelse mot assimilering. Men etter konvensjonens vedtakelse synes oppfatningen å gå i retning av en mer utvidende tolking. I en spesialrapport innen FN sies det således at minoritetenes rett til å vareta sin egen kultur ville bli fullstendig meningsløs

hvis de aktuelle regjeringer ikke sørget for støtte. Konklusjonen i vår utredning blir at artikkel 27 antakelig pålegger statene en plikt til å yte økonomiske bidrag for at minoritetsgruppene faktisk kan dyrke sitt språk og sin øvrige kultur. Når det gjelder kvantifisering av denne forpliktelsen, bør det antas at statene har plikt til å gjennomføre en rimelig grad av resultatlikhet for en minoritets kulturutøvelse i forhold til det øvrige samfunn.

En etnisk minoritet har etter dette dels krav på en viss grad av selvråderett (ikke-innblanding fra statens side) i kulturspørsmål, dels krav på statlig støtte til opprettholdelse av sine kulturaktiviteter (positive rettigheter) og dels krav på å kunne ta del i det øvrige samfunnsnivå på like vilkår med majoritetsbefolkningen (prinsippet om ikke-diskriminering).

Et kjernepunkt i tolkingen gjelder forståelsen av kulturbegrepet i bestemmelsen. Det er ikke tvilsomt at begrepet kultur her dekker en lang rekke ytringsformer som bøker, aviser, radio, fjernsyn, teater, bildende kunst, plateopptak osv. Det kan nok være enkelte grensespørsmål i denne henseende, men de er mindre vesentlige for dette utvalg. Derimot er det et sentralt spørsmål for vår utredning om kulturbegrepet i artikkel 27 i tillegg til slike «ideelle» ytringsformer også omfatter de materielle forutsetninger for den ideelle («åndelige») kulturen. Dersom dette spørsmålet besvares bekreftende, har det betydning for samenes rett til næringsutøvelse og samenes rettigheter til land og vann.

Spørsmålet ble berørt, men ikke avgjort, i Høyesteretts plenumsdom om utbyggingen av Kautokeino-Alta-vassdraget. Spørsmålet er følgelig åpent sett fra norske domstolers synspunkt.

Konvensjonens ordlyd og forarbeider må også sies å stille spørsmålet åpent. Både ordlyd og forarbeider gir rom for den videste tolking, men gir ikke noe positivt grunnlag for å si at denne tolking er den riktige. Regelen i konvensjonens artikkel 1 gir et visst holdepunkt for den mer vidtgående tolking av artikkel 27, både i kraft av bruken av kulturbegrepet i artikkel 1 og i kraft av selve prinsippet om folkenes selvbestemmelsesrett. Men det knytter seg samtidig atskillig usikkerhet til denne forbindelsen mellom de to bestemmelser. Praksis fra FN's menneskerettskomite gir noe sterkere støtte for en vid tolking av artikkel 27. Det gjelder både komiteens gjennomgang av statsrapporter og dens behandling av individuelle klager. Denne praksis blir omtalt i utredningen.

Det antas at artikkel 27 på dette punkt bør undergis en differensiert tolking. De såkalte «indigenous peoples» (urbefolkninger) har sin kultur særlig sterkt knyttet til en tradisjonelt preget utnyttelse av naturressurser. Vernet for urbefolkningene har enkelte røtter langt tilbake i historien, og det foreligger i nyere tid et stort positivt rettsmateriale både i mellomfolkelige traktater og i mange lands interne lovgivning. Et slikt vernebehov har likeledes kommet til uttrykk i flere andre internasjonale dokumenter fra nyeste tid, som blir omhandlet. Utredningen kommer til at det må være berettiget å ta dette materialet i betraktning ved tolkingen av artikkel 27.

Bestemmelsen bør, ifølge vanlige prinsipper for tolking, bli tolket i samsvar med sitt formål. Artikkelens formål er kulturvern. Det tilsier at den enkelte etniske minoritet bør kunne kreve det materielle grunnlag som er nødvendig for nettopp denne minoritets kulturutøvelse. Forholdene vil her kunne variere i betydelig grad fra minoritet til minoritet. Når en bestemt etnisk minoritet har behov for et særskilt kulturgrunnlag, og minoriteten mister dette grunnlag, så mister den samtidig de reelle muligheter til å dyrke sin kultur. Det vil da være illusorisk å hevde at denne minoritet fremdeles har retten («the right») til å dyrke sin egen kultur. Det ville i så fall være en rett uten tilstrekkelig reelt innhold.

Man står samlet overfor følgende rettslige grunnlag når man skal avgjøre om også den materielle basis for etniske minoriteters kultur er beskyttet av artikkel 27: Det finnes ingen klare motargumenter. Det eksisterer noen argumenter som er åpne, i den forstand at de verken kan tas til inntekt for eller taler mot denne konklusjon. Endelig er det argumenter som, med varierende tyngde, peker i retning av et slikt tolkningsresultat.

Utredningen konkluderer etter dette med at de beste grunner taler for at begrepet «kultur» oppfattes så vidt at også det materielle grunnlag for en etnisk minoritets kultur er omfattet av bestemmelsen. De næringsmessige forhold og andre økonomiske forhold bør i så fall være omfattet i den grad dette er avgjørende for at denne folkegruppen skal kunne opprettholde og videreføre en egen kultur.

Som en sammenfatning kan man klart fastslå at artikkel 27 har en «kjernesone»: Den beskytter mot inngrep fra staten i den etniske gruppens utøvelse av sin kultur, forstått som summen av en lang rekke «ideelle» ytringsformer. Utredningen mener at det også er tilstrekkelig grunnlag for å si at bestemmelsen i dag pålegger statene en viss

plikt til mer aktiv støtte, med andre ord til å legge forholdene til rette for at minoriteten kan sikre og videreføre sin kultur. Man kan ikke i dagens situasjon forme noen klar konklusjon på de spørsmålene som ligger lenger ut fra bestemmelsens kjernesone. Men det har de beste grunner for seg å inkludere også de materielle forutsetninger for den etniske gruppens kultur under det vern artikkel 27 gir. Bestemmelsen gir imidlertid ikke hjemmel for full økonomisk selvråderett.

Samene er utvilsomt en etnisk gruppe som går inn under kulturvernet i artikkel 27. De har derfor krav på støtte av den norske stat for sin kulturutøvelse. Samene er samtidig en etnisk gruppe som i betydelig grad har sitt kulturgrunnlag i tradisjonell bruk av naturressurser. De vil derfor med stor sannsynlighet kunne påberope seg at også deres tradisjonelle former for næringsutøvelse i en viss utstrekning er vernet av artikkel 27. Men det er neppe mulig i dag å si noe presist om hvor langt et slikt vern rekker.

Det er imidlertid ikke nok å konstatere at de enkelte norske lover og forvaltningsvedtak ikke strider mot artikkel 27. Bestemmelsen pålegger den norske stat en plikt til aktivt å medvirke til at samisk kultur blir videreført i Norge. Det kommer derved inn en tidsdimensjon i bedømmelsen. Hvorvidt denne plikt blir oppfylt, må bedømmes ved å se hvordan den samiske kultur utvikler seg i årene som kommer.

Det gjøres for tiden bestrebelser i ulike internasjonale organer for å bedre minoritetenes og urbefolkningenes situasjon, slik at rettsreglene i større grad skal imøtekomme disse folkegruppers reelle behov. Dette arbeid bygger på den oppfatning at dagens folkerettsregler, herunder artikkel 27, ikke går langt nok.

1.6.9. FN's konvensjon til bekjempelse av alle former for rasediskriminering av 1966

Denne konvensjonen (rasediskrimineringskonvensjonen) gir det mest omfattende forbud mot diskriminering på etnisk grunnlag. Den behandles i avsnitt 6.9. Konvensjonens formål er å sikre likebehandling. I dette ligger både et forbud mot at like tilfelle behandles ulikt, og at ulike tilfelle behandles likt. Konvensjonen retter seg mot den diskriminering som skjer på grunnlag av «rase, farge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse».

Utredningen drøfter nærmere hvem som er beskyttet av konvensjonen, og hvilket vern konvensjonen gir.

Konvensjonen gir ikke i seg selv samene noen nye menneskerettigheter. Men den vil hindre at norske myndigheter diskriminerer negativt overfor den samiske folkegruppen ved å behandle dem dårligere enn andre norske statsborgere. Et liknende vern mot negativ diskriminering følger for øvrig av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Når det gjelder positiv diskriminering, kan konvensjonen påberopes som støtte for å bruke slik forskjellsbehandling til å bringe samenes totale situasjon – noe som er særlig aktuelt på det kulturelle området – opp på samme reelle nivå som for andre norske statsborgere. I hvor stor grad man kan fortsette med positiv særbehandling overfor samer etter at dette nivå er nådd, er noe uklart. Det er her ikke forholdet til majoritetsbefolkningen som volder problemer i et land med demokratisk styre, men forholdet til andre etniske grupper. Noen av disse vil imidlertid ikke ha behov for å nyte vern av samme karakter som den samiske befolkning. Men selv om behovene er parallelle, antar utredningen at konvensjonen likevel ikke er noen skranke for at positiv forskjellsbehandling i forhold til samene settes i gang. Det er imidlertid mulig at dette vil kunne få betydning for andre etniske minoritetsgrupper ved at de senere kan kreve likebehandling med samene på grunnlag av konvensjonen.

Konvensjonen er bare opptatt av den faktiske situasjon de forskjellige etniske grupper befinner seg i. Det er derfor uten betydning i forhold til konvensjonen hvilken trinnhøyde (grunnlov, lov, forskrift osv.) en skreven regel har. Hvis det blir gitt en egen grunnlovsbestemmelse for den samiske folkegruppe, vil de andre etniske minoriteter følgelig ikke ut fra folkeretten kunne kreve en egen grunnlovsregel også for dem.

1.6.10. Særlig urbefolkningsrett

Utredningen går i avsnitt 6.10 over fra de allmenne internasjonale minoritetsregler til de mer spesielle regler som gjelder for urbefolkninger.

Framstillingen viser at det foreligger en tradisjon i internasjonal rettslære som anerkjenner at en rekke urbefolkninger har krav på et særskilt rettsvern. Denne rettsoppfatning har fått uttrykk i rettslitteraturen like fra begynnelsen av den nyere tids folkerett. Rettsoppfatningen har videre i atskillig utstrekning blitt lagt til grunn i traktater og

annen internasjonal praksis og i nasjonal lovgivning og rettsanvendelse.

Det blir i avsnitt 6.10 gjennomgått et stort materiale av internasjonale og nasjonale kilder. Utredningen behandler urbefolkningenes stilling i folkeretten opp til den aller nyeste tid. ILO-konvensjonen av 1957 blir her satt inn i sin sammenheng. I den norske offentlige debatt for noen år siden ble denne konvensjonen tillagt en for sentral plass som rettskilde. Konvensjonen er et ledd i en utvikling som beskrives, men Norge er ikke bundet av konvensjonen, og det er tvilsomt i hvor stor grad den gir uttrykk for folkerettslig sedvanerett. ILO-konvensjonen ble analysert i NOU 1980:53. Vår utredning omtaler høringsbehandlingen og de synspunkter som der ble brakt inn. Samerettsutvalget ga selv en uttalelse som er gjengitt som vedlegg. Videre gjennomgår utredningen den rettslige behandling av urbefolkninger og innfødte folkegrupper i utenlandsk nasjonal rett. Det gjelder kolonimaktens rett, i første rekke spansk, portugisisk, britisk og fransk rett, og dessuten rettsstillingen i USA, Canada, India, Malaysia, Australia og New Zealand.

De rettskilder som her foreligger, er samlet sett meget omfattende. Man står i atskillig grad overfor felles rettsoppfatninger som har hatt betydelig utbredelse både i tid, i geografisk omfang og i antall rettskilder.

Det er likevel neppe mulig å foreta en sammenfatning av rettskildene i rettsregler som det vil være allmenn enighet om. Dette skyldes flere forhold. Rettskildene er spredte og har til dels nokså ulikt innhold. De faktiske forhold for de ulike urbefolkninger har variert sterkt. Og ikke minst har det ofte vært en uhyrlig avstand mellom liv og lære i statenes behandling av sine urbefolkninger.

Denne historiske virkelighet er et forhold som gjør det vanskelig å konstatere at noen folkerettslig sedvanerett om urbefolkninger er blitt dannet. I den folkerettslige litteratur antas det likevel til dels at utviklingen har kommet såvidt langt at visse folkerettslige prinsipper må antas å være etablert på sedvanerettslig grunnlag. Det blir således hevdet at et prinsipp om en «vergemålsforpliktelse» for en stat overfor urbefolkninger på territoriet («doctrine of guardianship») allerede er klart fastlagt gjennom internasjonal sedvanerett. Dette hevdes å være en plikt til å legge forholdene til rette for urbefolkningenes kulturelle utvikling og en plikt til å forvalte deres bosettings- og bruksområder til beste for dem, alt under hensyn til deres sedvanemessige samfunnsorden og utnyttelse av områdene.

Meget taler imidlertid for at urbefolknings-

retten kan ha et sterkere grunnlag som et ledd i «de alminnelige rettsgrunnsetninger som er anerkjent av siviliserte nasjoner». For statene er bundet ikke bare av traktater og sedvanerett, men også av slike alminnelige rettsgrunnsetninger i henhold til vedtektene for Den internasjonale domstol. Selv om praksis ikke har dannet sedvanerett, eller bare har gjort dette i begrenset utstrekning, tilsier antakelig det omfattende rettsmaterialet til vern om urbefolkninger at man her står overfor alminnelige rettsgrunnsetninger som er anerkjent av siviliserte nasjoner. Rettsmaterialet viser at reglene har fått ulike konkrete utforminger i ulike land etter de skiftende faktiske og historiske forhold. Men felles for en rekke ulike nasjonale regeldannelser er at urbefolkningene har egne institusjoner og har krav på å bli hørt i spørsmål som særlig angår dem, og at vedkommende folkegruppes naturgrunnlag skal forvaltes slik at det fortsatt kan tjene som basis for gruppens framtidige eksistens som folk. Men det må samtidig erkjennes at det er usikkert hvor langt de enkelte stater er forpliktet på dette grunnlag.

Et vesentlig spørsmål er sammenhengen mellom FN's konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 på den ene siden og den særlige urbefolkningsretten på den andre siden.

Under drøftelsen av artikkel 27, som gir etniske minoriteter rett til å «dyrke sin egen kultur», antok vi at bestemmelsen burde underkastes en differensiert tolking, dvs. at den enkelte minoritet kan kreve vern av slike ressurser som er avgjørende for nettopp denne minoritets kulturutøvelse. Urbefolkningene står her i den stilling at deres kultur i særlig sterk grad er knyttet til en tradisjonelt preget utnyttelse av deres bosettings- og bruksområder. Når artikkel 27 på denne måten blir tolket slik at det tas hensyn til den enkelte etniske minoritets særlige stilling, åpnes det mulighet for å la den særlige urbefolkningsretten få betydning for den nærmere fastlegging av artikkelens innhold. Praktisk sett vil det innebære at den tolkingen av artikkel 27 som gir vern for kulturens næringsgrunnlag, blir styrket når det gjelder de etniske minoriteter som har sin kultur i særlig grad knyttet til tradisjonelle primærnæringer.

Det er formelt sett neppe noe til hinder for å bruke rettskildene fra urbefolkningsretten som tolkingsdata så lenge man holder seg innenfor ordlyden av artikkel 27. Og det vil reelt sett være hensiktsmessig å bruke disse rettskildene slik ut fra bestemmelsens formål. Det vil innebære at et rettsmateriale

som bare i begrenset grad har dannet rettsregler på selvstendig grunnlag, kan bli effektivisert gjennom anvendelsen av artikkel 27. Men hvor langt man kan gå i retning av å benytte de særlige rettskilder fra urbefolkningsretten til å tolke artikkel 27, er fremdeles usikkert.

1.6.11. Nærmere om begrepet urbefolkning

Dette begrepet har vært gjenstand for en såvidt omfattende norsk debatt at det skal sies litt om selve begrepet i dette sammenhengen. Den språklige bakgrunn er beskrevet i punkt 6.1.6 og det nærmere innhold ifølge folkeretten i punkt 6.10.7.

Urbefolkning må i nyere norsk rettspråk anses som ensbetydende med det engelske uttrykket «indigenous people». Det er ingen god oversettelse, for forstavelsen «ur» gir inntrykk av at vedkommende folk må ha oppholdt seg på territoriet fra «tidenes morgen», mens det engelske uttrykk ikke har denne mening.

Det er i internasjonal rett ingen bindende eller allment anerkjent definisjon av urbefolkning («indigenous people»). ILO-konvensjonen av 1957 har en definisjon, men denne konvensjonen har en begrenset betydning som rettskilde, og konvensjonen er ikke bindende for Norge.

De sentrale elementer ved en urbefolkning er at befolkningen har en historisk kontinuitet i forhold til hele eller en del av det nåværende territoriet til en nasjonalstat fra før dette ble lagt inn under statens suverenitet (altså ikke nødvendigvis at det er den «opprinnelige» befolkning), at befolkningen utgjør en minoritet i staten (eller av andre grunner er politisk ikke-dominerende), at befolkningen har en egen kultur, og at denne kultur fortsatt er særlig sterkt knyttet til tradisjonelle primærnæringer.

Det er i den siste del av den såkalte Coboutredningen innen FN om urbefolkninger utarbeidet et utkast til en endelig definisjon, som er framlagt i 1983. Den er lite presis og meget omfattende. Med sikte på å beskrive den gjeldende folkerett er det imidlertid ikke nødvendig med noen mer presis definisjon. For de regler som er utviklet for urbefolkninger, medfører at den konkrete utforming av rettighetene beror på den enkelte folkegruppes økonomiske, sosiale og kulturelle situasjon. Det er også en gradvis overgang fra de rettigheter som følger av artikkel 27 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter, til de som også har sitt grunnlag i den særlige urbefolkningsretten.

Samene må anses som en urbefolkning slik

dette uttrykk vanligvis benyttes i internasjonalt rettspråk. Hvis man skulle innføre uttrykket i norsk lovgivning, måtte man imidlertid samtidig fastsette en definisjon i loven, for at begrepet skulle ha en klar mening. Dette taler mot å bruke uttrykket urbefolkning i lovgivningen, siden det har vist seg å være meget vanskelig å finne en god og presis rettslig definisjon. Man kan innføre de rettsregler man ønsker for samene uten å gå veien om dette begrepet.

1.6.12. Noen hovedpunkter

Norske statsmyndigheter vil handle i samsvare med en bred internasjonal rettsutvikling hvis de i større grad gir særlige rettsgarantier for den samiske folkegruppen.

Den norske stat er folkerettslig forpliktet til å foreta positive særtiltak (positiv diskriminering) overfor norske samer i den grad dette er nødvendig for at samisk kultur skal bli videreført her i landet.

De beste grunner taler for at denne plikt overfor samisk kultur ikke bare gjelder de ideelle kulturytringer, men også det materielle kulturgrunnlag. Det vil si at den norske stat har plikt til å la tradisjonelle samiske næringsveier ha tilstrekkelig naturgrunnlag og økonomisk grunnlag til at samisk kultur kan bli videreført.

Grunnlaget for disse rettssetninger er dels menneskerettskonvensjonen om politiske og sivile rettigheter av 1966 artikkel 27 og dels det omfattende rettsmaterialet om urbefolkninger. Den meget omdiskuterte ILO-konvensjonen om urbefolkninger av 1957 har en begrenset betydning i denne sammenheng.

Det er ikke påvist at noen norske rettsregler strider mot folkeretten innenfor det området som undersøkelsen omfatter. Men det er ikke tilstrekkelig å konstatere at de enkelte norske rettsregler ikke er folkerettsstridige. Det er også nødvendig at summen av vedtak fra norske statsmyndigheters side gir den samiske folkegruppen mulighet til å sikre og utvikle sin kultur. Hvorvidt det ytes tilstrekkelig fra myndighetenes side i så henseende, kan bare konstateres over tid.

Den norske stat har plikt til å sørge for at de folkerettslige regler blir gjennomført av de norske myndigheter. De norske domstoler har i sin praksis i stor grad tatt folkerettslige regler i betraktning sammen med de norske rettsregler. Det er sannsynlig, men ikke sikkert, at våre domstoler vil gi de folkerettslige regler på dette området fortrinnet i en eventuell konflikt med norske rettsregler.

Norge har tidligere, særlig i mellomkrigstiden, vært i sterk utakt med en internasjonal

rettsutvikling til vern om minoritetskulturer. Dette har medført at den samiske kultur i dag er mindre utbredt og mer sårbar enn tilfelle hadde vært om vårt land den gang hadde fulgt de retningslinjer som ble trukket opp innenfor Folkeforbundet om minoriteter. Denne fortid gjør det særlig viktig at norske myndigheter nå medvirker aktivt til at norske samer får «dyrke», det vil si sikre og utvikle, «sin egen kultur», slik det uttales i menneskerettskonvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

1.7. PRINSIPIELLE UTSAGN OM SAMEPOLITIKK (KAPITTEL 7)

Utvalget har ansett det riktig, som et grunnlag for de følgende vurderinger, å gjengi slike prinsipielle utsagn om samepolitiske spørsmål som er avgitt av offentlige myndigheter, av politiske partier og av samiske organisasjoner. Denne framstilling i kapittel 7 er i det vesentlige rent refererende. Men det er også foretatt en viss klassifisering av utsagnene.

1.8. OM FINNMARK (KAPITTEL 8)

Kapittel 8 om Finnmark er utarbeidet av en egen arbeidsgruppe innen utvalget. Kapitlet tar sikte på å vise at landets nordligste fylke står i en særstilling med henblikk på de problemer som utvalget drøfter. Særtrekkene knytter seg spesielt til geografiske forhold, befolkningsmessige forhold og historiske forhold. Finnmark er i utstrekning det største fylket i landet, men har minst folketall og en spredt bosetting, her bor tre folkegrupper, andelen av samer er større enn i noe annet fylke, hele fylket er reinbeiteområde, fylket er sterkt avhengig av fiskeressursene, og befolkningen lever i små lokalsamfunn. Kapitlet gir en redegjørelse for natur og geografi, bosettingsmønster og befolkningsstruktur, levekår, næringsliv, kommunikasjoner og allmennhetens bruk av utmarka i fylket. Framstillingen avsluttes med å gjengi retningslinjer for den videre samfunnsplanlegging i fylket.

1.9. UTVALGETS GRUNNSYN (KAPITTEL 9)

1.9.1. Innledning (avsnitt 9.1)

Utredningen går nå over til utvalgets vurderinger og tilrådinger (del C).

Denne del av utredningen åpner med et kapittel (kapittel 9) hvor utvalget gir uttrykk for sitt grunnsyn på samepolitiske spørsmål.

Dette grunnsyn står utvalget samlet om.

Utvalget fastslår at nye lovregler bør bygge på en oppfatning av hva som er rettferdig til enhver tid. Dette gjelder i særlig grad for lovregler som er vesentlige for samlivet mellom mennesker i et samfunn.

Samene er en minoritet. De utgjør tallmessig et lite mindretall i det norske statssamfunnet. Dette innebærer at samene er underlagt den lovgivning og de politiske verdier som folkeflertallet til enhver tid gjør gjeldende. En rettferdig behandling av en minoritet forutsetter at majoriteten er villig til å gi minoriteten et tilstrekkelig rettsvern for minoritetens egne rettsoppfatninger og verdiforestillinger.

Utvalget omhandler deretter enkelte vesentlige forhold som etter dets oppfatning bør legges til grunn ved vurderingen av hva som er rettferdig i forholdet mellom norske samer og andre nordmenn.

1.9.2. Samisk etnisitet (avsnitt 9.2)

Samene utgjør en egen etnisk gruppe som i visse henseender atskiller seg fra den øvrige befolkning i Norge. Det er et grunnleggende forhold at samene har en kulturell egenart og samhörighet, og at de utgjør et eget fellesskap i forhold til den øvrige befolkning i Norge i dag.

Dette forhold står også fast selv om en utstrakt kontakt på tvers av etniske grenser har ført til at fastlegging av den etniske tilhørighet i konkrete tilfelle kan være problematisk.

Men samtidig som samene utgjør en særskilt etnisk gruppe, er det også et grunnleggende utgangspunkt at samene i Norge er norske statsborgere og dermed del av det fellesskap som befolkningen i Norge utgjør. De enkelte samer har videre som yrkesutøvere, forenings- og menighetsmedlemmer, utkantboere, forbrukere og i mange andre sammenhenger i større eller mindre grad felles interesser med andre grupper av befolkningen i Norge på tvers av etniske grenser. De særlige etniske fellesinteresser kommer til uttrykk med varierende styrke i ulike typer saker. Og i hvilken grad myndighetene bør ta samisk etnisitet i betraktning i sin politikk, vil derfor variere fra sakområde til sakområde.

1.9.3. Samisk mangfold (avsnitt 9.3)

Innenfor den samiske folkegruppe finnes et rikt mangfold. Dette mangfoldet kommer til uttrykk i språk, bosetting og næringstilpassning.

Utvalget vil understreke at myndighetene

bør ta hensyn til at det innenfor den samiske befolkning finnes ulike grupper med ulike behov og til dels også motstridende interesser. Dersom myndighetenes samepolitiske tiltak ensidig rettes mot enkelte utvalgte grupper av samer, vil dette kunne bidra til en svekkelse og gradvis utvisking av samisk identitetsfølelse i de andre samegrupper. Dette vil igjen kunne innebære en gradvis beskjæring av det mangfold vi i dag finner innenfor det samiske samfunn.

1.9.4. Samisk kultur og myndighetenes ansvar (avsnitt 9.4)

Utvalget gir sin tilslutning til det syn at myndighetene har et ansvar for at den samiske kultur opprettholdes og gis utviklingsmuligheter.

Utvalget er enig i at bevaring av samisk språk er av avgjørende betydning for opprettholdelse av en egen samisk kultur på lengre sikt. Men utvalget vil samtidig peke på at samisk identitetsfølelse ikke bare knytter seg til språket.

Det kan aldri bli noen målsetting å «fryse fast» samisk kultur til et bestemt utviklingsstadium. Myndighetenes oppgave må tvert om være å legge forholdene til rette for opprettholdelse og videreutvikling av det samiske kulturfellesskap tilpasset de krav det moderne samfunnsliv stiller.

En grunnleggende forutsetning for opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur i Norge er etter utvalgets oppfatning at de tradisjonelle samiske lokalsamfunn gis tilfredsstillende utviklingsvilkår, slik at befolkningen kan leve der i sin samiske kultur.

Opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur i Norge må være en nasjonal oppgave og et nasjonalt ansvar. De økonomiske byrder ved særskilte samepolitiske tiltak som denne målsetting krever, bør i første rekke bæres av staten, og ikke av de enkelte kommuner eller fylkeskommuner.

Men om de økonomiske byrder primært bør bæres av staten, har også de lokale og regionale myndigheter i de samiske bosettingsområder et ansvar for at den mer allmenne samfunnsplanlegging utformes slik at samisk kultur og egenart fortsatt kan bestå i Norge.

Begrunnelsen for at samisk kultur bør opprettholdes og videreutvikles, ligger for det første i hensynet til samene selv. Respekt for samisk kultur og dens ytringsformer fra myndigheter og andre er en nødvendig forutsetning for å skape en personlig trygghet for den enkelte same og for å skape grunnlag for samenes deltakelse i samfunnslivet på

likeverdig grunnlag med andre grupper. Men det er også av verdi for det norske samfunn som helhet at man opprettholder Norge som et flerkulturelt samfunn. Kulturelt mangfold må betraktes som et gode for hele befolkningen. Det øker mulighetene for verdifulle opplevelser i de mange ulike former for menneskelig samkvem mellom folkegrupper. Samekulturen er en del av det kulturelle mangfold innenfor det norske samfunn som til sammen danner Norges særpreg. Vekstmuligheter for samekulturen er derved også et bidrag til landets kulturelle særpreg i internasjonal sammenheng.

1.9.5. Likhet og likeverd (avsnitt 9.5)

En same har som enkeltindivid alle de rettigheter og friheter som enhver annen norsk samfunnsborger har. Man vil imidlertid ofte stå overfor spørsmålet om en formell likebehandling av borgerne uavhengig av etnisk tilhørighet i tilstrekkelig grad varetar de fellesinteresser samene har som gruppe.

Det er et mål å opprettholde den samiske egenart i landet og å gjøre tilhørighet og deltakelse i dette kulturfellesskap mest mulig likeverdig med tilhørighet og deltakelse i majoritetskulturen. Det er utvalgets oppfatning at dette ikke kan oppnås uten særskilte tiltak av ulik art overfor den samiske befolkning. Dette vil medføre at det i noen grad skjer avvik fra den formelle likestilling mellom samfunnsborgerne i snever forstand. Men hensikten vil være å oppnå en likestilling i videre forstand, eller med andre ord en reell likeverdighet mellom samisk kultur og annen kultur i den norske samfunn.

1.9.6. Samisk medinnflytelse (avsnitt 9.6)

Når det gjelder myndighetenes arbeid med spørsmål av særlig interesse for den samiske befolkning, er det viktig at samene selv har en aktiv rolle i utformingen av de ulike tiltak. Dette samsvarer med allment anerkjente prinsipper for nærdemokrati og innflytelse over egen situasjon.

1.9.7. Frivillighet (avsnitt 9.7)

Det må etter utvalgets syn være en frivillig sak for den enkelte om hun eller han ønsker å delta i eller nyte godt av de tiltak som iverksettes for å sikre samisk kultur i Norge. De enkelte ordninger bør utformes med sikte på å opprettholde en slik valgfrihet.

Myndighetenes ansvar må være å sikre at valg av identitet kan skje mellom mest mulig likeverdige alternativer.

1.9.8. Det nordiske perspektiv (avsnitt 9.8)

Utvalget vil framholde at de nasjonale støtteordninger og tiltak overfor samene bør utformes også med sikte på at samene kan styrke sitt samarbeid over landegrensene.

Samepolitikken er et område som egner seg godt for fellesdrøftelser mellom myndighetene i de berørte land. Men det bør også framholdes at forholdene i de ulike land på dette område ofte varierer en god del. Det vil antakelig være en urealistisk målsetting å oppnå identiske detaljløsninger på de same-rettslige spørsmål innen de enkelte land. Men det er av verdi at den mer allmenne grunnholdning hos landenes myndigheter, som de konkrete tiltak springer ut av, er mest mulig sammenfallende.

På dette mer allmenne plan hviler det et særskilt ansvar på norske myndigheter, fordi omlag to tredjedeler av det samlede antall samer bor i Norge, fordi problemene her er av en helt annen størrelsesorden og også mer kompliserte enn i nabolandene, og fordi den målsetting som blir valgt her, lett kan komme til å bli retningsgivende også i Sverige og Finland.

1.9.9. Det internasjonale ansvar (avsnitt 9.9)

Den norske stats ansvar for å verne den samiske kultur er ikke bare et ansvar overfor det samiske folk. Det er samtidig et internasjonalt ansvar.

Utvalget anser det som en selvfølge at norske rettsregler må oppfylle de krav som våre internasjonale plikter tilsier.

1.9.10. Forholdet til andre minoriteter (avsnitt 9.10)

Utvalget vil påpeke at samene er den største etniske minoritet i Norge. Dessuten har de bodd innenfor og ved de nåværende norske riksgrenser så lenge Norge har bestått som rike, og samene atskiller seg på dette grunnlag fra andre minoritetsgrupper som jøder, sigøynere, flyktninger og fremmedarbeidere.

Samene atskiller seg på disse punkter også fra den finske kulturminoritet, de såkalte kvener.

Det hviler dessuten et særskilt ansvar for samekulturen på norske myndigheter ved at det tradisjonelle bosettingsområde for flertallet av samene ligger innenfor Norges grenser. En manglende varetakelse av samisk kultur i vårt land vil sette samekulturen som helhet i fare. Det samme kan vanskelig sies om de kulturformer som fremmedarbeidere og innvandrere er bærere av.

Etter utvalgets oppfatning står derfor samene prinsipielt sett i en noe annen stilling enn de andre etniske minoriteter i Norge.

Utvalget vil imidlertid i denne forbindelse understreke betydningen av at alle forskjellige etniske minoriteter i det norske samfunn gis anledning til å yte sitt bidrag til landets kulturelle mangfold. Dette gjelder uavhengig av i hvilken grad de ulike grupper kan påberope seg folkerettslige argumenter til støtte for krav om særskilte vernetiltak fra myndighetenes side. Utvalget finner det i denne sammenheng naturlig å nevne spesielt den særskilte kvenkulturen som har utviklet seg gjennom flere generasjoner i ulike strøk av Finnmark og Nord-Troms.

Et slikt grunnsyn innebærer en positiv holdning til kulturvern også for andre minoritetsgrupper enn samene. Men det er ikke dette utvalgs oppgave å ta konkret stilling til andre gruppers behov for vern og i hvilke former et slikt vern eventuelt bør skje.

1.9.11. Harmonisk sameksistens (avsnitt 9.11)

Utvalget har som hovedformål å komme fram til løsninger som er rettferdige for den samiske befolkning. Utvalget må ved denne rettferdsvurdering bygge både på rettslige og etiske prinsipper.

Utvalget har samtidig ansett det som et grunnleggende utgangspunkt at norske samer er del av det fellesskap som befolkningen i Norge utgjør. De ulike interesser, både i forholdet mellom ulike grupper av samer og i forholdet mellom den samiske og den øvrige norske befolkning, må derfor bli gitt en balansert avveining. Dette er en forutsetning for en harmonisk utvikling i forholdet mellom de ulike folkegrupper og næringsutøvere i de landområder det gjelder. Det burde i Norge være grunnlag for å skape et mønster for en fredelig og byggende sameksistens mellom flere folkegrupper.

1.10. OM EGEN GRUNNLOVSBESTEMMELSE OM SAMENES RETTSSTILLING (KAPITTEL 10)

1.10.1. Retningslinjer for utvalget (avsnitt 10.1)

Utvalget har til oppgave å vurdere spørsmålet om egne grunnlovsbestemmelser om samenes rettsstilling. I februar 1981 ba regjeringen etter anmodning fra de samiske organisasjonene NRL og NSR om at dette spørsmålet ble prioritert. Utvalget hadde ingen vesentlige innvendinger mot dette under forutsetning av at «det dreier seg om en mer

generelt formulert prinsippbestemmelse og ikke om nedfellelse av bestemte rettigheter i grunnloven». Begrunnelsen for denne forutsetningen var at utvalget vanskelig kan fremme grunnlovsforslag som omhandler noen former for konkrete rettigheter til land og vann, før utvalget har tatt stilling til spørsmålene om rettigheter til naturressursene.

Denne prioriteringen har også en videre følge. Utvalget mener at en grunnlovsending er et så stort og viktig skritt at man ikke bør fremme flere slike forslag under ett og samme utredningsarbeid. Utvalget vil derfor arbeide ut fra den forutsetning at forslag i de kommende delutredninger vil være utkast til vanlig lovgivning og ikke utkast til nye grunnlovsbestemmelser.

1.10.2. Særlig grunnlagsmateriale (avsnittene 10.2–10.6)

Grunnlovskravet ble visstnok reist av samer først i 1979. Men kravet har sammenheng med spørsmål som har vært drøftet gjennom lengre tid, nemlig at den norske stat i sitt lovverk skal anerkjenne at det bor en samisk folkegruppe i Norge. Dette blir undertiden formulert som kravet om anerkjennelse av samenes status. I denne form går kravet tilbake til 1950-tallet.

I 1950- og 60-årene gjaldt statuskravet en befolkningsmessig (demografisk) registrering av samene. Den skulle tjene som utgangspunkt for myndighetenes samepolitiske tiltak med hovedvekt på økonomiske støtteordninger. I 1970- og 80-årene har det særlig vært krav om politisk medinnflytelse og rettigheter til naturressursene som har stått i forgrunnen. I denne forbindelse oppsto kravet om en offisiell anerkjennelse av samenes status i grunnloven (punkt 10.2.1).

Utvalget gjør nærmere rede for kravene om registrering av samene og debatten som ble ført i den anledning, både på nordisk plan og her i landet, ikke minst i forbindelse med folketellingene (punkt 10.2.2). Utvalget beskriver deretter utviklingen av kravet om offisiell status for samene, som samiske organisasjoner reiste på begynnelsen av 1970-tallet (punkt 10.2.3). Endelig refererer utvalget inngående den debatt om grunnlovsreform som er ført i samiske organisasjoner og i andre fora siden 1979 (punkt 10.2.4).

Spørsmålet om samenes forfatningsmessige stilling har også vært trukket fram i forbindelse med drøftelser i Nordisk råd om samisk representasjon i rådet. Utvalget gir en redegjørelse for de drøftelser som har funnet sted om dette. Det framgår at samenes manglende forfatningsmessige særstilling innen de enkelte land har vært en sentral

begrunnelse for å avvise krav om særordninger for samene i Nordisk råd (avsnitt 10.3). På en henvendelse i 1983 fra Nordisk sameråd til de nordiske samerettsutvalg om å vurdere spørsmålet om samisk representasjon i Nordisk råd, uttaler vårt utvalg at det er et rent norsk utredningsutvalg, men at utvalget anser det naturlig at denne henvendelsen blir nærmere vurdert i det videre samarbeid mellom de nordiske samerettsutvalg (punkt 10.3.4).

Avsnittet om en særlig historisk begrunnelse for en sameparagraf i grunnloven er skrevet av utvalgets medlem professor Gudmund Sandvik. Det tar sikte på å vise et historisk faktum, at det har bodd samer innenfor og ved Norges nåværende grenser så lenge Norges rike har bestått, og at dette har satt preg på norsk utenrikspolitikk, forvaltning og lovgivning helt siden middelalderen (avsnitt 10.4).

Utvalget har samlet og analysert bestemmelser om etniske grupper i grunnlovene i Norges naboland, i en del andre europeiske land og i enkelte land som har medlemsorganisasjoner i Verdensrådet for urbefolkninger. Det er ikke uvanlig at bestemmelser på grunnlovsnivå omhandler etniske forhold i ulike former. Men ingen av landene med samisk befolkning har grunnlovsbestemmelser som særskilt omhandler samiske forhold (avsnitt 10.5).

Utvalget drøfter deretter spørsmålet om prinsipperklæringer i den norske grunnloven og den virkningen de kan ha. De forslag som har vært framsatt om en sameparagraf i grunnloven, både fra samiske organisasjoner og innen utvalget, har hatt karakter av prinsipperklæringer. Disse forslag har gått i retning av å gi pålegg til statsmyndighetene om å gjøre det som er nødvendig for å verne samisk språk og kultur og eventuelt andre deler av samisk næringsliv og samfunnsliv. Det kan reises spørsmål om det er riktig å sette slike prinsipperklæringer inn i grunnloven. En annen grunnlovsbestemmelse av nyere dato som er av liknende prinsipiell karakter, og som skal tjene som allmenn retningslinje for framtidig lovgivning, er grunnlovens § 110 om full sysselsetting og bedriftsdemokrati. Denne paragrafens forarbeider gir atskillig veiledning både om virkningen av en slik grunnlovsparagraf og om ulike syn på riktigheten av å sette så allmenne setninger inn blant de mer presise rettsregler i grunnloven. Utvalget refererer nokså utførlig debatten om disse prinsipperklæringer både i Stortingets organer og blant rettslærde, derunder hvilken rettslig karakter slike bestemmelser kan sies å ha (avsnitt 10.6).

1.10.3. Utvalgets bedømmelse av de fram-satte krav (avsnitt 10.7)

Utvalget fastslår at det etter folkeretten ikke stilles noe krav om at et vern av etniske minoritetsgrupper skal nedfelles i en grunnlovsbestemmelse. Folkeretten stiller sine krav til innholdet av et lands rettsregler, ikke til formen (grunnlov, lov, forskrift osv.). Om begrepet «urbefolkning» viser utvalget til drøftelsen i kapittel 6 og uttaler at begrepet ikke har noen klar rettslig betydning, og at det derfor vil være lite egnet til å brukes i en allmenn grunnlovstekst. Men den samiske folkegruppes langvarige historiske tilknytning til den norske stats territorium er et vesentlig hensyn til grunn for en eventuell særlig grunnlovsregel for norske samer (punkt 10.7.2).

Når det gjelder kravet om en såkalt «offisiell status» for den samiske folkegruppe, kan det til dels være noe usikkert hva som menes med denne og liknende formuleringer. Men siktemålet synes å være å få fastslått i grunnlovs form myndighetenes prinsipielle anerkjennelse av det faktiske forhold at det eksisterer en egen samisk folkegruppe innenfor Norges grenser. Dette kan ha en symbolsk verdi. Men de nærmere virkninger vil bero på hvilke rettsregler som fastsettes i tillegg til selve anerkjennelsen av samene som egen folkegruppe (punkt 10.7.3).

Utvalget legger til grunn at myndighetene har et ansvar for at den samiske kultur opprettholdes og gis utviklingsmuligheter. Utvalget mener at det sentrale emne for en eventuell grunnlovsbestemmelse bør være statsmyndighetenes plikt til å legge forholdene til rette for vern og utvikling av samisk språk og kultur. Det henvises i denne sammenheng til en uttalelse av fylkesmannen i Finnmark av 1981, som blant annet sier at utviklingen henger langt etter når det gjelder tiltak for samisk språk og kultur.

Når det gjelder samiske rettigheter til land og vann, går utvalget som nevnt ikke inn på dem i denne delinnstilling. For øvrig mener utvalget at nye grunnlovsregler skal være av allmenn karakter og relativt uforanderlige i sitt innhold. Dette følger særlig av de kompliserte og tidkrevende endringsregler som er fastsatt i grunnlovens § 112. De nye regler som eventuelt bør utarbeides om samiske rettigheter til naturressurser, har derfor sin mest hensiktsmessige plass i den vanlige lovgivning. Utvalget peker ellers på noe som til dels blir oversett, at ikke bare eiendomsretten, men også bruksrettigheter allerede i dag er grunnlovsvernet ved grunnlovens § 105. Dette gjelder også same-

nes bruksrettigheter til land og vann. Utvalget konkluderer med at samiske rettigheter over land og vann ikke bør behandles i en eventuell grunnlovsbestemmelse (punkt 10.7.5).

Det er også reist krav om vern av samiske næringer. Det påpekes at et visst vern for samiske næringer vil følge allerede av en regel om kulturvern, idet et vern for en kultur forutsetter at man må verne det materielle kulturgrunnlag. Spørsmålet er da om det i tillegg bør gis et uttrykkelig næringsvern i grunnlovs form. Utvalget analyserer begrepet samiske næringer og finner at det er for uklart til å ha plass i en grunnlovsbestemmelse. Det vesentlige er at kulturbegrepet i nødvendig grad omfatter det næringsmessige kulturgrunnlag (punkt 10.7.6). Her har utvalgets medlem Martha Jåma en særuttalelse (punkt 10.8.15).

Utvalget peker videre på at spørsmålet om samisk representasjon i Nordisk råd ikke kan avgjøres gjennom norsk lov eller grunnlov (punkt 10.7.7).

Utvalget konkluderer avsnitt 10.7 med at en eventuell grunnlovsbestemmelse bør gjelde statsmyndighetenes ansvar for samisk språk og kultur (punkt 10.7.8).

1.10.4. Utvalgets syn på utformingen og rettsvirkningene av en eventuell sameparagraf (avsnitt 10.8)

Utvalgets drøftelser har i første rekke vært knyttet til noen alternative tekster som uttaler i hovedtrekk at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv (punkt 10.8.1).

Utvalget konstaterer at en slik grunnlovsbestemmelse vil fastlegge en politisk og moralsk forpliktelse for den norske stat overfor norske samer. Dette må antakelig sies å være det viktigste ved en slik eventuell grunnlovsbestemmelse. Men selv om den vesentligste virkning vil være av politisk og moralsk art, og ikke av rettslig art, vil bestemmelsen også innføre en viss rettslig forpliktelse for statsmyndighetene. Bestemmelsen er meget generell i sin form. Den vil likevel prinsipielt sett gi en bindende retningslinje for norske statsmyndigheters framtidige samepolitikk. Gjennomføringen av denne retningslinje må skje ved lovgivning og andre vedtak av de offentlige myndigheter.

Det vil i første rekke være storting og regjering som må tolke og anvende bestemmelsen til enhver tid. Det er ingen bestemte

sanksjoner knyttet til en eventuell mangelfull oppfyllelse av denne forpliktelse fra statens side. Man må gå ut fra at statens myndigheter oppfyller de rettslige plikter som påligger dem, i særdeleshet når de har fått uttrykk i grunnlovs form.

Norske domstoler har ifølge rettspraksis adgang til å prøve grunnlovsmessigheten av lovgivning, plenarvedtak i Stortinget og forvaltningsvedtak. Det blir nærmere analysert hvor langt denne domstolsprøvelsen rekker i dette tilfelle (punkt 10.8.2).

Det er en ny type grunnlovsproblematikk som utvalget drøfter. Norge har aldri hatt noen grunnlovsbestemmelse om en etnisk minoritet. Grunnlovsforbudet mot jøder fra 1814 var ikke en etnisk, men en religiøs regel, rettet mot dem som bekjente seg til den mosaiske religion (punkt 10.8.3).

Utvalget drøfter utformingen av statusprinsippet. Utvalget mener at det har liten hensikt bare å erklære i grunnloven at det bor en samisk folkegruppe i Norge. Lovgivningens oppgave er ikke å fortelle, men å gi direktiver. For øvrig innebærer en grunnlovsbestemmelse om kulturvern i seg selv en statusformulering i grunnlovs form (punkt 10.8.4).

Utkastene stiller ikke opp noen nærmere definisjon av den samiske folkegruppe i grunnloven selv. Men utvalget understreker at uttrykket den samiske folkegruppe omfatter alle samer i Norge uten hensyn til bosted og yrke. Ingen som selv med grunn følger tilhørighet til samisk kultur og samfunnsliv, skal utelukkes. Bestemmelsen tar sikte på hele det samiske fellesskap og mangfold (punkt 10.8.5).

Samisk språk nevnes særskilt i utkastene, all den stund språket utgjør et så sentralt element i den samiske kulturen. Når det der nest gjelder begrepet kultur i en eventuell grunnlovsbestemmelse, er dette et ord som blir benyttet i ulike betydninger, både med snevrere og med videre mening. I den videste betydning taler man om kultur som summen av normer, verdier, handlingsmønstre og felles forestillinger i et samfunn. Kultur i denne forstand omfatter levemåter, sed og skikk og religiøse oppfatninger. Utvalget forsøker ikke i denne sammenheng å gi noen mer presis definisjon av begrepet kultur, men uttaler som en forutsetning at ordet kultur i en eventuell grunnlovsbestemmelse skal tas i den videste betydning. Samisk kultur vil i denne forbindelse som utgangspunkt si kulturutøvelse av samer. Denne kulturutøvelse vil da i stor grad ha et samisk særpreg. Det er dette samiske særpreg som er begrunnelsen for et særskilt samisk kulturvern. Men man

kan ikke stille opp noe krav til samisk egenart i det enkelte tilfelle. Det sentrale er at det er samene som er utøvere og derved bidrar til den utviklingsprosess som skaper samisk kultur over tid. Det drøftes modifikasjoner i denne forutsetning. Samtidig framheves den dynamiske side av kulturlivet. Utvalget understreker sterkt at en eventuell grunnlovsbestemmelse ikke må bidra til en kunstig fastfrysing av den samiske kultur. Grunnlovsbestemmelsen er formet med tanke på såvel vern av den samiske kultur som dens utvikling. Men det er den samiske folkegruppe selv som må stå for denne kulturutvikling. Det myndighetene kan gjøre, er «å legge forholdene til rette» (punkt 10.8.6).

Selv om man framhever at begrepet kultur skal tas i den videste betydning, kan det være grunn til å ta med et tillegg for å sikre et tilstrekkelig anvendelsesområde for bestemmelsen. Utvalget har særlig drøftet begrepene «livsform» og «samfunnsliv» i denne sammenheng. Ordet «livsform» er blitt brukt sammen med kultur i flere offentlige uttalelser om samiske spørsmål i senere tid. I utvalget er det imidlertid reist innvendinger mot uttrykket «livsform» i en grunnlovsbestemmelse. Utvalget har derfor foretrukket begrepet «samfunnsliv». Det tar sikte på den del av det norske samfunnsliv som blir båret oppe av samene selv. Formuleringen peker på det kollektive preg som samenes liv i stor utstrekning tradisjonelt har hatt. Begrepet kan ikke knyttes til bestemte næringer. Formuleringen bidrar også til nordisk rettsenhet, idet den brukes i den nye svenske grunnloven (punkt 10.8.7).

Kultur har et materielt grunnlag. Utvalget legger til grunn at kulturvernet i grunnlovsbestemmelsen også gir det nødvendige vern for det materielle kulturgrunnlag, og at dette gjelder selv om bestemmelsen ikke uttaler noe om samiske næringer. Utvalget understreker at bestemmelsen vil pålegge statens myndigheter å tilføre de økonomiske midler som kulturvernet krever. Selv om dette i noen grad innebærer avvik fra den formelle likestilling mellom borgerne, vil økonomiske tiltak til vern for samisk kultur være begrunnet med ønsket om å oppnå større reell likestilling mellom samisk kultur og annen kultur i det norske samfunn (punkt 10.8.8).

Utvalget foretrekker den aktive form «at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle» for å understreke samenes eget ansvar (punkt 10.8.9).

Utvalget presiserer at grunnlovsbestemmelsen legger plikter på statens myndigheter, men ikke på private borgere (punkt 10.8.10).

Det er videre meningen at den forpliktelse som den eventuelle grunnlovsbestemmelsen stiller opp, bare skal pålegge storting og regjering. Den nærmere gjennomføring av forpliktelsen må skje ved lov, stortingsvedtak eller vedtak med hjemmel i lov. De kommunale og fylkeskommunale myndigheter skal ikke ha noe selvstendig ansvar for å bedømme forholdet til grunnloven. Det er også staten som skal bære det økonomiske ansvaret for særlige tiltak som er nødvendige ifølge grunnlovens krav, ikke fylkeskommunene eller kommunene (punkt 10.8.11).

Utvalget omhandler så en eventuell grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling i forhold til andre etniske minoriteters stilling i Norge (punkt 10.8.12). De andre etniske minoriteter er innbyrdes til dels sterkt ulike. Den samiske folkegruppe i Norge atskiller seg fra de øvrige etniske minoriteter i varierende grad, alt avhengig av hvilken annen minoritet man sammenlikner med. Utvalget framhever to forhold som stiller den samiske folkegruppe og dens kultur i en særstilling blant de etniske minoriteter i Norge. For det første er hele den samiske kultur i avgjørende grad avhengig av hvilken behandling den får av norske myndigheter. For det andre har den samiske folkegruppe en særlig historisk tilknytning til vårt land ved at samene har bodd her like siden statsdannelsen begynte. Den samiske kulturs avhengighet av norske myndigheter gir oss et særlig globalt ansvar. Den samiske kulturs plass i norsk historie gir oss et særlig nasjonalt ansvar.

Det er som nevnt en del av utvalgets grunnsyn at alle forskjellige etniske minoriteter i det norske samfunn må gis anledning til å yte sitt bidrag til landets kulturelle mangfold. Men utvalget mener at en eventuell innføring av et grunnlovsvern også for andre minoriteter bør bygge på nærmere utredninger foretatt i samarbeid med representanter for disse minoriteter. Utvalget vil anbefale at regjeringen, hvis den vil fremme forslag om et grunnlovsvern for samene, tar skritt til å få de tilsvarende spørsmål vurdert også for andre minoriteter.

Det flertall av utvalgets medlemmer som fremmer forslag om en grunnlovsbestemmelse for den samiske folkegruppe (se nedenfor), vil framheve at en slik vurdering for andre etniske minoriteter ikke må forsinke behandlingen av spørsmålet om en grunnlovsbestemmelse for samene. Det mindretall av utvalgets medlemmer som vil tilrå at det ikke gis noen grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling (se nedenfor), avgir to uttalelser i denne sammenheng.

Ut fra prinsippet om at alle minoritetskulturer er likeverdige, vil seks medlemmer av dette mindretall (Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) uttale at forslaget om en egen grunnlovsbestemmelse for den samiske befolkning ikke må fremmes før spørsmålet om grunnlovsvern for de øvrige minoriteter er avklart. Ett medlem av mindretallet (Hustad) vil uttale at ut fra den samiske folkegruppes nære tilknytning til norsk territorium, folkegruppens særegne kultur, språk, tradisjon og delaktighet i norsk næringsliv, slik som f.eks. de nordnorske fiskerier, gjennom lang tid, vil det kunne være både rimelig og velbegrunnet at det gis en egen grunnlovsbestemmelse som retningsgivende for statsmyndighetenes politikk og holdning til den samiske folkegruppe som sådan. Avgjørende for hans standpunkt er det bl.a. – i likhet med for mindretallet for øvrig – at et forslag om en egen grunnlovsbestemmelse for den samiske folkegruppe ikke må fremmes før spørsmålet om en liknende bestemmelse for andre etniske minoriteter er nærmere avklart.

Utvalget omtaler kort spørsmålet om den formelle plassering i grunnloven av en eventuell sameparagraf (punkt 10.8.13).

Utvalget har etter dette (i punkt 10.8.14) stilt opp sine hovedalternativer. De er enten en grunnlovsbestemmelse om vern av samisk kultur i vid forstand eller ingen grunnlovsbestemmelse om den samiske folkegruppes rettsstilling. Utvalgets medlem Martha Jåma grunngir og fremmer et særskilt forslag om en grunnlovsbestemmelse som uttrykkelig nevner de samiske næringer (punkt 10.8.15).

1.10.5. Utvalgets nærmere vurdering av en eventuell sameparagraf i grunnloven (avsnitt 10.9)

I avsnitt 10.9 stiller utvalget opp de hensyn som taler for og mot en sameparagraf i grunnloven. De argumenter som er tatt med, er slike som er framført av utvalgets medlemmer under utvalgets arbeid. Noen av argumentene vil kunne godtas av hele utvalget, mens andre er omstridte (punkt 10.9.1).

Som hensyn til fordel for en sameparagraf (punkt 10.9.2) nevnes blant annet at en grunnlovsbestemmelse vil representere den prinsipielt sett sterkest mulige understrekning av de norske myndigheters ansvar for den samiske kultur, at en sameparagraf i grunnloven kan begrunnes i internasjonale forhold, at en sameparagraf kan bidra til å styrke samisk fellesskap og selvfølelse, at en sameparagraf vil kunne bidra til å gi de felles

samiske interesser en sterkere plass i norsk politisk liv, at en sameparagraf vil kunne virke positivt også for andre minoriteter, at en sameparagraf vil kunne bidra til et bedre forhold mellom samiske grupper og norske myndigheter og mellom ulike samegrupper innbyrdes.

Som betenkeligheter ved en sameparagraf (punkt 10.9.3) nevnes blant annet at det kan oppfattes som uheldig med en så sterk framhevelse av samisk egenart og understrekning av samisk kulturvern når personer fra ulike folkegrupper lever side om side i de enkelte lokalsamfunn, at dette særlig vil gjøre seg gjeldende i Finnmark hvor en sameparagraf vil kunne bidra til konflikter i lokalsamfunnene, at den politiske virkning av en sameparagraf vil kunne bli en strid mellom ulike kommuner og distrikter, at en sameparagraf vil kunne skape frykt blant kystbefolkningen for at deres interesser i næringskonfliktene vil bli nedprioritert, at en sameparagraf vil kunne bidra til å splitte en levekårspolitikk og etnisitetspolitikk som bør ses i sammenheng, at det i vårt samfunn eksisterer ulike syn på behovet for og ønskeligheten av egne tiltak for den samiske befolkning på ulike områder, at andre minoritetsgrupper vil føle seg diskriminert og tilsidesatt når bare en av mange grupper blir gitt grunnlovsvern, at en grunnlovsparagraf ikke er nødvendig for vern av samisk språk, kultur og samfunnsliv, at grunnloven ikke bør belastes unødig med prinsipperklæringer, at en grunnlovsbestemmelse vil kunne skape et økt press mot myndighetene i retning av å tilkjenne samer særrettigheter på etnisk grunnlag, at utkastet til sameparagraf innebærer flere uklare begreper, at de siste valg kan tyde på en liten interesse for spørsmålet.

Disse argumenter for og mot en sameparagraf er utviklet i større bredde i utredningen.

1.10.6. Utvalgets forslag (avsnitt 10.10)

Utvalget har foretatt en avveining av synspunktene foran og gir i avsnitt 10.10 sin tilråding.

Et flertall på ti av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Teigmo Eira, Engstrøm, Husabø, Jernsletten, Sandvik, Sara og Urheim) vil etter en avveining av synspunktene, og særlig under henvisning til de hensyn til fordel for en sameparagraf som er omtalt i punkt 10.9.2, foreslå at grunnloven gis en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Et mindretall på ett av utvalgets medlemmer (Jåma) vil under henvisning til sin særuttalelse i punkt 10.8.15 foreslå at grunnloven gis en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene saaledes til Rette, at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sin Livsform: sine Næringsformer, sit Sprog og sin Kultur.»

Hun slutter seg subsidiært til flertallets forslag til ny grunnlovsbestemmelse.

Et mindretall på syv av utvalgets medlemmer (Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) vil etter en avveining av synspunktene, og særlig under henvisning til de betenkeligheter ved en sameparagraf som er omtalt i punkt 10.9.3, tilrå at det ikke gis noen grunnlovsbestemmelse om den samiske folkegruppes rettsstilling.

1.11. OM REPRESENTATIVE ORGANER FOR SAMER (KAPITTEL 11)

1.11.1. Retningslinjer for utvalget (avsnitt 11.1)

Utvalget har til oppgave å vurdere et eget manntall for samer og eventuelle representative organer for samer valgt ved direkte valg. Hvilken myndighet organene eventuelt skal ha, er ikke sagt i mandatet. Men da regjeringen i februar 1981 oppfordret utvalget til å prioritere organspørsmålet, aksepterte utvalget dette under den forutsetning at det her gjaldt eventuell opprettelse av et organ med i hovedsak bare rådgivende myndighet. Begrunnelsen for dette var at spørsmålet om forvaltningsmyndighet med hensyn til naturressursene vanskelig kunne drøftes uavhengig av spørsmålet om rettighetene til naturressursene, og at disse problemer etter regjeringens henstilling først ville kunne bli tatt opp i den andre delutredning.

1.11.2. Særlig grunnlagsmateriale (avsnittene 11.2-11.8)

Som bakgrunn for utvalgets vurdering av organspørsmålet gis det en beskrivelse av de samiske interesseorganisasjoner (avsnitt 11.2), en generell framstilling av nemnds-systemet i norsk forvaltning på statlig, fylkes- og kommunenivå (avsnitt 11.3) og en oversikt over offentlige organer som særlig arbeider med samiske spørsmål (avsnitt 11.4). Derneft omtaler kapitlet slike offentlige tiltak overfor den samiske befolkning som administreres av organer som samtidig også har andre arbeidsoppgaver. Det gjelder her sakområder

som ligger under Kommunal- og arbeidsdepartementet, Landbruksdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet (avsnitt 11.5).

Spørsmålet om representative organer for samene kan ses som en del av den bredere problemstilling om samisk innflytelse i samiske saker (punkt 11.6.1). Som andre utløpere av debatten omkring denne problemstilling har det vært reist krav om samisk representasjon i de øverste statsorganer, Stortinget (punkt 11.6.2) og regjeringen (punkt 11.6.3). Når det særlig gjelder samisk deltakelse på regjeringsnivå, har det vært et sentralt siktemål å få til en samordning av forvaltningens behandling av samesaker.

Debatten om en samordning av samesakene i forvaltningen og om samisk deltakelse på Stortinget og i regjeringen har i de senere år kommet i bakgrunnen i forhold til spørsmålet om nye representative organer for samene. Det som her særlig har vært drøftet, er et representativt organ på sentralt nivå. Utvalget har i denne forbindelse funnet det nyttig først å gi en omtale av opprettelsen av Norsk sameråd i 1964 (punkt 11.7.1). Deretter gjennomgås debatten om et nytt representativt samisk organ, og herunder om et samisk manntall, som har vært ført særlig siden siste del av 1970-tallet (punkt 11.7.2).

I Finland ble det i midten av 1970-årene opprettet et representativt organ for samer valgt på grunnlag av et samisk manntall. Utvalget gir en redegjørelse for denne finske Delegationen för sameärenden (Sameparlamentet). Sameparlamentet har rådgivende myndighet. Det er direkte valgt. Samemantallet i Finland bygger på en registrering fra 1962, som senere er supplert. Det føres av Statistikcentralen i Helsingfors (avsnitt 11.8).

1.11.3. Om behovet for endring av Norsk sameråd (avsnitt 11.9)

Utvalget legger til grunn at det har vist seg å være behov for et allment organ for samiske spørsmål med et slikt arbeidsområde som Norsk sameråd har (punkt 11.9.1).

Det samiske organet på sentralt forvaltningsnivå i dag er Norsk sameråd. Utvalget har ikke registrert ønsker om et nytt samisk organ i tillegg til Norsk sameråd. Noen ser reformspørsmålet som en diskusjon om et nytt organ, mens andre ser det som et spørsmål om å foreta en omorganisering av Norsk sameråd (punkt 11.9.2).

En hovedoppgave for et samisk sentralorgan vil være å virke som et felles forum for den norske samiske folkegruppe for drøft-

else av samiske saker og utforming av en samepolitikk på de felter hvor samene ønsker å markere standpunkter. Ulike synspunkter som kan gjøres gjeldende ved vurderingen av reformer i den sentrale forvaltning av samiske spørsmål, blir referert og kommentert i punkt 11.9.3. Et hovedsikttemål med eventuelle reformer er at sentralorganets medlemmer må velges på en måte som gjør at de i større grad enn medlemmene av Norsk sameråd i dag kan sies å være representative for de samiske grupper de utgår fra. Kravene om reformer står derved i sammenheng med den alminnelige demokratisering i norsk samfunnsliv (punkt 11.9.4).

Utvalget gjennomgår i punkt 11.9.5 ulike framgangsmåter for utpeking av medlemmer til kollegiale organer. Det er her tale om direkte valg, indirekte valg, administrativ oppnevning og medlemskap for bestemte stillingsinnehavere. Blant de eksisterende organer for samiske spørsmål finnes eksempler på alle disse framgangsmåter.

Et sentralt begrep i denne debatten om det framtidige representative samiske organ på sentralt nivå er betegnelsen folkevalgt (punkt 11.9.6). Det brukes, også i samisk sammenheng, i to ulike betydninger: dels en mer avgrenset betydning (direkte valgt), og dels en videre betydning (både direkte og indirekte valgt). Utredningen innfører begrepet samevalgt. Et organ som er direkte valgt på grunnlag av et manntall over stemmeberettigete samer, vil være samevalgt. Et organ som er indirekte valgt, kan ikke være fullt ut samevalgt, siden velgerne bak kommunestyre og fylkesting omfatter den allmenne norske velgerskare, og utenfor de samiske kjerneområdene er samene i klart mindretall i det alminnelige valgmanntallet.

Utvalget går i punkt 11.9.7 nærmere inn på spørsmålet om representativitet, dvs. hvordan organet kan få en sammensetning som best mulig avspeiler folkemeningen i hele det samiske samfunn.

Det konstateres at det gir svak grad av representativitet dersom medlemmene skulle ta sete i organet i kraft av sin stilling, i kraft av oppnevning fra organisasjoner eller i kraft av administrativ oppnevning.

Man kan oppnå større representativitet ved å gå over fra regjeringsoppnevning – slik det er i dag – til indirekte valg fra organer som selv er folkevalgt (om ikke fullt ut samevalgt). Størst vil representativiteten da være i de samiske flertallsområdene i Finnmark, kommunene Kautokeino, Karasjok, Tana og Nesseby. Men i de samiske mindretallsområdene er dette ikke tilfredsstillende, fordi

kommunestyrene og fylkestingene bare vil ha få eller ingen samiske medlemmer. En metode for å oppnå større representativitet her er å la valget skje ved valgmannskolleger som består utelukkende av samer, slik at oppgaven for kommunestyre og fylkesting bare blir å velge valgmannskollegiet. Selve valget av representanter til det samiske organet vil da bli foretatt av personer som selv er samer. Dernest kan det indirekte valg organiseres som listevalg hvor retten til å fremme listeforslag er forbeholdt personer fra den samiske befolkning i området. Like fullt vil selve utgangspunktet for det indirekte valg være de alminnelige fylkestings- og kommunestyrevalg.

Dette er bakgrunnen for tanken om å opprette et valgmanntall over samer, som utgangspunkt for direkte valg. Når det gjelder representativitet for samene, kan det neppe være tvil om at direkte valg på grunnlag av et samemanntall har fortrinn framfor alle andre utvelgelsesmåter. Dette er den vanlige framgangsmåten for å sette sammen våre allmenne representative organer, Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene.

Forutsatt at det var bred enighet blant samene selv om hvilken valg måte som var å foretrekke, ville det norske flertallssamfunnet ikke ha noen grunn til å motsette seg verken indirekte eller direkte valg. Men det eksisterer ingen slik enighet. Og i den samepolitiske debatt har uenigheten først og fremst knyttet seg til om det bør opprettes et offentlig samemanntall. Også i utvalget er meningene om dette delte.

I punktene 11.9.8 og 11.9.9 har utvalget stilt opp de hensyn som taler for og mot opprettelse av et samemanntall. Til fordel for et samemanntall nevnes blant annet at det er den mest demokratiske og mest representative ordning, at det er et virkemiddel i samisk kulturreisning, at det er et bidrag til å gi samene status som egen folkegruppe, at det er best i samsvar med det nordiske retts-samarbeid. Som hensyn mot et samemanntall nevnes blant annet at det vil skape stor strid i de samiske lokalsamfunn, at det vil innebære en offentliggjøring av enkeltpersoners samepolitiske standpunkt, at det strider mot prinsippet om likestilling av norske borgere, at det vil skape en alvorlig personlig tvil hos enkeltpersoner og kunne bety en sterk belastning, at det ikke er mulig å stille opp rettferdige kriterier for stemmeretten.

Fordi et samemanntall er omstridt, drøfter utvalget ulike muligheter for å holde direkte valg uten manntall, blant annet i form av territorielle avgrensninger av samiske områ-

der, men avviser dem (punktene 11.9.10 og 11.9.11).

Siden både direkte og indirekte valg er fullt brukbare ordninger i den grad de blir godtatt av dem som skal være representert, kan det reises spørsmål om valgmåten bør avgjøres av samene selv i den enkelte valgkrets (punkt 11.9.12). I så fall oppstår det et problem med hensyn til hvordan samenes oppfatning av dette spørsmålet skal registreres. Lokal folkeavstemning forkastes, fordi det forutsetter et samemantall. En folkeavstemning uten forutgående registrering ville skape usikkerhet om resultatet. Å overlate valget til lokale sameutvalg i den enkelte valgkrets (jfr. om slike utvalg i punkt 1.11.8) har vært drøftet inngående, men møter blant annet den innvending at man ikke kan gå ut fra at slike vil bli opprettet. Nok en måte å registrere holdningen til hvilken valg måte som bør benyttes, er å la tilslutningen til et samemantall være avgjørende. Dersom tilslutningen får en viss størrelse, er det et tegn på et utbredt ønske om å la seg representere ved direkte valg. Og dersom tilslutningen ikke når et visst omfang, er manntallet ikke tilstrekkelig representativt til å burde benyttes som valggrunnlag. I så fall vil valget kunne skje som indirekte valg. Men mot en slik «blandet» valgordning kan det også reises en del innvendinger. Det er blant annet hevdet at en slik ordning vil kunne føre til opprivende debatt og splid i lokalmiljøet, og at spørsmålet om direkte valg til et samisk organ gjelder en nyskapning i vårt styringssystem som bør avgjøres av våre øverste politiske organer.

I punkt 11.9.13 fremmer utvalget følgende forslag:

1. Utvalget foreslår enstemmig at det blir gitt nye regler om en mer representativ valgordning til et samisk sentralorgan. Utvalget er delt når det gjelder spørsmålet om hvilken valgordning som bør innføres.
2. Åtte av utvalgets medlemmer (Husabø, Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som indirekte valg i alle valgkretser etter regler som vil bli beskrevet i det følgende.
3. Fem av utvalgets medlemmer (Teigmo Eira, Jernsletten, Jåma, Sara og Urheim) foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som direkte valg i alle valgkretser etter regler som vil bli beskrevet i det følgende.
4. Fem av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm og

Sandvik) foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som direkte valg etter regler som vil bli beskrevet i det følgende, i de valgkretser hvor det blant den samiske befolkning kan dokumenteres en tilstrekkelig oppslutning om same-mantallet. I de øvrige valgkretser skal medlemmene av organet velges ved indirekte valg etter regler som vil bli beskrevet i det følgende.

I den foreliggende innstilling utredes på denne bakgrunn både en direkte og en indirekte valgordning. Ifølge arbeidsordningen i utvalget har alle medlemmer tatt del i arbeidet med selve utformingen av reglene både når det gjelder den direkte og når det gjelder den indirekte valgordning.

1.11.4. Myndighet (avsnitt 11.10)

Utvalget legger til grunn at det vil være tale om et organ med i hovedsak bare rådgivende myndighet. Spørsmålet om forvaltning av naturressurser må som nevnt utstå til andre og tredje delinnstilling (punkt 11.10.1).

Utvalget legger videre til grunn at organet skal kunne ta opp alle typer saker som anses å være av særlig betydning for den samiske befolkning. Utvalget har i den forbindelse drøftet begrepet samiske saker og derunder undersøkt hvilke sakstyper som Norsk sameråd har beskjeftiget seg med i perioden 1964-82. Utvalget mener at denne undersøkelsen gir en tilstrekkelig beskrivelse av hvilke typer spørsmål som vil ligge innenfor et mer representativt organs virkefelt, og at en mer presis avgrensning av begrepet samiske saker ikke er nødvendig i denne sammenheng (punkt 11.10.2).

Videre forutsetter utvalget (punkt 11.10.3) at organet beholder den myndighet Norsk sameråd har i dag til å disponere offentlige midler innenfor fastlagte retningslinjer og til å oppnevne medlemmer i noen styrever, råd og utvalg for samiske spørsmål. Utvalget mener dessuten at det i tillegg bør vurderes å kanalisere også andre tilskuddsordninger gjennom organet og å gi organet oppnevningmyndighet til andre styrever, råd og utvalg for samiske spørsmål. Utvalget foreslår ellers at organet tillegges en viss beslutningsmyndighet vedrørende valg av og saksbehandling i organet selv (jfr. avsnittene 11.12, 11.13 og 11.15).

Utvalget har drøftet om sentralorganet skal være en obligatorisk høringsinstans i alle samiske saker. Men det er neppe mulig å beskrive uttømmende hva som er samiske saker, og det er betenkelig å avgrense en rettsplikt med kriterier som ulike grupper

kan tolke nokså forskjellig. Obligatorisk høring vil også lett kunne medføre at organet i stor grad bare blir mottaker av initiativ fra andre, med reduserte muligheter for egne utspill og selvstendig prioritering av sakene. Utvalget påpeker at det allerede i dag gjelder en alminnelig utredningsplikt i forvaltningen (forvaltningsloven § 17 første ledd og § 37 første og annet ledd), som også innbefatter samiske saker. Å unnlate å forelegge en samisk sak for vedkommende samiske representative organ vil etter forvaltningsloven kunne være en saksbehandlingsfeil som eventuelt vil kunne gjøre vedtaket ugyldig (punkt 11.10.4).

I punkt 11.10.5 fremmer utvalget enstemmig følgende forslag:

1. Det samiske sentralorgan skal på eget initiativ kunne ta opp og uttale seg om alle spørsmål som organet selv anser å være av særlig betydning for den samiske befolkning.
2. Organet skal i hovedsak ha rådgivende myndighet, men skal også kunne gis beslutende myndighet på avgrensede sakområder. Det forutsettes at den beslutningsmyndighet og de øvrige funksjoner som i dag tilligger Norsk sameråd, blir videreført av det framtidige samiske sentralorgan.

3. Myndighetene vil ha en sterk oppfordring, men ikke direkte plikt, til å forelegge spørsmål av særlig betydning for den samiske befolkning for det samiske sentralorgan til uttalelse.

1.11.5. Valgkretser og mandatfordeling (avsnitt 11.11)

I avsnitt 11.11 drøfter utvalget inngående spørsmålet om valgkretser og mandatfordeling. Det redegjøres for ulike framlagte forslag (punkt 11.11.1), og framstillingen drøfter ulike hensyn som bør tas i betraktning ved den nærmere utforming av det samiske sentralorgan (punkt 11.11.2). Avsnittet inneholder en del befolkningsstatistikk (punktene 11.11.3 og 11.11.4). Det drøfter spørsmålene om valgområdets størrelse (punkt 11.11.5), om egen reindriftskrets (punkt 11.11.6), om utjevningsmandater (11.11.7), om antall valgkretser, om antall representanter fra den enkelte krets, om sentralorganets samlede størrelse m.v. (punkt 11.11.8). Drøftelsen munner ut i fire modeller for kretsinndeling og mandatfordeling til det samiske sentralorgan (tabell 1.1, identisk med tabell 11.17). Tallene i tabellen angir antall medlemmer i organet. Hver valgkrets skal kunne velge tre medlemmer.

Tabell 1.1. En del modeller for kretsinndeling og mandatfordeling til det samiske sentralorgan.

Alternativ	Finnmark	Troms	Nordland	Sørsame- området	Sør-Norge	Totalt
1.....	18	9	6	3	0	36
2.....	21	9	6	3	3	42
3.....	18	9	3	3	3	36
4.....	18	9	6	3	3	39

Ved avstemningen over alternativene i tabellen for kretsinndeling og mandatfordeling delte utvalget seg på følgende måte:

Alternativ nr. 1: Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi.

Alternativ nr. 2: Formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm, Husabø og Sandvik.

Alternativ nr. 3: Teigmo Eira, Jernsletten og Sara.

Alternativ nr. 4: Jåma og Urheim.

Utvalget har votert over samlede alternativer, ikke over de enkelte elementer hver for seg. Det henvises til punkt 11.11.8 for de

nærmere vurderinger som ligger bak de ulike standpunkter, og for begrunnelsen for voteringsmåten. Resultatet av avstemningen gir ikke nødvendigvis noe fullgodt bilde av medlemmenes holdning til de enkelte spørsmål dersom disse hadde vært vurdert isolert. Men med sikte på nedfelling av voteringsresultatet i utkast til lovbestemmelser er det nødvendig med en viss oppsplitting av resultatet. Det skal derfor gis følgende oppsummering av voteringen foran:

1. Alle utvalgets medlemmer går inn for at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som forholdvalg i flermannskretser.

2. Alle utvalgets medlemmer går inn for at det skal velges tre representanter fra hver valgkrets som opprettes.
3. Tolv av utvalgets medlemmer (Teigmo Eira, Hustad, Jernsletten, Johansen, Johnsen, Jåma, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg, Sara, Urheim og Varsi) går inn for at Finnmark deles inn i seks valgkretser. Seks av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm, Husabø og Sandvik) går inn for at Finnmark deles inn i syv valgkretser.
4. Alle utvalgets medlemmer går inn for at Troms deles inn i tre valgkretser.
5. Femten av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm, Husabø, Hustad, Johansen, Johnsen, Jåma, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg, Sandvik, Urheim og Varsi) går inn for at Nordland nord for Saltfjellet deles inn i to valgkretser. Tre av utvalgets medlemmer (Teigmo Eira, Jernsletten og Sara) går inn for at Nordland nord for Saltfjellet utgjør en valgkrets.
6. Alle utvalgets medlemmer går inn for at det opprettes en egen valgkrets for det sørsamiske området.
7. Elleve av utvalgets medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Teigmo Eira, Engstrøm, Husabø, Jernsletten, Jåma, Sandvik, Sara og Urheim) går inn for at det opprettes en egen valgkrets i Sør-Norge. Syv av utvalgets medlemmer (Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) går mot at det opprettes en egen valgkrets i Sør-Norge.

1.11.6. Utformingen av et direkte valg (avsnitt 11.12)

Som nevnt i punkt 1.11.3 foreslår åtte av utvalgets medlemmer (Husabø, Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som indirekte valg i alle valgkretser. Disse medlemmer går derved under enhver omstendighet mot at valget holdes som direkte valg.

De øvrige ti medlemmer foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal kunne holdes som direkte valg. Fem av disse medlemmer (Teigmo Eira, Jernsletten, Jåma, Sara og Urheim) går inn for at direkte valg skal være eneste valg måte, mens fem medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm og Sandvik) går inn for at direkte valg skal holdes bare i de valgkretser hvor det blant den samiske befolkning kan dokumenteres en tilstrekkelig oppslutning om samemantallet.

De fem medlemmer som går inn for denne

blandete valgordning, foreslår at direkte valg holdes i de valgkretser hvor samemantallet pr. en fastsatt dato i valgåret inneholder 200 navn. Den nærmere begrunnelse for denne tallstørrelsen er gitt i punkt 11.12.9. Man kan vanskelig gå under 200 selv i de kretser som har lavest sametall, all den stund samemantallet skal være et representativt grunnlag i valgsammenheng. I kretser med høyt same-tall gir et «terskeltall» på 200 ikke uttrykk for noe flertall som ønsker direkte valg. Når man her likevel nøyer seg med det samme tallet, begrunnes dette dels med at det direkte valg er den mest representative ordning, og dels med fordelene ved å ha et felles tall for alle valgkretser.

For det tilfelle at det blir innført direkte samevalg – enten som felles valgordning for alle kretser eller som følge av den blandete valgordning – foreslår utvalget enstemmig følgende hovedregler for valget:

1. For stemmerett ved direkte samevalg kreves at vilkårene for stemmerett ved kommunestyrevalg er oppfylt, at personen oppfatter seg selv som same, og at samisk har vært hjemmespråk hos personen selv, dennes mor eller far eller dennes bestemor eller bestefar. Språkkriteriet trenger ikke være oppfylt dersom personens mor eller far står oppført i samemantallet.
2. Innføring i samemantall er frivillig. Samemantallet føres kommunevis av den ordinære manntallsfører, i denne sammenheng kalt samemantallsfører.
3. Første gang det skal velges representanter til det samiske sentralorgan, skal meldingsskjema for registrering i samemantall sendes samtlige personer i stemmerettsalderen i valgkretsen sammen med en frankeringsfri returkonvolutt. I Sør-Norge – under forutsetning av at det opprettes en egen valgkrets her – skjer slik uoppfordret utsendelse likevel bare i de kommuner hvor det er opprettet sameutvalg (jfr. om slike utvalg i punkt 1.11.8).
4. Den som nektes innføring i samemantall, kan anke nektelsen inn for det samiske sentralorganet. Tilsvarende ankeadgang med hensyn til enhver kjennelse om manntallsføringen har enhver som står i samemantall, såfremt direkte valg er innført som felles valgordning i alle kretser. Dersom direkte valg er innført som følge av den blandete valgordning, tilligger ankeadgangen også enhver same med stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen.

5. Valgbar ved direkte samevalg er enhver som står innført i samemantall i valgkretsen. Ansatte i det samiske sentralorganets sekretariat er likevel ikke valg-bare. Å stille til valg er frivillig.
6. Direkte samevalg foregår som hovedregel som listevalg. Et listeforslag må være underskrevet av minst tyve personer som står innført i samemantall i valgkretsen.
7. Direkte samevalg foregår samtidig med stortingsvalg og på samme stemmested som dette.
8. I valgåret velges eget kretssamevalgstyre i hver valgkrets bestående av fem samer bosatt i kretsen og som regel eget samevalgstyre og egen samemantallsnemnd i hver kommune bestående såvidt mulig av samer bosatt i kommunen. Disse organene tillegges oppgaver ved det direkte samevalg som tilsvarer oppgavene for henholdsvis fylkesvalgstyret, valgstyret og manntallsnemnda ved de ordinære valg. De samiske valgorganer på kommuneplan velges likevel bare i de tilfelle der det opprettes samemantall i kommunen.
9. Ved direkte samevalg skal det være anledning til forhåndsstemmegiving.
10. Enhver som er innført i samemantall i kretsen, har rett til å klage til det samiske sentralorgan over feil ved valget.

1.11.7. Utformingen av et indirekte valg (avsnitt 11.13)

Som nevnt i punkt 1.11.3 foreslår fem av utvalgets medlemmer (Teigmo Eira, Jernsletten, Jáma, Sara og Urheim) at valget til det samiske sentralorgan skal foregå som direkte valg i alle valgkretser. Disse medlemmer går derved under enhver omstendighet mot at valget holdes som indirekte valg.

De øvrige tretten medlemmer foreslår at valget til det samiske sentralorgan skal kunne holdes som indirekte valg. Åtte av disse medlemmer (Husabø, Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsen og Varsi) går inn for at indirekte valg skal være eneste valg måte, mens fem medlemmer (formannen, Abelvik, Austenå, Engstrøm og Sandvik) går inn for at indirekte valg skal holdes bare i de valgkretser hvor oppslutningen om samemantallet ikke når det foreskrevne minimumstall, dvs. 200 navn.

For det tilfelle at det blir innført indirekte samevalg – enten som felles valgordning for alle kretser eller som følge av den blandete

valgordning – foreslår utvalget enstemmig følgende hovedregler for valget:

1. Hvert kommunestyre, eventuelt hvert fylkesting, i valgkretsen som ønsker å delta i det indirekte samevalget, velger fem valg-menn, med unntak for Engerdal kommunestyre som bare velger en valgmenn. Valgmenn skal alltid velges dersom minst en fjerdedel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer eller minst tyve samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i kommunen eller fylket krever det.
2. Som valgmenn fra en kommune skal velges samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i kommunen. Som valgmenn fra et fylke skal velges samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i fylket. Valgmennene velges av kommunestyre og fylkesting. Forslag til valgmenn kan framsettes overfor kommunestyret av minst ti samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i kommunen og overfor fylkestinget av minst tyve samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i fylket. Valg av valgmenn foregår som forholdsvalg når minst ett medlem av kommunestyret, eventuelt fylkestinget krever det.
3. Valgbar ved indirekte samevalg er enhver same som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen, og som har samtykket i å motta valg. Ansatte ved det samiske sentralorganets sekretariat er likevel ikke valg-bare.
4. Indirekte samevalg foregår som hovedregel som listevalg. Rett til å stå som forslagsstiller på listeforslag har enhver same som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen. Et listeforslag må være underskrevet av minst tyve forslagsberet-tigete samer.
5. Det velges et kretssamevalgstyre i hver valgkrets bestående av fem samer bosatt i kretsen til å forestå valget, derunder å innkalle valgmennene til særskilt valgmøte. Valgmøtet holdes samtidig med eller tidligst syv dager før hvert stortingsvalg.
6. Rett til å klage til det samiske sentralorgan over feil ved valget har enhver same som har stemmerett ved kommunestyrevalg i valgkretsen.

1.11.8. Sameutvalg i fylker og kommuner (avsnitt 11.14)

En undersøkelse av Norsk sameråds protokoller viser at rådet har en bred kontakt med de sentrale myndigheter. Derimot har rådets kontakt med myndigheter på fylkesnivå og

kommunenivå vært nokså begrenset. Utvalget drøfter på denne bakgrunn spørsmålet om å opprette egne sameutvalg i fylker og kommuner (lokale sameutvalg).

Utredningen går i denne sammenheng nærmere inn på spørsmålet om samordning av slike utvalg med andre offentlige organer på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Den analyserer behovet for lokale sameutvalg og hvilke funksjoner de kan ha. Det nevnes blant annet at lokale sameutvalg vil kunne styrke det samiske kulturarbeid i området, skape bedre grunnlag for vedtak på fylkesnivå og kommunenivå, sikre at alle samiske interesser blir hørt – også de som ikke er knyttet til reindriften, som har sine særskilte organer – og bringe lokale samiske saker av mer prinsipiell karakter fram for sentralorganet. Det kan hevdes ut fra et prinsipielt synspunkt at når samene skal tilkjenne sine interesser som en folkegruppe, bør dette kunne skje på alle de myndighetsnivåer hvor vedtak av betydning for samene blir truffet. Men det blir også drøftet innvendinger, blant annet faren for forsinkelse i saksbehandlingen, risikoen for økt byråkrati og faren for dobbeltrepresentasjon for reindriftsinteressene, som alt har sine organer.

Utredningen framholder at behovet for egne samiske utvalg vil stille seg forskjellig fra kommune til kommune, og at det særlig er i de samiske minoritetskommuner at slike utvalg vil kunne ha en vesentlig funksjon. Opprettelse av sameutvalg skal på denne bakgrunn ikke være obligatorisk, men gjøres avhengig av i hvilken grad det blant samene innen den enkelte kommune føles behov for et sameutvalg til styrking av de samiske interesser.

Det samme gjelder for sameutvalg på fylkesnivå. Men det synes nærliggende å vurdere opprettelse av sameutvalg for alle fylker med tradisjonell samisk bosetting.

Det kan anføres at både fylkesting og kommunestyre etter gjeldende regler allerede har adgang til ved vanlige vedtak å opprette lokale sameutvalg, og at det derfor ikke er behov for nye regler. Men til dette kan sies at det er et grunnleggende forhold når det gjelder en minoritets rettsstilling, at rettsreglene bør utformes som mindretallsgarantier. For de nye lokale sameutvalg foreslås dessuten statlig finansiering.

Som konklusjon (punkt 11.14.7) på denne drøftelsen konstaterer utvalget først at det i dag er adgang til å opprette samiske organer både på det fylkeskommunale og det kommunale plan i kraft av reglene i kommunestyreloven og fylkeskommuneloven. Spørsmålet om opprettelse av slike organer griper

også inn i utvalgets senere delutredninger, og utvalget vil derfor komme nærmere tilbake til saken da.

Et flertall på ti av utvalgets medlemmer (formannen, Austenå, Teigmo Eira, Engstrøm, Hustad, Jernsletten, Jåma, Sandvik, Sara og Urheim) foreslår at det blir gitt særskilte regler om opprettelse av egne utvalg for saker av særlig betydning for den samiske befolkning på fylkesnivå og kommunenivå (lokale sameutvalg), slik det framgår av de følgende punkter:

1. Det skal opprettes sameutvalg i en kommune når minst en fjerdedel av medlemmene av kommunestyret krever det, eller når minst femti samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i kommunen krever det. Det skal opprettes sameutvalg i et fylke når minst en fjerdedel av medlemmene av fylkestinget krever det, eller når minst hundre samer med stemmerett ved kommunestyrevalg i fylket krever det. Et sameutvalg skal bestå av fem samer.
2. Medlemmene av sameutvalg velges av kommunestyret og fylkesting på samme måte som valg av valgmenn ved indirekte valg til det samiske sentralorganet.
3. De lokale sameutvalg skal kunne ta initiativ til samisk kulturarbeid i området. De skal hevde samiske interesser og være rådgivere i spørsmål av særlig betydning for den samiske befolkning overfor de lokale myndigheter. De skal i denne sammenheng kunne foreta prioriteringer mellom ulike samiske interesser. De skal kunne bringe saker av mer prinsipiell karakter inn for det samiske sentralorganet. De skal etter oppdrag fra de lokale myndigheter kunne fordele midler til fremme av samisk kultur.
4. De kommunale myndigheter vil ha en sterk oppfordring, men ikke direkte plikt, til å forelegge spørsmål av særlig betydning for den samiske befolkning for sameutvalget i kommunen til uttalelse. De fylkeskommunale myndigheter vil ha en tilsvarende oppfordring i forhold til sameutvalget i fylket.

Et mindretall på åtte av utvalgets medlemmer (Abelvik, Husabø, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsen og Varsi) tilrår at det ikke gis særskilte regler om lokale sameutvalg.

1.11.9. Saksbehandling og sekretariat (avsnitt 11.15)

Avslutningsvis i kapittel 11 tar utvalget opp spørsmål om saksbehandling og sekreta-

riat og foreslår (punkt 11.15.3) enstemmig følgende særlige regler:

1. Inhabilitetsreglene i forvaltningsloven kapittel II gjelder for medlemmene av det samiske sentralorgan og sameutvalgene.
2. Enhver som deltar i møter i de samiske organer, har rett til å tale samisk eller norsk etter eget valg.
3. Møtene i det samiske sentralorgan er som hovedregel åpne. Møtene i sameutvalgene er som hovedregel lukkede.
4. De samiske organer kan avgi uttalelser og treffe avgjørelser når minst halvparten av medlemmene er til stede. Ved avstemning avgjøres sakene ved vanlig flertall. Ved stemmelikhet har møtelederen dobbeltstemme med unntak for valg etter punkt 5 nedenfor.
5. De samiske organer velger selv sin leder og nestleder i særskilte valg for to år om gangen. Dersom ingen av kandidatene får flertall av de avgitte stemmer ved første avstemning, holdes ny avstemning. Ved denne avstemning regnes den for valgt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres valget ved loddtrekking.
6. Norsk sameråds sekretariat fortsetter som sekretariat for det framtidige samiske sentralorgan og utvides med det nødvendige antall ansatte. Det samiske sentralorgan foretar selv ansettelsen av sekretariatets personale.
7. Også for de lokale sameutvalg må det sørges for den nødvendige sekretærhjelp.

1.12. Allmenne spørsmål i forbindelse med en samelov (kapittel 12)

Selv om det er uenighet i utvalget om ønskeligheten av en grunnlovsbestemmelse, er det som nevnt enighet om selve det prinsipp som uttrykkes i flertallets grunnlovsutkast, nemlig at statsmyndighetene skal legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Dette er et sterkt skjønnsmessig prinsipp. Også de folkerettslige regler av betydning for samene som Norge er bundet av, er av skjønnsmessig karakter. Utvalget drøfter hvordan statsmyndighetene skal fastlegge de nærmere retningslinjer og tiltak for gjennomføringen av disse mer generelt formulerte samepolitiske prinsipper (avsnitt 12.1).

Et siktemål vil her være å få til en best mulig samordning av samepolitikken. En viss samordning av samepolitiske tiltak er alt sikret gjennom statssekretærutvalget for samiske spørsmål. Men den økte samfunns-

messige betydning av forholdet til den samiske befolkning tilsier at også Stortinget bringes sterkere inn. Det er behov for en jevnlig vurdering og eventuell justering av retningslinjene fra Stortingets side.

Såvel våre egne rettsprinsipper som våre internasjonale forpliktelser tilsier at norsk samepolitikk blir regelmessig vurdert med sikte på å sikre at myndighetene gjør det som er nødvendig for å medvirke til at samisk kultur i vid forstand blir videreført i Norge.

Gjennomføringen av en samordnet samepolitikk krever nødvendigvis iverksettelse av tiltak i de lokalmiljøer hvor det er bosatt samer. Det er likevel staten som må bære hovedansvaret når det gjelder myndighetenes tiltak for opprettholdelse og videreutvikling av samisk kultur i Norge. Men det er viktig å få konkretisert de mer generelle samepolitiske retningslinjer i vedtak som er praktisk gjennomførbare på lokalt nivå. Derved vil de oppgaver som pålegges fylkeskommuner og kommuner, bli presisert og avgrenset.

Utvalget fremmer i punkt 12.1.5 enstemmig følgende forslag:

1. Årsmeldingen fra det samiske sentralorgan sendes til Kongen, som framlegger den for Stortinget i årlig stortingsmelding.
2. Kongen skal i denne stortingsmelding minst en gang i hver stortingsperiode framlegge retningslinjer for de tiltak som må foretas for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.
3. På grunnlag av Stortingets behandling av stortingsmeldingen treffer Kongen vedtak om gjennomføring av retningslinjene i fylkeskommuner og kommuner.

Utvalget antar at det er naturlig å legge arbeidet med stortingsmeldingen til kontoret for samiske spørsmål i Kommunaldepartementet. Dette kontoret trenger i så fall en styrket bemanning. For øvrig vil utvalget peke på nødvendigheten av at spørsmålet om en ytterligere styrking av det administrative og eventuelt politiske ansvar for samesaker blir nærmere overveid i forbindelse med de retningslinjer som skal gis for samepolitikken, og de vedtak som skal treffes som oppfølging av retningslinjene.

Dernest drøfter utvalget hvem som skal bære det økonomiske ansvaret for myndighetenes samepolitikk (avsnitt 12.2). Utvalget anser at dette ansvaret er et statlig ansvar. Men selv om det er staten som har det økonomiske ansvar, må de praktiske oppgaver og tiltak løses og iverksettes også på lavere for-

valtningsnivåer. I punkt 12.2.2 fremmes enstemmig følgende forslag:

De særlige utgifter som påføres fylkeskommuner og kommuner ved gjennomføring av de regler utvalget foreslår, eller av tiltak som pålegges fylkeskommuner og kommuner i medhold av disse regler, dekkes av staten. Kongen treffer nærmere bestemmelser om gjennomføringen av dette prinsipp.

Videre tar utvalget opp spørsmålet om forholdet mellom norsk rett og folkerettslige regler av betydning for samene som etnisk minoritet (avsnitt 12.3). Det må sies å være et usikkert spørsmål hvor langt folkerettslige regler kan anvendes av norske domstoler og forvaltningsmyndigheter uten et uttrykkelig vedtak av et norsk kompetent organ, en såkalt «transformasjonshjemmel». Utvalget omtaler de ulike metoder for gjennomføring av internasjonale regler i norsk rett. En av disse går ut på at en bestemt del av den internasjonale rett opptas i den norske rett ved en generell bestemmelse som fastsetter at disse internasjonale regler skal anvendes direkte av de nasjonale myndigheter. Denne metoden omtales ofte som inkorporasjon. Utvalget drøfter om man nå bør foreta et mer aktivt skritt i lovgivningen for å sikre de folkerettslige reglers gjennomslagskraft på det samerettslige område, og om man derfor bør gi en bestemmelse om inkorporasjon av de folkerettslige regler som gjelder samene.

Et flertall på elleve av utvalgets medlemmer (Abelvik, Austenå, Engstrøm, Husabø, Hustad, Johansen, Johnsen, Kristensen, Lundgren, Samuelsberg og Varsi) tilrår at det ikke innføres noen bestemmelse om generell inkorporasjon av de folkerettslige regler som gjelder samene. Flertallet begrunner dette blant annet med at de folkerettsregler det her gjelder, er meget omfattende, er meget spredt rundt omkring i ulike traktater og i uskrevne folkerettsregler, og er til dels uklare.

Et mindretall på syv av utvalgets medlemmer (formannen, Teigmo Eira, Jernsletten, Jåma, Sandvik, Sara og Urheim) anser det naturlig at den lovgivning som nå skal finne sted om samenes rettsstilling, inneholder en allmenn bestemmelse om inkorporasjon. Dette blir begrunnet blant annet ut fra det prinsipielle syn at man på den måten vil sikre at samenes rettsstilling blir fullt ut i samsvar med de internasjonale rettsregler. Det saken gjelder, er om den norske lovgiver er villig til på en mest mulig positiv måte å sikre at de norske domstoler og forvaltningsorganer gjennomfører de internasjonale rettsregler. Mindretallet mener at det på dette punkt

ikke bør herske noen tvil i forhold til samene. Mindretallet fremmer følgende forslag:

De folkerettslige regler som Norge er bundet av, og som har betydning for samenes rettsstilling som etnisk minoritet, er å anse som en del av norsk rett.

Endelig drøfter utvalget spørsmålet om i hvilken form reglene skal vedtas (avsnitt 12.4).

Når det gjelder forslag om grunnlovstillegg, er formen gitt. For visse andre av de forslag utvalget fremmer, er det nødvendig at reglene gis som formell lov. Utvalget har da funnet det hensiktsmessig at det gis en samlet rammelov om de spørsmål utvalget har vurdert.

For øvrig drøfter utvalget hvilke organer som bør ha kompetanse til å gi nærmere bestemmelser innenfor lovens ramme. Utvalget mener at slike bestemmelser dels bør gis av den samlede regjering ved kongelig resolusjon, dels av vedkommende fagdepartement etter delegering fra Kongen i statsråd og dels av det samiske sentralorgan selv.

1.13. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV UTVALGETS FORSLAG (KAPITTEL 13)

Dette kapittel er utarbeidet av utvalgets medlem byråsjef Bjørn Engstrøm. Redegjørelsen dreier seg i første rekke om de økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag. Enkelte virkninger lar seg beregne forholdsvis nøyaktig, mens andre ikke lar seg tallfeste på det nåværende tidspunkt.

1.14. UTKAST TIL GRUNNLOVSBESTEMMELSE, LOV OG BESTEMMELSER I MEDHOLD AV LOVEN MED MERKNADER (KAPITLENE 14 OG 15)

I kapittel 14 er det gitt forklarende merknader til de enkelte bestemmelser. I kapittel 15 har utvalget utformet sine forslag til utkast til grunnlovsbestemmelse, lov og bestemmelser i medhold av loven. Utkast til grunnlovsbestemmelse er en ren gjengivelse av tidligere konklusjon. De øvrige utkast er derimot i atskillige detaljer en videre bearbeidelse av de tidligere nevnte løsninger.

De fleste av lovutkastets bestemmelser angår det samiske sentralorgan, som kalles Sametinget. Men utkastet gjelder også flere andre samiske rettsforhold, slik som lokale sameutvalg, stortingsmelding med retningslinjer for samepolitikken, statens økonomis-

ke ansvar og forholdet til folkeretten. Lovutkastet er gitt betegnelsen lov om sameting og andre samiske rettsforhold (same-loven). Det er lovteknisk bygd opp med sikte på at regulering også av andre samiske rettsforhold bør kunne inntas i loven senere gjennom framtidig lovgivning.

Lovutkastet åpner med en formålsbestemmelse. Lovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Det er enstemmighet i utvalget om denne bestemmelsen.

I det første kapittel med allmenne bestemmelser er videre samlet de prinsipper som foran er drøftet, om forholdet til folkeretten (mindretallsforslag), om opprettelse av et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene (enstemmig), om retten til å kreve lokale sameutvalg (flertallsforslag), om fastlegging av retningslinjer for norsk samepolitikk (enstemmig) og om statens økonomiske ansvar (enstemmig).

I de følgende kapitler er utformet de sentrale bestemmelser om Sametinget og sameutvalgene.

I utkast til bestemmelser i medhold av loven er gitt mer valgtekniske bestemmelser om de ulike alternative former for valg til Sametinget (direkte valg, indirekte valg og blandet direkte-indirekte valg).

Det er videre, både i utkastet til lov og til bestemmelser i medhold av loven, gitt de nødvendige overgangsregler for at den nye ordning skal kunne tre i kraft.

1.15. OPPSUMMERING

Samerettsutvalget framlegger et omfattende grunnlagsmateriale.

Utvalget framlegger enstemmig en redegjørelse for sitt grunnsyn.

Et flertall i utvalget (ti medlemmer) framlegger forslag om en grunnlovsbestemmelse til vern om samisk språk, kultur og samfunnsliv. Ett mindretall (ett medlem) framlegger forslag om en grunnlovsbestemmelse som også omfatter samiske næringsformer. Et annet mindretall (syv medlemmer) tilrår at det ikke gis noen grunnlovsbestemmelse om den samiske folkegruppes rettsstilling. Denne uenighet i utvalget gjelder bare spørsmålet om selve grunnlovsfestingen. Det er enstemmighet i utvalget om at en regel av det innhold som flertallet foreslår grunnlovsfestet, bør bli fastsatt i vår lovgivning.

Det er enighet i utvalget om å framlegge utkast til en lov om sameting og andre samiske rettsforhold (same-loven). Det er enighet i utvalget om at formålet med loven er å legge

forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Det er enighet i utvalget om at den samiske folkegruppe skal ha et landsomfattende organ, kalt Sametinget, valgt av og blant samene.

Det er enighet i utvalget om at det bør lovfestes en organisering av statsmyndighetenes virksomhet med utforming og gjennomføring av samepolitikken. Regjeringen må ifølge lovutkastet minst en gang i hver stortingsperiode framlegge retningslinjer for de tiltak som må foretas for å gjennomføre lovens formål. Lovutkastet gir regjeringen myndighet til, etter stortingsbehandling av retningslinjene, å treffe de nødvendige vedtak om gjennomføring av retningslinjene i fylkeskommuner og kommuner.

Det er enighet i utvalget om at det økonomiske ansvar for gjennomføring av disse vedtak bør være et statlig ansvar.

Et mindretall i utvalget (syv medlemmer) foreslår en bestemmelse om at de folkerettslige regler som Norge er bundet av, og som har betydning for samenes rettsstilling som etnisk minoritet, skal anses som en del av norsk rett.

Det er enighet i utvalget om at Sametinget skal ha rådgivende myndighet. Det kan gis vedtaksmyndighet når det gjelder disponering av offentlige midler til bestemte formål. Det kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Sametingets arbeidsområde er økonomiske, kulturelle, juridiske og sosiale saker og saker om forvaltning av naturressursene som særlig berører den samiske folkegruppe.

Når det gjelder valgkretser og mandatfordeling, mener et flertall (tolv medlemmer) at Finnmark skal ha seks valgkretser, mens et mindretall (seks medlemmer) foreslår syv kretser. Det er enighet om at Troms skal ha tre kretser. Et flertall (femten medlemmer) mener at Nordland nord for Saltfjellet skal ha to valgkretser, mens et mindretall (tre medlemmer) forslår en enkelt krets. Det er enighet om at det sørsamiske området skal utgjøre en valgkrets. Et flertall (elleve medlemmer) mener at Sør-Norge skal utgjøre en valgkrets, mens et mindretall (syv medlemmer) går mot at Sør-Norge skal delta i valget. Det er enighet om at det fra hver valgkrets skal velges tre medlemmer med varamedlemmer.

I spørsmålet om valgmåten har utvalget delt seg i tre fraksjoner. Åtte medlemmer av utvalget foreslår indirekte valg til Sametinget ved at fylkesting og kommunestyre velger en valgforsamling av samiske valgmenn i

hver valgkrets. Disse valgmenn velger representanter på grunnlag av valglister som er stilt opp av den samiske befolkning i området. Fem medlemmer av utvalget foreslår direkte valg med innføring i samemantall som vilkår for stemmerett. Rett til innføring i samemantallet forutsetter samisk som hjemmespråk for vedkommende selv eller minst en av ens foreldre eller besteforeldre og dernest egenerklæring om at man oppfatter seg selv som same. Fem medlemmer av utvalget foreslår en blandet valgordning, hvor det skjer direkte valg i de valgkretser hvor samemantallet har mer enn 200 navn, men indirekte valg i de øvrige kretser.

Utvalget har samlet utarbeidet valgtek-

niske regler både for indirekte valg, for direkte valg og for den blandete valgordning.

Et flertall i utvalget (ti medlemmer) foreslår regler om sameutvalg i fylker og kommuner. Disse utvalg skal ikke være obligatoriske, men skal kunne kreves av en fjerdedel av fylkestinget eller kommunestyret eller av henholdsvis hundre (ved fylkesutvalg) eller femti (ved kommuneutvalg) samer med stemmerett ved kommunestyrevalg.

Det er enighet i utvalget om å foreslå enkelte overgangsregler når det gjelder sammekalling av og saksbehandlingen i Sametinget og sameutvalgene.

Utvalget vil i sin neste utredning behandle retten til land og vann i Finnmark.

KAPITTEL 2.

Om Samerettsutvalget

2.1. INNLEDNING

Utvalget til å utrede spørsmål vedrørende samenes rettigheter til land og vann og enkelte andre juridiske spørsmål (Samerettsutvalget) ble etter tilråding fra Justisdepartementet nedsatt ved kronprinsregentens resolusjon av 10. oktober 1980.

I foredraget til resolusjonen ble det redegjort for bakgrunnen for oppnevningen og gitt retningslinjer for utvalgets arbeid. Dette foredraget, som fastlegger utvalgets mandat, blir i det følgende gjengitt i avsnitt 2.2. Deretter blir det redegjort nærmere for utvalgets sammensetning og arbeid.

2.2. UTVALGETS MANDAT

2.2.1. Bakgrunnen for oppnevningen

1. I regjeringskonferanse 7. januar 1980 traff regjeringen vedtak om at det skulle settes i verk forskjellige tiltak av betydning for den samiske befolkning her i landet. Det ble vedtatt å opprette et interdepartementalt samordningsutvalg for samespørsmål, å utvide og styrke Norsk sameråd, å etablere kommunale folkevalgte organer som ledd i forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark og å sette i gang en utredning vedrørende samiske kulturpolitiske spørsmål. I regjeringens vedtak heter det også:

«Samenes rettigheter til land og vann, og andre juridiske spørsmål

Det utarbeides utkast til mandat for en utredning, og utkast til sammensetning av et utredningsutvalg. Utkastene forelegges Norsk Sameråd før Regjeringen behandler dem.

Utredningen vil omfatte de viktigste spørsmål som knytter seg til disponering av land og vann i Finnmark. Utredningen vil ta sikte på å klarlegge de gjeldende rettsforhold og vurdere behovet for endringer.

I utredningen vil det også bli vurdert andre rettslige spørsmål som har vært reist i den senere tid, bl a spørsmålet om grunnlovsbestemmelser om samenes stilling. Spørsmålet om eget manntall for samer og eventuelle representative organer valgt ved direkte valg vil også bli utredet.

Utredningen vil foregå i nær kontakt med de pågående utredninger ved Nordisk Samisk Institutt.»

2. Forut for regjeringens vedtak hadde det pågått en debatt om forskjellige samiske spørsmål, særlig om samenes rettsstilling i Norge i dag.

På et kontaktmøte i Vadsø 20. november 1979 om samenes rettigheter ble det satt fram en del forslag om tiltak som burde gjennomføres, dels for å klarlegge forholdene omkring samenes rettigheter, dels for å styrke samenes og andre deler av den lokale befolkningens medvirkning i lokale forvaltnings-spørsmål. Det var flere forslag som i mer eller mindre sammenfallende form gikk inn for en offentlig utredning av samenes rettslige stilling.

3. Ved flere høve er det både fra samisk og annet hold blitt satt fram krav om utredninger av samiske rettigheter. Samisk Råd for Finnmark krevde på sitt rådsmøte 27.–29. mars 1956 at det måtte skapes klarhet i spørsmålet om utstrekningen av samenes rett til å nytte sine tradisjonelle bruksområder sett i forhold til eventuell gruvedrift, vassdragsregulering, industritiltak, skogsdrift og sportsmessig jakt og fiske. Det ble i vedtaket vist til samenes oppfatning om at høyfjellet og nes og øyer ute ved kysten som samene har hatt bruksretten til i uminnelige tider, tilhører samene. Det ble hevdet at denne bruksrett tilhører ikke bare samer som driver reindrift, men også samer som gjennom lange tider har hentet sin næring fra disse områder ved jakt, fiske og fedrift.

Det kan også nevnes at på det første landsmøtet i 1969 til Norske samers riksforbund ble det krevd at norske myndigheter skulle ta den fulle konsekvensen av Høyesteretts dom av 20. april 1968 (inntatt i Norsk Retstidende 1968 s. 429 flg., «Altevann-saken»). I praksis skulle dette innebære:

- «1. Samisk bruksrett anses jevngodt med eiendomsretten.
2. At myndighetene medvirker til en kartlegging av de samiske rettighetsområder.
3. At det ikke legges hindringer for den samiske bruksutøvelse i de aktuelle områder.
4. At den økonomiske gevinst fra disse områder går til samene selv.
5. Enhver innskrenking i disse rettigheter er gjenstand for erstatning.»

Professor Sverre Tønnesen tok i 1973 den juridiske doktorgraden på en utredning om retten til den umatrikulerte grunnen i Finnmark fylke. Hans undersøkelser ble foretatt særlig med sikte på samenes rettigheter. Doktoravhandlingen er utgitt i bokform med tittelen «Retten til jorden i Finnmark» (1972, 2. utgave 1979).

Avhandlingen gir en rettshistorisk redegjørelse for rettsoppfatninger og bruken av jorden i Finnmark fra tiden før år 1300 og fram til vår tid, og den gir en redegjørelse for gjeldende rett på dette området. Tønnesen avslutter sitt arbeid med å reise spørsmål om forskjellige sider ved statens rett til den umatrikulerte grunnen i Finnmark fylke. Han reiser blant annet spørsmål om et bygdelag i Finnmark i dag kan regne med å få medhold av domstolene om det går til sak mot f.eks. staten og krever fastslått at en bestemt eierfunksjon tilligger bygdefolket. Dernest stiller han det hypotetiske spørsmål om det ved lov eller annet stortingsvedtak bør treffes vedtak om at befolkningen i Finnmark helt eller delvis skal gis visse eierposisjoner.

4. Offentlige utredninger av betydning for samiske rettigheter er blitt foretatt også tidligere, men ingen har spesielt utredet spørsmålet om samenes rett til land og vann i sine tradisjonelle bosettingsområder. Av tidligere utredninger kan blant annet vises til innstillingen fra Komiteen til å utrede samespørsmål, avgitt til Kirke- og undervisningsdepartementet 13. august 1959 og lagt fram for Stortinget gjennom St.meld. nr. 21 for 1962-63 om kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning. Det kan også vises til lovforarbeidene som ligger til grunn for reindriftslovene av 1933 og 1978, og til utredningene fra Ressursutvalget for Finnmarksvidda inn tatt i NOU 1978:18A og 18B. Ellers kan det vises til St.meld. nr. 108 for 1972-73 om et utbyggingsprogram for Nord-Norge, jfr. St.meld. nr. 33 for 1973-74, og til St.meld. nr. 13 for 1974-75 om en aksjonsplan for de sentrale samiske bosettingsområder.

Fra Sverige kan vises til den svenske sameutredningen fra 1975.

2.2.2. Hva utredningen bør omfatte

1. Utvalget bør utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann. Utvalget bør i denne sammenheng i første rekke se på forholdene i Finnmark fylke – ikke bare inne i landet, men også i fjordene og ute ved kysten – og bør i nødvendig utstrekning utrede de samme spørsmål i andre deler av landet med samisk befolkning.

Utredningen bør generelt gi dels en framstilling av rettsutviklingen og av rettstilstanden i dag, dels en begrunnet vurdering av

hvilke endringer av rettstilstanden som er ønskelige.

Utvalget bør gi en historisk redegjørelse for hvilke rettsoppfatninger og rettsregler som har gjort seg gjeldende når det gjelder retten til og bruken av land og vann i områder med samisk befolkning i den utstrekning det er nødvendig for å klarlegge gjeldende rett og legge fram forslag til nye løsninger. På samme måte bør det gis en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i disse områdene og for eventuelle uoverensstemmelser mellom rett og faktisk bruk.

Utredningen bør dessuten klarlegge de gjeldende rettsoppfatninger og gjeldende rettsregler og generelle rettsforhold ellers og beskrive den faktiske bruken av land og vann i dag i de områder det her er tale om.

Utvalget bør også vurdere behovet for endringer i gjeldende rettsregler, f.eks. i loven av 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark og i reindriftsloven av 1978, og eventuelt legge fram forslag til nye bestemmelser. Utvalget bør vurdere om det er behov for nye lovregler i en egen lov, eller om eventuelle nye lovbestemmelser bør tas inn i gjeldende lovverk.

Både når det gjelder den rettshistoriske framstilling og redegjørelsen for den faktiske bruken av land og vann i de samiske områder, vil utvalget til en viss grad kunne bygge på tidligere utredninger, f.eks. Sverre Tønnesens avhandling og utredningene fra Ressursutvalget for Finnmarksvidda (jfr. ellers punkt 2.2.3. nedenfor).

En sentral oppgave for utvalget blir å utrede og ta stilling til oppfatningene om den samiske befolknings eller vedkommende lokalbefolknings rett til land og vann i de samiske bosettingsområder. Disse oppfatningene kan føres tilbake til de eldste samiske rettsforestillinger om en slags kollektiv rett og er beskrevet blant annet i Tønnesens avhandling. Tønnesen hevder i NOU 1978:18A (s. 189-190) at problemstillingen i dag kan formuleres på denne måten:

«Samegrupper krever i dag å bli ansett berettiget til bruken av land og vann i de gamle samiske bruksområder. En nærmere analyse av kravene viser at det oftest egentlig kreves større rettsvern for en allerede eksisterende bruksrett. Det kan aktuelt dreie seg om rettsvern i form av erstatningsvern mot ekspropriant. Eller om vern ved forbud mot at andre grupper trenger inn på og nyttiggjør seg bruken.

Enkelte ganger tilspisser kravet seg i et ønske om å bli ansett eiendomsberettiget til visse områder. Dette med henblikk på visse praktiske og viktige konsekvenser som ek-

sempelvis å bli anerkjent som den som har retten til vederlaget for eksproprierte fallretigheter eller utnyttede bergretter. Om man skal få en slik restrett, ser etter dagens juridiske tankegang ut til å være avhengig av om man blir anerkjent som eiendomsberettiget til landområdet det gjelder, ikke bare berettiget til den aktuelle bruken i området.

Enkelte ganger går kravene ikke – som ovenfor – ut på det mer passive, å få vern, men det mer aktive: Et krav om å bli ansett som den som kan opptre med forbud, eventuelt tillatelser, vedrørende en bestemt brukstype.

Kravene som fremsettes, sies ofte å representere samenes krav. Men ved nærmere ettertanke vil man oftest innse at kravene like gjerne kunne vært presisert til å være lokalbefolkningens krav om vern mot inntrengere. Dette er i hvert fall riktig i store deler av Finnmark.»

2. Utvalget bør utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder, samtidig som man erkjenner den ikke-samiske befolknings interesser. Hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og levemåte må i denne sammenheng stå sentralt. Spørsmål om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene bør utredes. Samtidig bør utvalget utrede hvordan den samiske lokalbefolknings eventuelle rettigheter innen sitt bosettingsområde skal avgrenses mot og fungere sammen med den øvrige lokalbefolknings og andre gruppers rettigheter og interesser. Utvalget bør presisere hva som bør legges i uttrykket samisk befolkning. Det bør klarlegges eventuelle ulikheter i interesser mellom forskjellige deler av den samiske befolkning. I den utstrekning det blir nødvendig, bør utvalget utrede og gi anvisning på hvem som skal være bærere av eventuelle særlige samiske rettigheter. Utvalget bør her kartlegge og komme med forslag til løsninger av eventuelle konflikter mellom ulike bruksmåter for grunnen – blant annet utøvelsen av reindrift, jordbruk, husdyrbruk, skogsdrift, fiske, industri og vannkraft, gruvedrift, turisme, naturvern og friluftsliv osv. Det tenkes her både på eventuelle konflikter mellom samiske og ikke-samiske brukere og på eventuelle konflikter mellom ulike interesser innen disse to kategoriene.

3. Spørsmålet om egne grunnlovsbestemmelser om samenes rettsstilling har vært reist. Utvalget bør utrede grunnlaget for og eventuelt utformingen av slike bestemmelser og vurdere i hvilken utstrekning særlige grunnlovsbestemmelser om dette kan være formålstjenlige. I denne forbindelse må utvalget vurdere slike grunnlovsbestemmelser i forhold til andre minoriteters rettsstilling i Norge.

I debatten om samenes rettsstilling har det i atskillig utstrekning vært påberopt internasjonale konvensjoner og resolusjoner og argumenter med grunnlag i samenes stilling som urbefolkning eller etnisk minoritet. Det kan blant annet vises til FN's internasjonale konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter. Denne konvensjons artikkel 27 beskytter etniske minoriteter innenfor en nasjonalstat og sikrer dem blant annet retten til å ha sin egen kultur.

Utvalget bør i nødvendig utstrekning utrede og vurdere hvilken betydning disse folkerettslige forhold bør ha ved utformingen av de forslag som utvalget fremmer.

Utvalget bør også utrede om det er behov for og om det vil være hensiktsmessig å opprette et eget manntall for samer og eventuelle representative organer for samer valgt ved direkte valg. I denne sammenheng bør utvalget utrede de problemer som er knyttet til den nærmere avgrensning av hvem som skal kunne ta del i slike direkte valg. Det må også klarlegges om det ved et slikt valg skal velges representanter for hele landet under ett, for hvert fylke eller for hver kommune. Hovedregler om nominasjon av kandidater og valgoppgjør må også klarlegges. Disse representative organers myndighet og avgrensning i forhold til andre sentrale og lokale forvaltningsorganer bør i tilfelle også utredes. En viktig problemstilling for utvalget bør være forholdet mellom den samiske befolkning og lokalbefolkningen for øvrig og hvordan disse grupper kan fungere sammen i et felles samfunn.

4. I tilknytning til de forslag som utvalget eventuelt legger fram, bør utvalget utrede de administrative og økonomiske konsekvenser som forslagene medfører, jfr. Finansdepartementets rundskriv R 9/80 til utredningsutvalg i staten. Planseksjonen i Justisdepartementet vil kunne være behjelpelig med opplegg for konsekvensanalyser.

2.2.3. Forholdet til andre utredninger

Utvalget bør ha adgang til å samarbeide med andre utredningsprosjekter av interesse for utvalgets mandat.

Ved Nordisk samisk institutt pågår flere utredningsprosjekter som kan være av interesse for utvalgets mandat. F.eks. har det siden 1975 pågått et historisk-juridisk prosjekt om bruksrett og bruksmåte i de samiske områder. Bakgrunnen for dette prosjektet er blant annet den konflikt som finnes mellom tradisjonelle samiske bruksmåter og moderne utnytting av naturressursene i sameområdene. Et annet prosjekt går ut på å kart-

legge og skaffe kunnskap om hvordan og i hvilken grad samiske næringsinteresser blir varetatt ved dagens arealplanlegging.

Utvalget bør samarbeide med Nordisk samisk institutt for å dra nytte av de utredninger som foregår der.

I Sosialdepartementet har det pågått utredningsarbeid vedrørende ILO-konvensjon nr. 107 fra 1957 om vern og integrering av urbefolkninger. Utredningsarbeidet har tatt sikte på å klarlegge hva konvensjonen krever av de land som ratifiserer den, og hvilke virkninger norsk ratifikasjon vil få her i landet.

Utvalget bør ha kontakt med Sosialdepartementet for å kunne samordne sitt arbeid med utredningen om ILO-konvensjon nr. 107.

Utvalget bør også ha kontakt med Kirke- og undervisningsdepartementet, som har ansvaret for utredningen av samiske utdannings- og kulturpolitiske spørsmål, og med Landbruksdepartementet, som arbeider med spørsmålet om etablering av kommunale folkevalgte organer som ledd i forvaltningen av den umatrikulerte grunnen i Finnmark fylke.

Utvalget bør også ha kontakt med Utvalget for statseiendom i Nordland og Troms, som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. juni 1971. Dette utvalget under Landbruksdepartementet skal blant annet klarlegge den rettslige karakter av grunnarealer som staten gjør krav på å eie i Nordland og Troms fylker.

Fra Sverige kan vises til de svenske samers retts sak mot den svenske stat i det såkalte Skattefjellsmålet.

Utvalget bør også delta i eventuelt nordisk samarbeid om spørsmål som faller inn under utvalgets mandat etter nærmere bestemmelse av Justisdepartementet. I denne forbindelse kan særlig nevnes Nordisk råds rekommandasjon nr. 24/1975, hvor det anbefales å utarbeide et felles program for å beskytte og bevare miljøet i de samiske kjerneområder. Rekommandasjonen presiserer tre hovedpunkter for et slikt program. Blant annet legges det opp til en samnordisk utredning av spørsmålet om rettslig regulering av naturressursenes anvendelse i de samiske områder.

2.2.4. Arbeidsopplegget i utvalget

Utvalget bør selv ta stilling til hvordan utredningsarbeidet i utvalget skal legges opp på mest hensiktsmessig måte, f.eks. om det bør avgis delutredninger om særskilte spørsmål. Utvalget bør selv avgjøre om det bør

velges et eget arbeidsutvalg, valg av særskilte undergrupper for å utrede særlige spørsmål osv. Spørsmålet om tilkalling av særlige sakkyndige må forelegges Justisdepartementet til avgjørelse.

Sekretariatsfunksjonene forutsettes ordnet i samråd med Justisdepartementet.

2.3. UTVALGETS SAMMENSETNING

1. I foredraget til kronprinsregentens resolusjon av 10. oktober 1980 ble det uttalt at utvalget burde sammensettes av personer som dels har særlig innsikt i samiske forhold, og dels av personer med god innsikt blant annet i historiske og tingsrettslige spørsmål. Utvalget burde ha som medlemmer flere personer med samisk bakgrunn, og følgende interesser eller fagområder burde være representert i utvalget:

Samiske organisasjoner, forskning i samiske spørsmål, enkelte kommuner med samisk befolkning, historieforskning, rettsvitenskap og landbruks- og fiskeriinteresser. Dessuten burde jordsalgsmyndighetene i Finnmark, Miljøverndepartementet (natur- og friluftsinnteresser) og Justisdepartementet være representert i utvalget.

Som formann ble det framholdt at utvalget burde ha en person med bred rettsvitenskapelig bakgrunn.

Som medlemmer av utvalget ble på denne bakgrunn oppnevnt:

1. Professor Carsten Smith, Oslo (formann),
2. Jordsalgssjef Per Abelvik, Vadsø (etter forslag fra Landbruksdepartementet),
3. Professor Torgeir Austenå, Ås,
4. Museumsbestyrer Mari Teigmo Eira, Karasjok (etter forslag fra Karasjok kommune),
5. Byråsjef Bjørn Engstrøm, Lørenskog (etter forslag fra Justisdepartementet),
6. Underdirektør Kari Husabø, Oslo (etter forslag fra Miljøverndepartementet),
7. Høyesterettsadvokat Torolv Hustad, Oslo (etter forslag fra Norges bondelag),
8. Fisker (nåværende ordfører) Einar Johansen, Nesseby (etter forslag fra Norges fiskarlag),
9. Administrasjonssekretær (nåværende trygdesjef) Ruth Johnsen, Kvalsund (etter forslag fra Kvalsund kommune),
10. Reineier Martha Jåma, Snåsa (etter forslag fra Norske reindriftssamers landsforbund),
11. Seksjonsleder (nåværende stipendiat for Norges almenvitenskapelige forskningsråd) Alf Isak Keskitalo, Kautokeino (etter forslag fra Norske samers riksforbund),

12. Gårdbruker Leif Kristensen, Bognelv (etter forslag fra Norsk bonde- og småbrukarlag),
13. Kontorfullmektig Evelyn Olsen Lid, Jakobsnes (etter forslag fra Samenes landsforbund),
14. Pensjonist Harald Samuelsen, Bognelv,
15. Professor Gudmund Sandvik, Bærum,
16. Næringsdrivende (nåværende lærer) Mikal Urheim, Musken i Tysfjord (etter forslag fra Tysfjord kommune).

I brev av 20. oktober 1980 til Justisdepartementet ba Evelyn Olsen Lid om å bli fritatt for vervet som medlem av utvalget. 5. november s.å. oppnevnte departementet gårdbruker Oscar Varsi, Sirma, i hennes sted.

I foredraget til kronprinsregentens resolusjon av 10. oktober 1980 ble det uttalt om oppnevningen av seksjonsleder Alf Isak Keskitalo:

«Som medlem foreslås videre seksjonsleder ved Nordisk Samisk Institutt i Kautokeino, Alf Isak Keskitalo. Keskitalo er foreslått av Norske Samers Riksforbund, og som seksjonsleder ved Nordisk Samisk Institutt kan han også anses å representere samisk forskning i utvalget.»

I tilknytning til dette fattet styret i Norske samers riksforbund (NSR) på styremøte 12.–13. desember 1980 vedtak hvor det blant annet het:

«Norske Samers Riksforbund finner det uforståelig at vår organisasjon som er den største samiske organisasjon med landsomfattende virksomhet, ikke har fått selvstendig representasjon i utvalget, i motsetning til andre samiske organisasjoner og organisasjonene Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Fiskarlag.»

NSR's styre framholdt i samme vedtak:

«Når det gjelder sammensetningen, har vi merket oss at medlemmene delvis er oppnevnt som sakkyndige i rettshistoriske, juridiske og historisk/etnografiske spørsmål og delvis på organisasjonspolitisk grunnlag. Denne sammenblanding i et utvalg som fortrinnsvis skulle være et sakkyndig utvalg, kan vise seg lite hensiktsmessig.»

Vedtaket ble gjengitt i brev av 18. desember 1980 til Justisdepartementet fra NSR, og organisasjonen skrev i den forbindelse:

«Som det fremgår av vedtaket så stiller styret i NSR seg uforståelig til at organisasjonen ikke har fått selvstendig representant til utvalget og styret ber om en prinsipiell avklaring av hvem som representerer hvem i utvalget, samtidig som det krever at organisasjonen må få selvstendig representasjon.»

På et møte mellom de samiske organisasjoner og kommunalminister Harriet Andreasen i Kautokeino 17. februar 1981 ble det

meddelt at regjeringen gikk inn for å utvide utvalget slik at Norske samers riksforbund og Nordisk samisk institutt skulle få hver sin representant i utvalget.

Justisdepartementet mottok også en henvendelse angående utvalgets sammensetning fra Samenes landsforbund (SLF). I brev av 28. februar 1981 til departementet ble det framholdt at SLF så det som særlig viktig at utvalget ble styrket med en jurist med lang erfaring fra Finnmark, fordi all ekspertise, jurister m.v. var rekruttert fra områder utenfor fylket uten erfaring og praksis fra de områder som mandatet omfattet.

Justisdepartementet fant ikke å kunne etterkomme denne henstilling, men foretok 22. mai 1981 følgende tilleggsoppnevning av medlemmer til utvalget med sikte på å imøtekomme innvendinger som var reist mot den opprinnelige sammensetning:

17. Instituttbestyrer Aslak Nils Sara, Kautokeino (etter forslag fra Nordisk samisk institutt),
18. Konsulent Turid Lundgren, Vadsø (etter forslag fra fylkesordføreren i Finnmark).

I brev av 23. juni 1982 til Justisdepartementet meddelte NSR at forbundets representant i utvalget, Alf Isak Keskitalo, ville være sykemeldt ut året, og anmodet om at amanuensis Nils Jernsletten, Tromsø, ble oppnevnt som utvalgsmedlem i stedet. 31. august 1982 løste Justisdepartementet Alf Isak Keskitalo fra hans verv og oppnevnte Nils Jernsletten som nytt medlem av utvalget.

NSR's midlertidige tilbaketrekning fra utvalget omhandles i punkt 2.5.4. nedenfor.

I brev av 10. februar 1983 til Justisdepartementet ba Mikal Urheim om å bli fritatt for vervet som medlem av utvalget av arbeidsmessige grunner. Departementet på sin side anmodet ham om å fortsette som medlem, og etter en fornyet vurdering fant Urheim å kunne etterkomme denne henstilling.

2. Cand. jur. Einar Høgetveit ble engasjert som hovedsekretær for utvalget på heltid fra 13. oktober 1980, samtidig med oppnevningen av utvalget.

I tillegg ble cand. jur. Kari Meling midlertidig engasjert som sekretær på heltid fra 10. august 1981. Hun var sykepermittert de tre første måneder av 1982.

Under Kari Melings sykefravær mottok utvalget en viss sekretærassistans fra amanuensis ved Norges landbrukshøgskole Olav Felldal. Hans oppgave har vært å sammenfatte og tilrettelegge for utvalget materialet i fylkesplanen for 1980-83 og fylkesplanmeldingen for 1981 for Finnmark.

I forbindelse med utarbeidelse av kapittel 6 om internasjonal rett og utenlandsk rett har utvalget dessuten mottatt sekretærbistand fra vitenskapelig assistent Jan Borgen, amanuensis Per Helset, begge ved Universitetet i Oslo, og konsulent Dag Mjåland, Utenriksdepartementet.

Både Einar Høgetveit og Kari Meling fra-
trådte formelt sine engasjementer 31. august 1983. Som konsulent i Lovavdelingen i Jus-
tisdepartementet deltok likevel Einar Høge-
tveit på heltid i fullføringen av denne første
delinnstillingen også utover det nevnte tids-
punkt. Likeledes arbeidet Kari Meling noe
på timebasis for utvalget også etter 31.
august 1983.

I slutfasen av arbeidet med den forelig-
gende innstilling ble cand. jur. Stein Owe
engasjert som sekretær for utvalget, først
midlertidig fra 14. september 1983, deretter
som fast hovedsekretær fra 1. januar 1984.

2.4. SAKKYNDIGE OG SÆRUTREDNINGER

1. Som omtalt i punkt 2.2.2. foran har utval-
get som en av sine oppgaver å utrede i nød-
vendig utstrekning og vurdere hvilken be-
tydning folkerettslige forhold bør ha ved ut-
formingen av de forslag som utvalget
fremmer.

30. juni 1981 oppnevnte Justisdepartemen-
tet på utvalgets anmodning forsker Arne G.
Arnesen, Nordisk samisk institutt (nåvæ-
rende byråsjef i Landbruksdepartementet),
amanuensis Jan Helgesen, Universitetet i
Oslo, og ambassadør (nåværende ekspedi-
sjonssjef) Knut Sverre, Utenriksdepartemen-
tet, som sakkyndige for utvalget i internasjo-
nal rett og utenlandsk rett.

Disse sakkyndige har deltatt i en egen ar-
beidsgruppe i utvalget, som har stått for utar-
beidelsen av kapittel 6 i den foreliggende
innstilling.

2. Under arbeidet med grunnlovsspør-
målet brakte utvalget i erfarung at det ikke
eksisterte noen oversettelse av grunnloven
til samisk. Uavhengig av om utvalget ville
komme til at det bør vedtas en grunnlovsbe-
stemmelse om samene eller ikke, anså utval-
get det riktig at et så vesentlig rettsdokument
som grunnloven foreligger på samisk. Utval-
get fant det naturlig i egenskap av same-
rettsutvalg å ta initiativ til å få dette overset-
telsesarbeidet utført.

Oversettelsen ble foretatt av språkkon-
sulent Nils Isak Eira ved Samisk utdannings-
råd i samarbeid med amanuensis Thor Fret-
te, Universitetet i Oslo, og seksjonsleder Ole
Henrik Magga, Nordisk samisk institutt, og

vil bli tatt inn som vedlegg til den samisk-
språklige utgave av utvalgets innstilling.

3. I brev av 14. mai 1982 til utvalget anmo-
det Sør-Trøndelag og Hedmark reinsamelag
om at det ble foretatt en historisk analyse av
de sørlige områdene for reindrift. Reinsame-
laget ønsket å få klarlagt samisk og annen
bruk av det området som nå er Røros kom-
mune, Os og Tolga kommuner øst for Glom-
ma, samt nordre del av Engerdal og Rendal
kommuner i tiden fra omkring 1640. Rein-
samelaget ville også gjerne ha klarlagt eien-
domsstruktur og «grenser for verdslig og
kirkelig administrasjon». Endelig ba rein-
samelaget om at «samisk samfunnsform og
rettsregler» ble utredet sammen med «offisi-
ell lovgivning og administrasjon».

Utvalget antok at drøftelsene burde bli ført
fram til vår tid og såvidt mulig bli foretatt for
hele det sørsamiske området i Norge.

I brev av 4. november 1982 til Justisdepar-
tementet anmodet utvalget om at professor
Jørn Sandnes, Universitetet i Trondheim, og
førsteamanuensis Helge Salvesen, Universi-
tetet i Tromsø, ble oppnevnt som sakkyndige
for i fellesskap og som historikere å drøfte
disse problemene og gi utvalget en kortfattet
framstilling av

- hva man nå på grunnlag av utført forsk-
ning kan vite sikkert,
- hva man kan anta med større eller mindre
grad av sikkerhet, og
- hvilke arkeologiske og arkivmessige
undersøkelser som kan gjøres for å bekref-
te eller avkrefte hypoteser om samenes ut-
bredelse mot sør i eldre tid.

Deres utredning vil bli tatt inn i utvalgets
tredje delinnstilling (jfr. avsnitt 2.17).

Oppnevningen av Sandnes og Salvesen
som sakkyndige for utvalget ble formelt be-
kreftet i brev av 19. august 1983 fra Justisde-
partementet til utvalget.

4. I slutten av august 1982 ble cand. mag.
Finn Arne Schanche Selfors engasjert til å
utarbeide en framstilling for utvalget om
jordsalgsmyndighetenes regelverk og prak-
sis, derunder deres organisasjon, saksbe-
handling og materielle avgjørelser. Denne
framstilling vil bli tatt inn i utvalgets andre
delutredning.

5. I det nevnte brev av 4. november 1982 til
Justisdepartementet anmodet utvalget vid-
ere om å få oppnevnt sakkyndige til utred-
ning om den faktiske bruken av land og vann
i Finnmark og om rettsoppfatninger i tilknyt-
ning til denne bruken. Det er her tale om en
to-delt utredning. Dels skal spørsmålene vur-
deres i historisk perspektiv og dels ut fra
dagens forhold.

Som sakkyndig for den historiske del ble fra januar 1983 engasjert adjunkt Steinar Pedersen, Tana. Han fikk i oppgave å gi en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i Finnmark fylke og for de rettsoppfatninger som har gjort seg gjeldende hos ulike grupper av lokalbefolkningen, såvel i innlandet som ved kysten. Redegjørelsen skal i første rekke være formidling av tidligere utført forskning. Den kan også bygge på annet forholdsvis lett tilgjengelig materiale og på avgrensede arkivundersøkelser. Enkeltheter fra den historiske utviklingen skal bare tas med i det omfang som er nødvendig for å gi en sammenfattende framstilling til bruk for utvalget. Redegjørelsen skal skrives i sammenheng med utredningen fra Ressursutvalget for Finnmarksvidda (Gjærevoll-utvalget) i NOU 1978:18A og 18B og særlig ta for seg de områder av Finnmark som ikke eller i mindre grad er behandlet der.

Som sakkyndig for redegjørelsen om dagens forhold ble samtidig engasjert sivilagronom Hans Prestbakmo, Målselv. Han fikk i oppgave å gi en redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i Finnmark fylke og for de rettsoppfatninger som i dag gjør seg gjeldende hos ulike grupper av lokalbefolkningen, såvel i innlandet som ved kysten. Når det gjelder det geografiske området av Finnmark som ble dekket gjennom Ressursutvalgets framstilling, dvs. Finnmarksvidda, vil det være tilstrekkelig med et sammendrag av denne framstilling så langt den rekker. Men redegjørelsen må også for denne del ajourføres. Og redegjørelsen bør utbygges for så vidt angår framstillingen av de ulike brukskonflikter. Videre må utredningen om Finnmarksvidda også suppleres for spørsmålet om rettsoppfatninger.

De sakkyndige ble bedt om å samarbeide med sikte på avgrensning mellom de to utredninger. De ble bedt om å fullføre utredningene i løpet av 1983.

I brev av 19. august 1983 fra Justisdepartementet ble Samisk-etnografisk avdeling ved Tromsø museum anmodet om å påta seg å yte faglig assistanse gjennom en veiledning av Pedersen og Prestbakmo og gjennomgå de utredninger de to sakkyndige utarbeider.

Utredningene fra Steinar Pedersen og Hans Prestbakmo vil bli tatt inn i utvalgets andre delinnstilling.

6. I forbindelse med et fellesmøte mellom Norske reindriftssamers landsforbund (NRL) og utvalget 11. februar 1982 i Kautokeino mottok utvalget en anmodning fra NRL om å iverksette en undersøkelse med sikte på å framskaffe opplysninger om samis-

ke rettsoppfatninger og faktisk bruk av land og vann. Som begrunnelse for sin anmodning henviste NRL til utvalgets mandat angående rettsoppfatninger og faktisk bruk, og framholdt blant annet følgende:

«Reindriften er en viktig bærer av den samiske kultur, og de rettsoppfatninger som har vært rådende i hele det samiske samfunn, kommer i dag klart til uttrykk hos reindriftsamene.

NRL ser det ikke som mulig å få skikkelig klarlagt rettsoppfatninger og få en beskrivelse av den faktiske bruk av land og vann uten at det innhentes opplysninger hos reindriftsamene.»

NRL kunne tenke seg at man i undersøkelsen tok opp blant annet følgende spørsmål:

- I. Reindriftsamers oppfatning om retten til land og vann, herunder:
 1. beiterettens omfang, særlig i forhold til nydyrking, skogsdrift, turistutbygging, industrivirksomhet m.v.
 2. jakt, fangst og fiske
 3. bærplukking
 4. flytteveier
 5. reingjerder
 6. brensel og trevirke
 7. motorisert ferdsel
 8. torv
 9. opptak av reinlav og slåtter i utmark.
- II. Beskrivelse av foretatte inngrep i reindriften og de virkninger disse har.
- III. Reindriftsutøvernes oppfatning av Reindriftsloven og de virkninger den har og hvilken beskyttelse loven gir i konflikter med andre næringer og interesser.
- IV. Forholdet til forvaltningen.
- V. Reindriftsutøvernes oppfatning av reinbeitekonvensjonene med Sverige og Finland.
- VI. En beskrivelse av reindriften utvikling siden 1900.
- VII. Individuelle rettigheter internt i det samiske samfunnet, spesielt innen reindriften.»

NRL mente at en slik intervjuundersøkelse alene ikke ville være tilstrekkelig, men måtte suppleres med foreliggende forskning, f.eks. ved Nordisk Samisk Institutt, museer, universiteter osv.

Under drøftelsene av denne saken i utvalget ble det blant annet påpekt at mandatet pålegger utvalget å foreta en kartlegging av alle brukergruppers rettsoppfatninger og av alle brukstyper i historisk lys. Utvalget mente derfor at NRL's forslag til undersøkelse blant reindriftsamene måtte ses i sammenheng med en bredere kartlegging av rettsoppfatninger og faktisk bruk. Men samtidig ble det også framhevet at en oppsplitting i delundersøkelser overfor ulike målgrupper,

som jordbrukere, reindriftsutøvere, fiskere osv., kunne være hensiktsmessig.

Utvalget tok kontakt med Samisk-etnografisk avdeling ved Tromsø museum angående hva som allerede forelå av materiale om de spørsmål utvalget her skal kartlegge. Det ble fra museets side gitt uttrykk for at det forelå et stort materiale om den faktiske bruk av områdene i Finnmark. Samiske bruksområder sør for Finnmark var derimot dårligere dekket. Når det gjelder opplysninger om samiske rettsoppfatninger, ble det gitt uttrykk for at det foreliggende materialet var mangelfullt. Det fantes en del materiale ved museet som ennå ikke var ferdig bearbeidet. Men det ville kunne være ønskelig med ytterligere innsamling av materiale, f.eks. i form av enkelte punktvis intervjuundersøkelser.

På denne bakgrunn ble Steinar Pedersen og Hans Prestbakmo i fellesskap anmodet om som sin første oppgave for utvalget å foreta en vurdering av i hvilken grad det på bakgrunn av utvalgets mandat var påkrevd med ytterligere undersøkelser, dels om den faktiske bruk og dels om samiske rettsoppfatninger, og i tilfelle også å vurdere hvordan disse undersøkelser burde legges opp. Pedersen og Prestbakmo skulle i denne sammenheng ha kontakt med utvalgets medlemmer professor Torgeir Austenå og professor Gudmund Sandvik.

Denne første del av Pedersens og Prestbakmos oppgave for utvalget ble ansett fullført med levering av den seminarrapport fra Nordisk samisk institutt som er omhandlet i underpunkt 8 nedenfor.

Senere ble spørsmålet om en undersøkelse om reindriften tatt opp på nytt fra NRL's side på organisasjonens landsmøte i juni 1983. Landsmøtet uttalte blant annet om dette:

«Samenes rettigheter til land og vann er i liten grad gitt ved lov, men grunner seg i det vesentligste på alderstids bruk og lokal sedvane. Det er således ikke mulig gjennom skriftlige dokumentasjoner å få et fullstendig bilde av hvilke rettigheter samene har til land og vann.

Landsmøtet ser det slik at det er av avgjørende betydning for kartlegging av samenes bruk til land og vann i nyere tid, at samene selv får anledning til å forklare seg om den faktiske bruk de gjør av sine områder, og hvilke rettsoppfatninger som gjør seg gjeldende blant dem.

Det må således foretas omfattende rettslige avhør utenfor rettergang blant den del av den samiske befolkning som gjør bruk av utmarka, og med vesentlig vekt på den eldre generasjon. NRL vil påpeke den store betydning Peter Schnitlers vitneavhør i 1740-årene som er gjengitt i hans grenseeksaminasjonsprotokoller, har fått for å kartlegge samenes rettigheter til land og vann.»

7. Utvalget har også tatt skritt til å få oppnevnt en sakkyndig til historisk utredning av ressursbruken i de samiske bosettingsområder i Troms og Nordland nord for Saltfjellet.

8. Med utgangspunkt i de forannevnte dels igangsatte og dels planlagte utredninger ble Nordisk samisk institutt ved bestyrer Aslak Nils Sara, som også er medlem av utvalget, anmodet om å vurdere hvilke eventuelle tilleggsutredninger som utvalget burde ta initiativ til for å oppfylle sitt mandat.

Med sikte på å besvare denne problemstilling avholdt instituttet 18.-19. april 1983 et seminar med en del av sine forskningsmedarbeidere. Til stede var også utvalgets medlemmer Mari Teigmo Eira, Nils Jernsletten, Martha Jåma og Gudmund Sandvik samt utvalgets sakkyndige Steinar Pedersen og Hans Prestbakmo.

I rapporten fra seminaret datert 7. juni 1983, heter det det blant annet at «... arbeidsnotater seminaret hadde fått seg forelagt og de innlegg som ble holdt viser at der er en rekke forskningsoppgaver som burde gjøres for å kunne oppfylle Samerettsutvalgets mandat på en tilstrekkelig måte». Seminaret hadde i den forbindelse kommet fram til følgende aktuelle forskningstemaer:

1. Samene og nasjonaltilhørighet – om betydningen for ressursbruk og rettsoppfatninger.
2. Reindrift – om bruk av naturressurser og utøvernes rettsoppfatninger.
3. Utvidet forskning omkring sørsamiske spørsmål i forhold til utvalgets opplegg.
4. Historikk om reindriftslovgivningen og konvensjonsforhandlingene med Sverige.
5. Differensiering av de samiske næringene – derunder spørsmålet om reinnomadismens oppkomst.
6. Sammenhengen mellom demografi, handel, ressurstilgang og etniske grupper.
7. Kystsamenes historie – derunder om Pomorhandelen, den norske administrasjon, bosettingen og retten til fiskeressursene.
8. De fastboende innlandssamers historie.
9. Tilrettelegging av kilder tilveiebrakt gjennom instituttets historisk-juridiske prosjekt.

Seminarrapporten inneholdt avslutningsvis følgende konklusjon:

«Seminaret vil til slutt påpeke at for å få en fullstendig oversikt over de samiske rettigheter er det nødvendig med lokalhistoriske studier over bruken av ressursene. Men dette arbeid vil kreve «flere forskerliv», slik at punktundersøkelser kan være en løsning. Men det viktigste vil likevel være at det skapes en forståelse om at en i fleretniske områ-

der må etablere en helt annen forvaltningsideologi.»

Seminarrapporten er for tiden under vurdering i utvalget.

2.5. STRIDEN OM UTBYGGINGEN AV KAUTOKEINO-ALTA-VASSDRAGET OG FORHOLDET TIL UTVALGET

2.5.1. Innledning

Regjeringens endelige vedtak om utbygging av Kautokeino-Alta-vassdraget ble tatt ved kongelig resolusjon av 15. juni 1979. Samme dag ble det innsendt skjønnsbegjæring til Alta herredsrett til fastsettelse av erstatning og tiltak for skader og ulemper som følge av reguleringen og reguleringsanleggene. Under skjønnet var det tvist om gyldigheten av utbyggingsvedtaket. Ved plenumsdom av 26. februar 1982 (jfr. Norsk Retstidende 1982 s. 241 flg.) kom Høyesterett enstemmig til at utbyggingsvedtaket var gyldig.

Da Samerettsutvalget ble oppnevnt høsten 1980, var Alta-utbyggingen således vedtatt av regjeringen, mens gyldighetsspørsmålet ennå ikke var avgjort av domstolene. Det var en klar forutsetning ved utvalgets oppnevning at utvalget ikke skulle foreta noen vurdering av denne konkrete saken. Vedtaket om utbygging av Kautokeino-Alta-vassdraget har følgelig ikke vært behandlet av utvalget.

Den strid som utbyggingsvedtaket medførte, kom imidlertid på forskjellige måter til å virke inn på utvalgets arbeid. Utvalget vil av den grunn omtale utviklingen i tiden forut for utvalgets opprettelse og dernest redegjøre for de følger som striden har fått for utvalgets arbeid.

2.5.2. Utviklingen før utvalgets opprettelse

30. november 1978 samtykket Stortinget i regjeringens utbyggingsplan for Kautokeino-Alta-vassdraget.

Stortingets vedtak avstedkom en bølge av protester med krav om at saken måtte tas opp til ny behandling. Blant annet ble det på et folkemøte i Alta i januar 1979 arrangert av Folkeaksjonen mot utbygging av Alta-Kautokeino-vassdraget og Alta-utvalget for bevaring av Alta-Kautokeino-vassdraget krevd at saken måtte behandles på nytt i Stortinget, og at vassdraget måtte vurderes sammen med de øvrige omstridte vassdrag når regjeringens energimelding forelå.

Blant dem som sluttet seg til kravene fra

det nevnte folkemøtet, var kommunestyrene i Alta og Kautokeino. Finnmark fylkeskommune opplyste for sin del i brev til Folkeaksjonen og Alta-utvalget at fylkesutvalget ikke hadde funnet grunnlag for å ta saken opp til ny behandling i fylkestinget.

6. juni 1979 nedstemte Stortinget et forslag fra fire stortingsrepresentanter om at Stortinget skulle ta spørsmålet om utbygging av Kautokeino-Alta-vassdraget opp til ny behandling. Kort etter begynte statskraftverkene arbeidet på anleggsveien i Tverrelvdalen.

Protestene mot utbyggingen fortsatte. Folkeaksjonen opprettet en sommerleir i Det-sika i Alta. I begynnelsen av juli ble det satt i verk en demonstrasjon ved Stilla ved at demonstranter satte seg i traseen for anleggsveien for å hindre anleggsmaskinene i å kjøre fram. Det kom deretter til enkelte mindre konfrontasjoner mellom demonstrantene og lokale utbyggingstilhengere, men forholdene roet seg noe ned da anleggsarbeidet etter få dager ble innstilt på grunn av sommerferie.

Arbeidet ble tatt opp igjen i september. Da anleggsmaskinene forsøkte å passere det såkalte nullpunktet i Stilla, ble de hindret av demonstrantene. Politiets forsøk på å fjerne demonstrantene førte ikke fram. Politiets aksjon ble derfor oppgitt, mens demonstrantene på sin side opprettholdt beredskapen i Stilla utover høsten.

En rekke organisasjoner, grupper og enkeltpersoner engasjerte seg i denne tiden i den offentlige debatt omkring Alta-saken. På den ene side ble det framholdt at utbygging ikke burde skje, eller at avgjørelsen i hvert fall burde vente til lovligheten av utbyggingsvedtaket var rettslig avklart. Både naturvern hensyn og hensynet til samiske interesser ble her påberopt. På den annen side ble det gitt uttrykk for at utbyggingen burde gå sin gang. I den forbindelse anførte man at Finnmark hadde behov for den kraften utbyggingen ville gi, og at det var uakseptabelt at demonstranter skulle kunne hindre gjennomføringen av vedtak fattet av landets lovlige statsmyndigheter og dessuten sette anleggsarbeidernes arbeidsplasser i fare.

8. oktober 1979 overrakte en samisk aksjonsgruppe, som hadde satt opp sametelt på Eidsvoll's plass utenfor Stortinget, et brev til stortingspresidenten og regjeringen med krav om at Kautokeino-Alta-utbyggingen måtte stoppes inntil «samenes spørsmål, reist ved domstolene, er rettskraftig avgjort». I statsministerens svar til aksjonsgruppen framgikk det at regjeringen ikke fant å kunne imøtekomme kravet om stans i utbyggingen. De demonstrerende samene var ikke

fornøyd med svaret og startet en sultestreik. Tre dager senere gikk politiet til aksjon mot den ulovlige demonstrasjonen på Eidsvollsplass.

15. oktober 1979 besluttet regjeringen at det skulle legges fram en stortingsmelding om regjeringens arbeid med å gjennomføre utbyggingsvedtaket, og at arbeidet på anleggsveien ikke skulle føres videre før en slik melding var behandlet av Stortinget.

Regjeringens beslutning førte til at den samiske aksjonsgruppen avbrøt sin sultestreik. Gruppen uttalte samtidig i brev form at den ville gi den norske regjeringen og Stortinget en ny sjanse til å vise hvilken status og hvilke rettigheter samene skal ha i sitt eget land.

De nærmeste dagene etterpå ble også aksjonen i Stilla avsluttet.

I et brev mottatt i Justisdepartementet 19. oktober 1979 ba Norske samers riksforbund blant annet om at regjeringen på bred basis tok skritt til at spørsmålet omkring den samiske rettighetssituasjonen i Norge kunne gjennomdrøftes.

Representantskapet i Finnmark arbeiderparti beklaget i en uttalelse på et møte 20.-21. oktober 1979 at det i den offentlige debatt var blitt gitt en framstilling av samiske forhold i fylket som ikke var overensstemmende med de faktiske forhold. Samtidig ble det uttalt at det ville være nyttig med en klargjøring av samenes rettighetsforhold uavhengig av Alta-saken.

20. november 1979 avholdt regjeringen som nevnt i punkt 2.2.1 et såkalt kontaktmøte i Vadsø med sikte på en nærmere belysning av rettighetene til ulike befolknings- og næringsgrupper i Finnmark. Møtet er nærmere omhandlet i avsnitt 5.9 nedenfor.

I brev av 5. desember 1979 til Olje- og energidepartementet fra Norske reindriftsamers landsforbund konstaterte NRL at det nå var skapt en ny situasjon for å diskutere samiske rettighetsspørsmål, som burde drøftes både på det politiske og juridiske plan. NRL tilrådte at utbyggingen ikke ble realisert før disse spørsmålene var avklart.

På regjeringskonferanse 7. januar 1980 ble det på bakgrunn blant annet av de forannevnte hendelser vedtatt å sette i verk flere tiltak av betydning for den samiske befolkning, derunder å opprette et utvalg til å vurdere rettighetene til land og vann i de samiske bosettingsområder og enkelte andre rettsspørsmål.

For en mer utførlig redegjørelse for begivenhetsforløpet forut for denne regjeringskonferansen – med beslutningen om blant annet å opprette et samerettsutvalg – henvi-

ses til St.meld. nr. 61 for 1979-80 om regjeringens arbeid med gjennomføringen av Stortingets vedtak om utbygging av Alta-vassdraget.

2.5.3. Bakgrunnen for Kautokeino-møtet 17. februar 1981

1980 ble et relativt rolig år når det gjaldt striden om utbyggingen av Kautokeino-Alta-vassdraget, uten direkte konfrontasjoner mellom demonstranter og myndighetene.

St.meld. nr. 61 for 1979-80 om regjeringens arbeid med utbyggingsvedtaket ble drøftet i Stortinget 30. mai og besluttet vedlagt protokollen. Det tidligere utbyggingsvedtaket sto dermed fast.

Tidlig på høsten uttalte regjeringen at anleggsmaskinene ikke skulle startes i Alta før den pågående skjønnsrettssak var avgjort av Alta herredsrett.

5. desember 1980 falt skjønnsrettens avgjørelse. Staten ble der gitt medhold med fire mot tre stemmer i at skjønn kunne fremmes. Etter rettens mening forelå en rekke feil ved saksbehandlingen, men disse var etter flertallets oppfatning ikke tilstrekkelig alvorlige til å gjøre vedtaket ugyldig.

I tråd med regjeringens tidligere uttalelse var det med dette klart at anleggsarbeidet ville starte opp igjen, men det var uvisst når dette ville skje.

Det ble i denne perioden gjort enkelte forgojeves framstøt for å utsette utbyggingen til en endelig rettsavgjørelse forelå, blant annet fra sameorganisasjonene NRL og NSR og fra de parlamentariske lederne i Kristelig folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

Tidlig i januar 1981 ble det etablert en ny protestleir i Stilla. Etter hvert begynte også politifolk fra hele landet å ankomme til Alta. De ble forlagt på passasjerskipet Janina, som Justisdepartementet hadde leid for anledningen. En lokal gruppe som kalte seg Komiteen for orden og arbeid i Alta, ga politiet sin støtte og krevde at demonstrantene mot utbyggingen skulle reise hjem.

Dagen for gjenopptakelse av anleggsarbeidet, 14. januar 1981, befant det seg ca. 600 politifolk i Alta. I Stilla satt 800-1.000 demonstranter, til dels sammenlenket, for å hindre anleggsmaskinene. En gruppe samer hadde plassert seg i forreste rekke. 150-200 mediafolk fra inn- og utland var ankommet for å dekke begivenhetene. Sent på kvelden var veitraseen ryddet, og anleggsarbeidet kunne ta til morgenen etter.

16. januar 1981 gikk representanter for de samene som hadde deltatt i Stilla, ut med krav overfor NRL og NSR om at de to organi-

asjonene måtte trekke sine medlemmer ut av alle offentlige råd og utvalg inntil myndighetene hadde iverksatt visse tiltak, blant annet stans i utbyggingen inntil saken var blitt behandlet av et valgt samisk organ.

Tanken på at de nevnte organisasjoner skulle trekke seg fra alle offentlige råd og utvalg, medførte at det fra regjeringshold ble tatt initiativ til et møte med organisasjonene. Møtet ble fastsatt til 17. februar 1981 og skulle finne sted i Kautokeino.

21. januar gikk demonstrantene på nytt til aksjon i Stilla og forsøkte å hindre anleggsarbeidet. Men denne demonstrasjonen løste seg opp etter at politiet hadde båret demonstrantene vekk. Senere samme dag foretok politiet et omfattende beslag av telt og utstyr i demonstrantenes hvileleir ved Gargia fjellstue.

Både politiet og demonstrantene opprettholdt beredskapen i ukene framover. Demonstrantene foretok mindre aksjoner med jevne mellomrom.

I alt ble det foretatt rettslig forfølgning overfor over 800 demonstranter i forbindelse med politiets aksjoner. I Vestfinnmark politidistrikt var det ifølge presseopplysninger 402 personer som enten ble domfelt eller som vedtok forelegg. Dette tall innbefatter også en del svenske og finske statsborgere. I tillegg ble ca. 430 saker sendt over til andre politikamre. Dette viser at over halvparten av de demonstranter som politiet anså straffskyldige, var hjemmehørende utenfor Vestfinnmark politidistrikt. Svært få av demonstrantene hadde ifølge disse opplysninger reindrift som hovedyrke.

24. januar ble det igjen startet en sultestreik i Oslo i protest mot utbyggingen og til støtte for krav om fortgang i arbeidet med de samiske spørsmål. I alt fem samer tok etter hvert del i sultestreiken.

3. februar 1981 gikk statsminister Odvar Nordli av, og Gro Harlem Brundtland tiltrådte. Allerede utenfor slottet etter regjeringsskiftet i statsråd ble den nye statsministeren konfrontert med Alta-spørsmålet. En gruppe samekvinner fra Finnmark var møtt fram sammen med de sultestreichende samer med bønn om stans i anleggsarbeidet i Alta.

Tre dager senere fikk samekvinnene et møte med Gro Harlem Brundtland på hennes kontor i regjeringsbygningen. Da samekvinnene ikke var fornøyd med møtet, ble de sittende på statsministerens kontor i protest hele dagen og den påfølgende natt. Da samekvinnenes aksjon ble kjent, samlet det seg sympatiserende demonstranter i og utenfor regjeringsbygget. Disse ble etter hvert fjer-

net av politiet, i likhet med samekvinnene som ble brakt ut om morgenen 7. februar.

Til det planlagte møtet mellom regjeringen og sameorganisasjonene hadde NSR utarbeidet et åtte-punkts krav, som NRL også sluttet seg til med et par mindre unntak. Det første punkt var at Kautokeino-Alta-utbyggingen måtte stanses i sin helhet inntil Same rettsutvalgets innstilling var behandlet av et valgt samepolitisk organ og av regjering og storting. Det ble videre blant annet krevd at Samerettsutvalget skulle prioritere arbeidet med grunnlovs- og organspørsmålene og legge resultatet fram i en egen delutredning snarest.

Kravene fra NRL og NSR avstedkom to regjeringskonferanser, hvor regjeringens holdning til de videre drøftinger med organisasjonene ble nedfelt i ti punkter. Denne ti-punktslisten ble lagt fram av kommunalministeren på møtet med de samiske organisasjoner i Kautokeino 17. februar 1981. Regjeringen var ikke villig til å stanse anleggsarbeidet. På den annen side ble det langt på vei oppnådd enighet om de av NRL's og NSR's krav som gjaldt Samerettsutvalgets arbeid (jfr. avsnittene 2.6 og 2.7 nedenfor).

2.5.4. NSR's tilbaketrekning fra utvalget

Spørsmålet om å vurdere forholdet til Samerettsutvalget som protest mot Alta-utbyggingen ble tatt opp av Norske reindriftsamers landsforbund allerede på landsmøtet i juni 1980, dvs. ennå mens utvalget bare var planlagt og før det var oppnevnt. Landsmøtet uttalte blant annet:

«Landsmøtet krever at regjeringen utsetter utbygging av Alta/Kautokeino-vassdraget inntil samerettsutredningen er ferdig. Først da får man en skikkelig oversikt over konsekvensene om hva en slik utbygging vil medføre for reindriften og andre brukergrupper. Om en slik avklaring ikke skjer, må NRL ta opp sitt forhold til samerettsutredningen til ny vurdering.»

Som nevnt fremmet representanter for de demonstrerende samer i Stilla i januar 1981 krav overfor styrene i både NRL og NSR om at de skulle be sine medlemmer legge ned alle verv i offentlige råd og utvalg, siden regjeringen ikke var villig til å stanse utbyggingen. Etter denne henvendelsen sendte styret i NSR spørsmålet ut på høring til lokalagene.

I tilslutning til det nevnte åtte-punktskravet til Kautokeino-møtet 17. februar 1981 uttalte NSR:

«Vi legger stor vekt på møtet, og resultatet av drøftingene vil avgjøre om vi kan se oss i

stand til å fortsette samarbeidet med myndighetene både som organisasjon og som enkeltmennesker i egenskap av tillitsvalgte representanter i samiske organisasjoner.»

NRL uttalte seg i likelydende ordelag.

Etter at Kautokeino-møtet ikke brakte noen stans i utbyggingsarbeidene i Alta, besluttet NSR's styre å innkalle til ekstraordinært landsmøte 13.-14. mars 1981 for å vurdere spørsmålet om å trekke seg fra offentlige råd og utvalg.

23. februar 1981 kunngjorde imidlertid statsministeren at anleggsvirksomheten likevel skulle utsettes. Begrunnelsen var at Tromsø museum først måtte gis anledning til å foreta de kulturminneregistreringer i anleggstraseen som museet var pålagt etter kulturminneloven av 9. juni 1978. Kulturminneloven hadde også tidligere vært framme i debatten, blant annet under skjønnet for Alta herredsrett. Men først etter at den ble trukket fram på nytt av NSR-formannen under Kautokeino-møtet, ble betydningen av loven i denne sammenheng nærmere utredet og tillagt virkning for utbyggingsarbeidet.

Statsministerens kunngjøring medførte at Folkeaksjonen avblåste videre aksjoner i Alta, at sultestreiken ble avsluttet – nøyaktig en måned etter at den ble innledet – og at NSR avlyste sitt ekstraordinære landsmøte i mars.

På det ordinære landsmøte i juni 1981 uttalte NSR om forholdet til myndighetene:

«Landsmøtet vil primært gå inn for at NSR også framover arbeider med å fremme samiske interesser ved deltagelse i offentlige råd, utvalg m.v. der vår organisasjon er representert. . . .

Styret må likevel i særlige vanskelige situasjoner, som f.eks. igangsetting av Alta/Kautokeino-utbygging ikke nøle med å innkalle til et ekstraordinært landsmøte for å behandle og bestemme organisasjonens holdning til nedleggelse av verv i offentlige råd og utvalg.»

I løpet av sommeren 1981 foretok Tromsø museum registreringer av kulturminner i anleggsområdet, og i september ble anleggsarbeidet startet igjen.

Styret i NSR innkalte da til ekstraordinært landsmøte 30. oktober 1981, hvor det som protest mot regjeringens beslutning om å fortsette anleggsarbeidet ble vedtatt med 52 mot 31 stemmer å be organisasjonens representanter nedlegge sine verv i alle offentlige råd og utvalg inntil videre. I brev av 6. november til Samerettsutvalget bekreftet NSR at organisasjonen hadde trukket sin representant, Alf Isak Keskitalo, inntil videre.

I tilknytning til dette vedtaket avga utvalgets formann 2. november 1981 følgende uttalelse overfor massemedia:

«Jeg må som formann i Samerettsutvalget beklage at Norske samers riksforbund trekker sin representant tilbake fra arbeidet i utvalget. Ifølge NSR's vedtak skal denne tilbakeføring bare skje inntil videre, og jeg tar dette som et uttrykk for at også NSR ønsker at utvalget fortsatt skal bestå. Det er vanskelig, både av prinsipielle og praktiske grunner, å utrede spørsmål om samiske rettigheter uten bred deltakelse fra de samiske organisasjoner, og jeg håper sterkt at tilbakeføringen vil bli kortvarig. Men inntil videre vil arbeidet i utvalget kunne skje i samsvar med retningslinjer som utvalget allerede har trukket opp. Enkelte endringer i utvalgets arbeidsprogram vil kunne bli nødvendige som følge av at NSR's representant ikke er til stede. For øvrig må utvalget nærmere vurdere den nye situasjon.»

Utvalget ga på det etterfølgende møte 30. november–2. desember 1981 sin tilslutning til innholdet i formannens uttalelse.

Spørsmålet om NSR's forhold til myndighetene kom opp igjen til behandling på organisasjonens ordinære landsmøte 17.–19. juni 1982. I landsmøtets vedtak om saken het det blant annet:

«Store og viktige spørsmål som angår den samiske befolkningens rettslige og kulturelle stilling er nå under utredning. Fordi myndighetene verken nå eller tidligere har erkjent sitt ansvar for den samiske minoritet, føler NSR et desto større ansvar for det samiske folks grunnleggende interesser. Landsmøtet vurderer det slik i dag at vår organisasjon må bruke alle tenkelige muligheter til innflytelse. . . .

Selv om realitetene som lå til grunn for det ekstraordinære landsmøtets vedtak ikke har endret seg, finner landsmøtet det nødvendig å be NSR's representanter i statlige og fylkeskommunale råd, utvalg og styre å gjenoppta sine verv. Videre bes styret gjenoppta kontakten med Regjeringen.»

Som følge av det foranstående deltok ikke NSR's representant på noen av utvalgets møter i tidsrommet fra 30. oktober 1981 til 19. juni 1982.

2.5.5. Bistand fra utvalget under rettssaken

Som nevnt ble spørsmålet om gyldigheten av utbyggingsvedtaket for Kautokeino-Alta-vassdraget reist for domstolene. I Alta skjønnsretts avgjørelse av 5. desember 1980 ble staten gitt medhold i at ingen av de innsigelser som var reist mot vedtaket, var tilstrekkelige til å medføre ugyldighet. Dette gjaldt også visse folkerettslige innsigelser.

I tilknytning til anken til Høyesterett over skjønnsrettens avgjørelse mottok utvalget en henvendelse fra regjeringsadvokat Bjørn Haug og advokat Leif Dunfjeld om mulig bistand fra utvalget med sikte på en best mulig belysning av de folkerettslige spørsmål i saken.

Utvalget sa seg på denne bakgrunn villig til å stille til partenes disposisjon det materialet om folkerett og utenlandsk rett som utvalget hadde samlet inn, og å gi de prosessfullmek-tiger som ønsket det, en orientering om dette materialet. Både fra statens og de ankende parters side benyttet man seg i en viss ut-strekning av dette.

2.6. PRIORITERING AV GRUNNLOVS- OG ORGANSPØRSMÅLENE

17. februar 1981 ble det som nevnt avholdt et møte i Kautokeino mellom de samiske organisasjoner og kommunalministeren på vegne av regjeringen. Bakgrunnen for møtet var visse hendelser i forbindelse med utbyg-gingen av Kautokeino-Alta-vassdraget.

Regjeringens synspunkter ble på møtet framlagt i form av en ti-punktsliste. De fem første punktene berørte utvalgets arbeid og hadde følgende ordlyd:

- «1. Samerettsutvalgets arbeid skal forseres. Formannen professor Carsten Smith frigjøres fra andre oppgaver. Han er innforstått med dette. Justisdeparte-mentet er villig til å engasjere ekspert-hjelp utover dette i den utstrekning det er nødvendig for å få tilstrekkelig fart i arbeidet.
2. Utvalget vil bli utvidet slik at Norske samers riksforbund og Samisk Institutt får hver sin representant i utvalget.
3. Regjeringen er enig i at utredning av spørsmålet om grunnlovsfesting av samenes status skal prioriteres og leg-ges fram i en egen delinnstilling.
4. Regjeringen stiller seg positiv til spørs-målet om eget folkevalgt organ for samene f.eks. slik det er gjennomført i Finland. En vil be Samerettsutvalget å prioritere denne utredningen på linje med grunnlovsspørsmålet.
5. I samsvar med ønske fra sameorganisa-sjonene er Regjeringen innstilt på at Ut-valget for umatrikulert grunn i Finnmark skal bygge sin innstilling på Samerettsutvalgets arbeid.»

I brev av 31. mars 1981 til Justisdeparte-mentet uttalte utvalget blant annet:

«Det henvises til kommunalministerens møte med de samiske organisasjoner i Kautokeino 17. februar 1981, den 10-punkts-liste over regjeringens synspunkter som ble utarbeidet i den forbindelse, og samtaler mellom Samerettsutvalgets formann og Jus-tisdepartementets ledelse.

Samerettsutvalget er etter dette innstilt på å utarbeide en delinnstilling om spørsmålene om grunnlovsfesting av samenes status og om eget folkevalgt organ for samene, jfr. pkt. 3 og 4 i 10-punktslisten.»

På utvalgets møte 30. november-2. desem-ber 1981 i Kautokeino ble det fra enkelte av

utvalgets medlemmer reist spørsmål om ut-valget burde revurdere det arbeidsprogram som her var lagt. Spørsmålet ble tatt opp til behandling på utvalgets møte 24.-26. mars 1982 i Vadsø.

Som argument for en endring av arbeids-programmet ble det anført at spørsmålet om samenes rettigheter til land og vann er det primære spørsmål i utvalgets mandat og der-for bør utredes først. Det ble dessuten gjort gjeldende at det ut fra problemområdenes saklige sammenheng ville være uheldig å ut-rede spørsmålene om ny grunnlovsregel og nytt organ før utvalget hadde tatt standpunkt til spørsmålene om rettighetene til land og vann.

Som argument mot en endring av arbeids-programmet ble det framholdt at arbeidspro-grammet hadde vært offentliggjort og derved skapt allmenne forventninger om snarlige delresultater. Det ble også påpekt at fram-driftsplanen var tatt inn i regjeringens lang-tidsprogram for 1982-85, og at en endring ville medføre en vesentlig forsinkelse av den første innstilling fra utvalget.

Det ble besluttet at formannen skulle legge fram for Justisdepartementet de ulike syn innen utvalget på den arbeidsprioritering som var kommet til uttrykk i den nevnte ti-punktslisten. Inntil videre ville imidlertid ut-valget arbeide etter de retningslinjer som tid-ligere var fastsatt.

I brev av 18. mai 1982 til utvalget ga departe-mentet ved departementsråden uttrykk for sitt syn på saken:

«Justisdepartementet er av professor Car-sten Smith orientert om drøftelsene i Same-rettsutvalget om en eventuell revisjon av ut-valgets arbeidsprogram. Spørsmålet er blitt reist i utvalget om det er riktig å oppretthol-de prioriteringen av spørsmålene om grunn-lovsfesting av samenes rettsstilling og om et eget folkevalgt samisk organ i en egen del-innstilling.

Justisdepartementet finner på det nåvæ-ende tidspunkt ikke tilstrekkelig grunn til å ta opp spørsmålet om å endre det arbeidspro-gram som tidligere er vedtatt.»

Dette ble lagt til grunn av et samlet utvalg.

På utvalgets møte 16.-18. mars 1983 i Oslo reiste enkelte av medlemmene på nytt spørs-mål om hensiktsmessigheten ved det fastsat-te arbeidsprogram.

På bakgrunn av det foranstående ønsker medlemmene Torgeir Austenå, Torolv Hu-stad, Einar Johansen, Ruth Johnsen, Leif Kristensen, Turid Lundgren, Harald Samu-elsberg og Oscar Varsi å gi uttrykk for at de anser prioriteringen av grunnlovs- og organ-spørsmålene framfor rettighetsproblemene angående naturressursene for uheldig.

2.7. FORSERING AV UTVALGETS ARBEID

Av ti-punktlisten fra kommunalministerens møte med de samiske organisasjoner 17. februar 1981 – hvorav de fem første punkter er gjengitt foran – gikk det fram at parallelt med en særlig prioritering av grunnlovs- og organspørsmålene skulle det også skje en forsering av utvalgets arbeid.

I brev til Justisdepartementet av 31. mars 1981 om de budsjettmessige konsekvenser av en slik forsering la utvalget fram forslag til økt møtehyppighet og styrking av sekretariatet.

Det viste seg vanskelig å øke møtehyppigheten i utvalget slik som forutsatt i brevet. En av grunnene til dette var medlemmenes generelt sett allerede store arbeidsbyrde i utvalget, og for enkelte medlemmers vedkommende ikke minst utenfor utvalget. Et annet forhold var at styrkingen av sekretariatet med en tilleggssekretær, som det også ble søkt om i brevet, først ble iverksatt i august 1981 (jfr. avsnitt 2.3. foran).

I punkt 1 i ti-punktlisten omhandles blant annet engasjement av eksperthjelp for utvalget. Utvalget hadde imidlertid allerede før regjeringens oppfordring om å forsere arbeidet drøftet behovet for tilkalling av sakkyndige i folkerett og utenlandsk rett i henhold til følgende fullmakt i kronprinsregentens resolusjon av 10. oktober 1980 om oppnevning av utvalget:

«Justisdepartementet gis fullmakt til å løse medlemmer fra vervet og til å oppnevne nye medlemmer. Departementet gis også fullmakt til å tilkalle sakkyndige, og til å oppnevne sekretær for utvalget.»

Oppnevningen av forsker Arne G. Arnesen, amanuensis Jan Helgesen og ambassadør Knut Sverre som sakkyndige (jfr. avsnitt 2.4.) kan således ikke betraktes som noe egentlig forseringstiltak.

Reelt sett har forseringen av utvalgets arbeid bestått i at formannen er blitt delvis fritatt for undervisning og eksamen – men ikke øvrige plikter – som professor ved Universitetet i Oslo under utvalgsarbeidet, at det ble ansatt en tilleggssekretær for utvalget fra august 1981, og at det ble gitt økte budsjettammer for virksomheten.

Tidsplanen har vært løpende drøftet med og godtatt av Justisdepartementet.

2.8. AVGRENSNING AV MANDATET

1. Utvalget har drøftet enkelte toikingspørsmål som mandatet reiser. Man finner grunn til å nevne disse allerede nå selv om de

i det vesentlige først vil få betydning i utvalgets senere delinnstillinger.

Et første spørsmål gjelder hvilke geografiske områder utvalget bør undersøke med sikte på disponeringen av og retten til naturressursene. Det heter om dette spørsmålet i mandatet:

«Utvalget bør i denne sammenheng i første rekke se på forholdene i Finnmark fylke – ikke bare inne i landet, men også i fjordene og ute ved kysten – og bør i nødvendig utstrekning utrede de samme spørsmål i andre deler av landet med samisk befolkning.»

Finnmark er særskilt nevnt. Dette har sin bakgrunn i at man i dette fylket finner det største sammenhengende område med samisk bosetting i landet, samtidig som spørsmålet om retten til jorden i Finnmark er noe som særlig har vært drøftet i den offentlige debatt i de senere år. I tråd med dette vil utvalget gi vurderinger omkring rettighetene til naturressursene i Finnmark en sentral plass i arbeidet.

Når det gjelder den nærmere avgrensning av hvilke «andre deler av landet med samisk befolkning» som bør undersøkes – i tillegg til Finnmark – angående disponeringen av og retten til naturressursene, har utvalget ikke funnet det nødvendig med noen nøyaktig kartlegging av det samiske innslag i byenes befolkning. Selv om et visst antall samer er bosatt både i Oslo, Bergen, Trondheim og andre byer, er det likevel ikke naturlig å betrakte områdene i disse byene som slike «deler av landet med samisk befolkning» som bør undergis en nærmere undersøkelse i forbindelse med spørsmålene om retten til land og vann.

Det er videre rettsregler av mer generell karakter som utvalget skal vurdere når det gjelder naturressursene i områder med samisk bosetting, dvs. rettsspørsmål som berører grupper av personer, i motsetning til konkrete, individuelle rettsforhold. Det er her ikke nødvendig å gå nærmere inn på hvordan grensen mellom generelle og individuelle rettsspørsmål vil bli trukket. Vesentlig å påpeke i denne sammenheng er bare at en drøftelse av generelle rettsregler etter utvalgets oppfatning ikke nødvendigvis gjør noen detaljert beskrivelse og avgrensning av samtlige områder i landet – utenom byene – med samisk befolkning. For å få en oversikt over de rettsproblemer som skal tas opp, antar utvalget at det vil være tilstrekkelig med en noe grovere angivelse av i hvilke deler av landet man finner samiske innslag i befolkningen.

Som veiledende grenser for mandatområdet

det har utvalget på bakgrunn av de foranstående betraktninger funnet det hensiktsmessig i hovedsak å følge grensene for reinbeiteområdene slik de er fastsatt ved kongelige resolusjoner og av Landbruksdepartementet. Etter utvalgets oppfatning vil man på den måten stort sett fange opp de deler av landet som det er aktuelt å vurdere nærmere i tilknytning til spørsmålene om samisk bruk av og rettigheter til land og vann. Dette gjelder hva enten spørsmålene knytter seg til reindrift, jordbruk, andre næringer eller annen bruk av naturressurser.

I alt finnes det seks reinbeiteområder: Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark. Med visse unntak er alle områder i fylkene fra og med Nord-Trøndelag og nordover definert som reinbeiteområder. For Finnmarks vedkommende er det øyene Rolvsøy, Hjelmsøy, Ingøy og Måsøy utenfor Porsanger-halvøya, som ved siden av Loppa øy utgjør de viktigste unntakene. I Troms er Nord-Kvaløy og en del mindre øyer unntatt. Det samme gjelder et noe større fastlandsområde som strekker seg nordover fra Andselv. Områder av betydning utenfor reinbeiteområde i Nordland fylke er Lofoten og Vesterålen, samt øya Vega og de øvrige øyene utenfor fastlandet i Brønnøy kommune. I Nord-Trøndelag er området mellom Nordlandsbanen og Trondheimsfjorden ikke del av reinbeiteområde. Når det gjelder Sør-Trøndelag, er en større del av fylket holdt utenfor. Dette gjelder grovt sagt områdene sør for Trondheimsfjorden som ligger vest for en linje mellom Stjørdal og Røros og dessuten de ytterste områdene av Fosen-halvøya og øyene vest for denne. I Hedmark finnes reinbeiteområde bare i Engerdal kommune ned til Femundsanden og i den østlige del av Os kommune.

Det vil også kunne bli tale om å vurdere rettsforholdene i enkelte områder som ligger utenfor reinbeiteområde. I Trollheimen og de tilstøtende områder har det f.eks. vært drevet samisk tamreindrift i hele dette århundre under til dels skarpe konflikter mellom reieneiere og grunneiere. Høyesterett avsa 21. oktober 1981 dom i sak om retten til tamreindrift i Trollheimen-områdene, som reieneierne tapte (jfr. Norsk Retstidende 1981 s. 1215 flg.). Saken er for tiden til vurdering i Landbruksdepartementet.

Utvalget vil i de senere delinnstillinger komme tilbake til den nærmere avgrensning av sitt undersøkelsesområde.

Innenfor de yttergrenser som er trukket opp, varierer innslaget av samisk bosetting og samisk bruk av naturressursene mye fra

distrikt til distrikt. Det henvises til framstillingen i kapittel 3.

2. Under utvalgets arbeid er det oppstått spørsmål om utvalget også skal utrede retts-spørsmål med tilknytning til kyst- og fjordsamers (sjøsamers) utøvelse av fiske i sjøen, dvs. i saltvann i fjordene og ved kysten.

I mandatet er det ikke sagt uttrykkelig noe sted at spørsmålene om fiske i sjøen skal utredes. På den annen side heter det i mandatet at utvalget skal utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann. Og det sies videre:

«Utvalget bør i denne sammenheng i første rekke se på forholdene i Finnmark fylke – ikke bare inne i landet, men også i fjordene og ute ved kysten – og bør i nødvendig utstrekning utrede de samme spørsmål i andre deler av landet med samisk befolkning» (uthevet her).

Det kan dessuten bemerkes at Norges fiskarlag var blant de organisasjoner som ble anmodet om å komme med forslag på medlem i forbindelse med oppnevningen av utvalget.

En utredning av retts-spørsmålene omkring sjøsamenes bruk av naturressursene som ikke også omfatter fiske i sjøen, vil for øvrig kunne framstå som noe ufullstendig.

På denne bakgrunn tolker utvalget mandatet slik at det vil bli aktuelt å vurdere retts-spørsmål i tilknytning til sjøfiske der dette er naturlig for vurderingen av samenes rettsstilling.

3. Det ble på Norske samers riksforbunds landsmøte i juni 1981 reist spørsmål om det ligger innenfor utvalgets oppgaver å se nærmere på – og eventuelt fremme forslag om – etablering av en utmarksavtale mellom utmarksutøvere i samiske områder og staten, etter mønster av jordbruks- og reindriftsavtalene.

Spørsmål om retten til å utnytte utmarksressurser og spørsmål om hvordan slike ressurser bør forvaltes, faller inn under utvalgets mandat i den grad det gjelder områder med samisk bosetting. En aktuell problemstilling for utvalget i tilknytning til dette er i hvilken grad de som utnytter utmarksressursene for næringsformål, bør gis visse fortrinnsrettigheter framfor andre typer brukere.

Etter utvalgets oppfatning hører det derimot ikke under mandatet å utrede i detalj innholdet i en eventuell statlig utmarksavtale, heller ikke hvilke private parter som bør være med i avtalen.

Men i betraktning av at utvalget har fått i

oppdrag blant annet å «utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter (uthevet her) til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder», må utvalget ha anledning til å vurdere på mer generelt grunnlag om det er hensiktsmessig og ønskelig å etablere en statlig utmarksavtale.

2.9. ARBEIDSGRUPPER

Utvalget delte seg allerede fra starten av inn i arbeidsgrupper etter ulike emneområder. Det ble nedsatt fire slike grupper for henholdsvis

1. spørsmålet om mandatområdets geografiske utstrekning med Ruth Johnsen, Martha Jåma og Mikal Urheim som medlemmer;
 2. rettshistoriske undersøkelser med Torolv Hustad, Martha Jåma, Harald Samuelsen og Gudmund Sandvik som medlemmer;
 3. spørsmålene om bruk av, rettigheter til og forvaltningsordninger vedrørende naturressursene med Per Abelvik, Torgeir Austenå, Mari Teigmo Eira, Bjørn Engstrøm, Kari Husabø, Einar Johansen og Leif Kristensen som medlemmer;
 4. spørsmålene om samisk manntall og representativt organ med Bjørn Engstrøm, Alf Isak Keskitalo og Oscar Varsi som medlemmer.
- Det var forutsetningen at utvalgets formann Carsten Smith skulle delta i alle arbeidsgrupper etter behov.
- Senere ble det også nedsatt arbeidsgrupper for
5. planlegging av utvalgets befaringer i Finnmark med Mari Teigmo Eira, Einar Johansen, Alf Isak Keskitalo og Leif Kristensen som medlemmer, og for
 6. utforming av mandat og opplegg for en historisk analyse av forholdene i det sørsamiske området i Norge med Carsten Smith, Torolv Hustad, Martha Jåma og Gudmund Sandvik som medlemmer.

Etter som arbeidet skred fram, ble det foretatt enkelte omorganiseringer av arbeidsgruppene. Fram mot avgivelsen av denne første delinnstilling har virksomheten i utvalget således vært organisert i følgende fire arbeidsgrupper for henholdsvis

7. spørsmålene om en grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling og om et samisk representativt organ med Carsten Smith som formann og Bjørn Engstrøm, Ruth Johnsen, Alf Isak Keskitalo (senere Nils Jernsletten), Turid Lundgren, Aslak Nils Sara, Mikal Urheim og Oscar Varsi som medlemmer;
8. spørsmålene om bruk av, rettigheter til og forvaltningsordninger vedrørende naturressursene i Finnmark, herunder også om rettshistoriske forhold med Torgeir Austenå som formann og Per Abelvik, Mari Teigmo Eira, Kari Husabø, Torolv Hustad, Einar Johansen, Martha Jåma, Leif Kristensen, Harald Samuelsen og Gudmund Sandvik som medlemmer;
9. internasjonal rett og utenlandsk rett med Carsten Smith som formann og de oppnevnte sakkyndige Arne G. Arnesen, Jan Helgesen og Knut Sverre som medlemmer. Fra utvalget har også Einar Johansen deltatt i denne gruppen;
10. spørsmålene om konsekvenser i lokalsamfunnene av slike forslag til grunnlovsbestemmelse om samer og representative organer for samer som utvalget behandler, med Torgeir Austenå, Kari Husabø, Ruth Johnsen, Turid Lundgren og Oscar Varsi som medlemmer.

På utvalgets møte 14.–19. november 1983 ble det dessuten nedsatt en arbeidsgruppe (jfr. avsnitt 2.16) for

11. utarbeidelse av utkast til uttalelse fra utvalget om norsk-finsk grenseboerbevis og forholdet til samiske rettigheter med Torgeir Austenå, Mari Teigmo Eira, Einar Johansen, Gudmund Sandvik og Oscar Varsi som medlemmer.

2.10. MØTER OG BEFARINGER

1. Det er hittil avholdt 16 plenums møter over i alt 50 dager:

1. 11. november 1980 i Tromsø,
2. 29.–30. januar 1981 i Oslo,
3. 2.–3. mars 1981 i Tromsø,
4. 30.–31. mars 1981 i Tromsø,
5. 1.–3. juni 1981 i Tana,
6. 16.–18. september 1981 i Alta,
7. 30. november–2. desember 1981 i Kautokeino,
8. 10.–12. februar 1982 i Alta,
9. 24.–26. mars 1982 i Vadsø,

10. 2.-5. juni 1982 i Skaidi,
11. 18.-20. oktober 1982 i Tromsø,
12. 15.-18. desember 1982 i Oslo,
13. 1.-4. februar 1983 i Oslo,
14. 16.-18. mars 1983 i Oslo,
15. 31. mai-3. juni 1983 i Oslo,
16. 14.-19. november 1983 i Oslo.

2. Arbeidsgruppene har søkt å avholde sine møter i tilknytning til utvalgets plenums møter. I tillegg er det avholdt 29 separate gruppe møter:

- gruppe 1: 12. januar 1981 i Bodø,
- gruppe 4: 10. januar 1981 i Kautokeino,
- gruppe 5: 16. oktober 1981 i Alta,
- gruppe 6: 17. august 1982 i Oslo,
- gruppe 7: 9.-10. november 1981 i Oslo,
9. desember 1981 i Tromsø,
14.-15. januar 1982 i Oslo,
27.-28. mai 1982 i Oslo,
17.-18. november 1982 i Oslo,
- gruppe 8: 19. oktober 1981 i Trondheim,
- gruppe 9: 18. mai 1981 i Oslo,
18. november 1981 i Oslo,
21. desember 1981 i Oslo,
26. februar 1982 i Oslo,
27. april 1982 i Oslo,
26. mai 1982 i Oslo,
9. august 1982 i Oslo,
13. september 1982 i Oslo,
25. oktober i Oslo,
1.-2. mars 1983 i Oslo,
14.-15. mars 1983 i Oslo,
22. april 1983 i Oslo,
26.-27. september 1983 i Oslo,
- gruppe 10: 18. februar 1983 i Vadsø,
15. mars 1983 i Oslo,
2. mai 1983 i Oslo,
10. august 1983 i Vadsø,
- gruppe 11: 17. februar 1984 i Vadsø.

3. Som ledd i innsamlingen av materiale vedrørende de spørsmål utvalget har til oppgave å vurdere, har utvalget arrangert høringsmøter, såkalte informasjonsmøter, med lokale politikere, representanter fra administrasjonen, næringsorganisasjoner, sameforeninger m.m. i ulike deler av Finnmark, derunder med fylkesutvalget i Finnmark. På informasjonsmøtene har utvalget i særlig grad vært interessert i å høre deltakernes syn på forhold vedrørende bruk av naturressursene i vedkommende område. Men utvalget har bedt om synspunkter også på de øvrige spørsmål som utvalget skal behandle.

Utvalget har også mottatt en redegjørelse om det finske sameparlament og rettstilstanden for finske samer mer generelt av Pekka Aikio og Heikki Hyvärinen. Aikio og Hyvärinen er henholdsvis formann og sekretær for et utredningsarbeid om samenes rettigheter i

Finland (jfr. avsnitt 2.11. nedenfor). Aikio var dessuten på den tid ordfører i det finske sameparlamentet.

Det har videre vært arrangert et fellesmøte med det såkalte Samekulturutvalget. Og utvalget har mottatt en redegjørelse om petroleumsvirksomheten i nord av statssekretæren i Olje- og energidepartementet. Utvalget har til sammen avholdt 11 slike møter med deltakere utenfra, alle i tilknytning til utvalgets egne plenums møter:

1. 1. juni 1981 ved Tana bru for Tana kommune med 23 lokale representanter,
2. 2. juni 1981 i Varangerbotn for Nesseby kommune med 20 lokale representanter,
3. 16. september 1981 i Alta for Alta, Kvalsund og Loppa kommuner med 17 lokale representanter,
4. 17. september 1981 i Alta med representanter for reindriftsadministrasjonen,
5. 17. september 1981 i Alta med de nevnte finske representanter,
6. 30. november 1981 i Kautokeino for Karasjok og Kautokeino kommuner med 13 lokale representanter,
7. 11. februar 1982 i Kautokeino med Norske reindriftssamers landsforbunds tillitsmannskonferanse,
8. 11. februar 1982 i Kautokeino med formennene i en del reinbeitedistrikter i Vest-Finnmark,
9. 25. mars 1982 i Vadsø med fylkesutvalget i Finnmark,
10. 4. juni 1982 i Skaidi med Samekulturutvalget,
11. 15. desember 1982 i Oslo med statssekretæren i Olje- og energidepartementet.

Møte nr. 8 i Kautokeino 11. februar 1982 gjaldt formennene for i alt 13 reinbeitedistrikter som ligger innenfor eller berører kommunene Alta, Kvalsund og Loppa. Disse distriktsformennene var også innbudt til informasjonsmøtet 16. september 1981 i Alta. Den gang var imidlertid de fleste av dem forhindret fra å møte på grunn av slaktetid og flytting. Utvalget besluttet på den bakgrunn å innby formennene til et nytt særskilt informasjonsmøte.

4. I tilknytning til plenums møtet i månedsskiftet november/desember 1981 i Kautokeino foretok utvalget en befaringsreise til Biedjovagge gruver, jordbruksbygda Avžže og det nye reinslakteriet i Kautokeino.

Under plenums møtet i mars 1982 foretok utvalget en befaringsreise i Pasvikdalen med blant annet besiktigelse av gruveanleggene i Bjørnevatn. Representanter for A/S Sydvaranger ga en orientering om virksomheten ved bedriften. I forbindelse med befaringsreisen av da-

len ble utvalget gitt en redegjørelse for bosetningshistorien i Pasvik av Steinar Wikan. Reindriftsagronom Harald Alstad orienterte om reindriften i området. Skogforvalter Jørgen Hoffmann orienterte om skogsdriften og formann i det lokale bonde- og småbrukarlag Odd Bjørnar Johansen om jordbruket.

Også utvalgets junimøte ble delvis benyttet til befarung. 2. juni 1982 besøkte utvalgets medlemmer strekningen Alta – Sennalandet – Skaidi – Kvalsund – Neverfjord – Rypefjord – Hammerfest. Under befarungen mottok utvalget redegjørelser fra representanter for kommunene Kvalsund, Sørøysund og Hammerfest.

Utvalget tar sikte på å foreta ytterligere befaringer i andre områder med samisk bosetting.

2.11. NORDISK SAMARBEID

Når det gjelder utvalgets deltakelse i nordisk samarbeid, gir mandatet som nevnt følgende retningslinjer:

«Utvalget bør også delta i eventuelt nordisk samarbeid om spørsmål som faller inn under utvalgets mandat etter nærmere bestemmelse av Justisdepartementet. I denne forbindelse kan særlig nevnes Nordisk Råds rekommandasjon nr. 24/1974 hvor det anbefales å utarbeide et felles program for å beskytte og bevare miljøet i de samiske kjerneområder.»

Nordisk råds rekommandasjon nr. 24/1974 har følgende ordlyd:

«Nordiska rådet rekommenderar Nordiska ministerrådet att utarbete ett gemensamt program för att skydda och bevara miljön i de samiska kärnområdena, bestående av

1. en samnordisk utredning av frågan om rättslig reglering av användningen av naturresurserna i de samiska områdena, syftande till att för framtiden och så snart detta är möjligt åstadkomma ett fastställande av omfånget av samernas rättigheter.
2. samordna de regionalpolitiska åtgärder som stöd för samernas näringar, samt
3. ett samordnat nordiskt forskningsprojekt som belyser den samiska befolkningens situation.»

Arbeidet i nordisk regi på grunnlag av den nevnte rekommandasjon ble i lang tid stilt i bero i påvente av rettskraftig dom i den svenske Skattefjell-saken. Saken var fremmet av svenske samer og gjaldt eiendomsretten til visse fjellområder i Jämtland. Högsta domstolens avgjørelse falt 29. januar 1981. På denne bakgrunn ble spørsmålet om videreføring av arbeidet med rekommandasjon nr. 24/1974 tatt opp i Nordisk råds juridiske ut-

valg, som drøftet saken på sitt møte i Harstad 24.–26. juni 1981. Samerettsutvalgets formann var invitert til dette møtet og redegjorde for utvalgets mandat og arbeidsopplegg. Formannens deltakelse på møtet skjedde etter oppfordring fra Justisdepartementet.

9.–10. september 1982 arrangerte Nordisk ministerråds sekretariat i samarbeid med Nordisk sameråds sekretariat og Nordisk samisk institutt et seminar i Kautokeino om oppfølging av rekommandasjon nr. 24/1974.

På seminaret deltok representanter for de samiske organisasjoner i Norge, Sverige og Finland, Nordisk sameråd, Nordisk samisk institutt, Nordisk ministerråds sekretariat, Nordisk råd, nasjonale utredningsutvalg og departementer. Samerettsutvalget var representert med formannen Carsten Smith og sekretær Einar Høgetveit. Dessuten deltok Nils Jernsletten som representant for Nordisk sameråds juridiske utvalg og Aslak Nils Sara som bestyrer av Nordisk samisk institutt.

På seminaret konstaterte man at det ikke var kommet i gang noen samnordisk utredning slik som omtalt i rekommandasjonens punkt 3. Derimot var det i 1978 og 1980 blitt nedsatt nasjonale samerettsutvalg i henholdsvis Finland og Norge, og direktivene for en svensk utredning var kort før seminaret blitt godkjent av den svenske regjering.

Seminaret drøftet blant annet spørsmålet om samarbeid mellom de nasjonale samerettsutredninger og sluttet seg til et framlagt utkast til retningslinjer for et slikt samarbeid.

På møte 29.–30. september 1982 godkjente Nordisk ministerråd (samarbeidsministrene) det nevnte utkast til retningslinjer med en mindre justering. Retningslinjene, som gjen-gis i det følgende, ble dermed å betrakte som et tillegg til utvalgets mandat:

- «1. Etablering af en kontaktmandsordning. Hvert af udvalgene udpeger en person, der kan kontaktes for oplysninger angående nationale samiske forhold samt forhold i tilknytning til den nationale udredning, herunder oplysninger om kildemateriale og faglitteratur, oplysninger om organisatoriske forhold m.m. Nordisk Samisk Institutt udpeger ligeledes en sådan kontaktperson.
2. Udvalgene holder løbende hinanden underrettet om det nationale udredningsarbejde, bl.a. gennem udveksling af afsluttede rapporter eller dele heraf, eventuelle årsmeldinger samt tilgængeligt materiale i øvrigt, der kan være af interesse for de andre udvalg.
3. Såvidt muligt bør et udvalgs anmodning om mundtlig orientering vedr. et andet udvalgs arbejde generelt eller behandlingen af et afgrænset spørgsmål imødekommes.

4. Udvalgene kan efter behov afholde fællesmøder, evt. alene med deltagelse af udvalgenes formænd og sekretærer.
5. Rapporter eller dele heraf samt eventuelle årsmeldinger, der udveksles jfr. punkt 2 tilstilles endvidere Nordisk Sameråds Sekretariat, Nordisk Samisk Institutt, Nordiska samarbetsorganet för same-spørsmål och renskøtselårer samt Nordisk Ministerråds sekretariat. Disse institutioner skal på sin side holde udvalgene orienteret om forhold eller materiale, som kan være af interesse for de pågående utredninger.
6. Andre nationale nordiske udvalg, der udfører utredningsvirksomhed på tilgrænsende områder kan benytte den under pkt. 1 nevnte kontaktmandsordning.»

På utvalgets møte 18.-20. oktober 1982 ble formannen Carsten Smith oppnevnt som kontaktperson i henhold til punkt 1 i retningslinjene.

Rekommandasjon nr. 24/1974 ble på nytt drøftet av Nordisk råds juridiske utvalg på møte i København 28. september 1983. Carsten Smith var invitert til møtet og orienterte om arbeidet i Samerettsutvalget.

28. november 1983 ble det holdt et møte i Oslo mellom utvalgets formann og sekretærer og representanter for den svenske samerettsutredningen. Det fant her sted en gjensidig orientering om arbeidet i de to utredningene. Et nytt møte ble holdt i Helsingfors 14. og 15. februar 1984, hvor også representanter fra finsk side var med. Fra norsk side deltok her Carsten Smith, Torgeir Austenå og utvalgets sekretær Stein Owe. Det viste seg at utredningsarbeidet i de tre land nå var kommet til et punkt, når hovedoppgaven for det norske utvalg ville bli utredningen av retten til land og vann i Finnmark, hvor forholdene lå til rette for et mer utstrakt samarbeid enn tidligere. Man ble enige om å fremme forslag for de nasjonale utredninger om at samarbeidet i første omgang særlig skulle omfatte en juridisk framstilling av den gjeldende rett når det gjelder reindriftsretten og dens vern i de enkelte land.

2.12. ØVRIG MATERIALINNSAMLING OG KONTAKTVIRKSOMHET

1. Når det ellers gjelder innsamling av materiale til utvalgets vurderinger, heter det i mandatet at utvalget bør ha adgang til å samarbeide med andre utredningsprosjekter av interesse for utvalgets mandat. I den forbindelse pekes det blant annet på arbeidet ved Nordisk samisk institutt:

«Ved Nordisk samisk institutt pågår flere utredningsprosjekter som kan være av

interesse for utvalgets mandat. F.eks. har det siden 1975 pågått et historisk/juridisk prosjekt om bruksrett og bruksmåte i de samiske områder. Bakgrunnen for dette prosjektet er blant annet den konflikt som finnes mellom tradisjonelle samiske bruksmåter og moderne utnyttning av naturressursene i sameområdene. Et annet prosjekt går ut på å kartlegge og skaffe kunnskap om hvordan og i hvilken grad samiske næringsinteresser blir varetatt ved dagens arealplanlegging.

Utvalget bør samarbeide med Nordisk samisk institutt for å dra nytte av de utredninger som foregår der.»

Nordisk samisk institutt har stilt et omfattende materiale til utvalgets disposisjon. Det dreier seg såvel om materiale fra de to prosjektene som er nevnt i mandatet, som fra andre prosjekter ved instituttet.

Det kan dessuten nevnes at det ved instituttet ble igangsatt et utredningsarbeid om urbefolkningenes stilling i folkeretten. Instituttet hadde engasjert forsker, nåværende byråsjef, Arne G. Arnesen til dette arbeidet. Samtidig ble Arnesen gitt anledning til å delta som sakkyndig i utvalgets arbeidsgruppe for internasjonal rett og utenlandsk rett.

Nordisk samisk institutt avholdt 26.-30. oktober 1981 et historisk-juridisk seminar hvor flere av instituttets prosjekter ble gjennomgått. Av utvalgets medlemmer deltok Torgeir Austenå og Gudmund Sandvik på seminaret, i tillegg til Alf Isak Keskitalo og Aslak Nils Sara, som begge har sin arbeidsplass ved instituttet.

Som omhandlet i avsnitt 2.4 avholdt videre instituttet 18.-19. april 1983 et seminar om Samerettsutvalgets forskningsbehov. Av utvalgets medlemmer deltok Mari Teigmo Eira, Nils Jernsletten, Martha Jåma, Gudmund Sandvik og Aslak Nils Sara på seminaret.

For øvrig har flere av medarbeiderne ved instituttet bistått utvalgets medlem Aslak Nils Sara ved utarbeidelsen av kapittel 3 om samene i Norge og kapittel 4 om samene som etnisk gruppe.

2. Ifølge mandatet bør utvalget også ha kontakt med Kirke- og undervisningsdepartementet, som har ansvaret for utredningen av samiske kultur- og utdanningsprosjekter. Utvalget har under sitt arbeid i tråd med dette hatt løpende kontakt på formanns- og sekretariatsnivå med Samekulturutvalget, som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. oktober 1980. Når det gjelder spørsmålet om vern av samisk kultur mer allment, har de to utvalg til dels overlappende mandater. Og siden begge utvalg er oppnevnt for å utrede samiske spørsmål, må utvalgenes grunnlagsmateriale nødvendigvis ha en del berøringspunkter. Det har på denne bakgrunn

vært ført fellesdrøftelser om deler av grunnlagsmaterialet og til en viss grad også om utvalgenes vurderinger og forslag. Som nevnt fant det sted et fellesmøte mellom de to utvalg 4. juni 1982. Samekulturutvalget har dessuten deltatt med observatører på flere av utvalgets såkalte informasjonsmøter (jfr. avsnitt 2.10).

3. Videre framholder mandatet at Landbruksdepartementet bør kontaktes, siden departementet arbeider med spørsmålet om etablering av kommunale folkevalgte organer som ledd i forvaltningen av den umatrikulerte grunnen i Finnmark fylke. Ved kongelig resolusjon av 22. januar 1981 ble det oppnevnt et eget utvalg under Landbruksdepartementet med reindriftssjef Ole K. Sara som formann til å se nærmere på dette spørsmålet. I samsvar med ønske fra sameorganisasjonene besluttet imidlertid regjeringen kort etter oppnevningen at arbeidet i dette utvalget skulle stilles i bero i påvente av Samerettsutvalgets innstilling (jfr. punkt 5 i ti-punktslisten gjengitt foran i avsnitt 2.6). Utvalget ble senere nedlagt ved kongelig resolusjon av 19. november 1982.

4. Foruten det som hittil er nevnt, har utvalgets formann og sekretær Einar Høgetveit dels sammen, dels hver for seg foretatt en del reiser med sikte på innsamling av materiale til utvalget. I noen grad gjelder det samme for flere av utvalgets øvrige medlemmer.

Nedenfor er stilt opp en liste over reise- og kontaktpvirksomhet som er foretatt fra utvalgets side utenom de plenumsmøter, arbeidsgruppemøter, informasjonsmøter og de øvrige fellesarrangementer som er omtalt i avsnitt 2.10. Denne reise- og kontaktpvirksomhet er i størst mulig utstrekning foretatt i forbindelse med de ulike utvalgsmøter.

- 6. november 1980, møte i Kautokeino med representanter for Nordisk samisk institutt – Carsten Smith og Einar Høgetveit (dessuten deltok Alf Isak Keskitalo som seksjonsleder ved instituttet),
- 10. januar 1981, møte i Kautokeino med representanter for Nordisk samisk institutt – Carsten Smith og Einar Høgetveit (dessuten deltok Alf Isak Keskitalo som seksjonsleder ved instituttet),
- 5.-6. februar 1981, konferanse for tillitsvalgte i Norske samers riksforbund i Kautokeino – Einar Høgetveit (dessuten deltok Alf Isak Keskitalo som medlem av NSR),
- 11. februar 1981, møte med kommunalminister Harriet Andreassen og Samordningsutvalget for samiske spørsmål – Carsten Smith (dessuten deltok Bjørn Engstrøm som representant for Justisdepartementet),
- 26. februar 1981, konferanse om ILO-konvensjon nr. 107 i Kautokeino arrangert av fylkesmannen i Finnmark – Carsten Smith og Einar Høgetveit,
- 27. februar 1981, møte i Kautokeino med representanter for Nordisk samisk institutt – Carsten Smith og Einar Høgetveit (dessuten deltok Alf Isak Keskitalo som seksjonsleder ved instituttet),
- 4. mars 1981, møte i Tromsø med Forskningsgruppen for samiske studier/etniske relasjoner ved Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø – Carsten Smith, Gudmund Sandvik og Einar Høgetveit,
- 4. mars 1981, møte i Tromsø med Historieseksjonen ved Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø – Carsten Smith, Gudmund Sandvik og Einar Høgetveit,
- 23. mars 1981, seminar om urbefolkningenes rettigheter i Stortinget i Oslo arrangert av Den internasjonale arbeidsgruppen for urbefolkningssaker (IWGIA) i samarbeid med gruppesekretariatet i Senterpartiet på vegne av de tre mellompartiene – Carsten Smith og Einar Høgetveit,
- 27. april-2. mai 1981, Verdensrådet for urbefolkningers tredje generalforsamling i Canberra, Australia – Einar Høgetveit (dessuten deltok Alf Isak Keskitalo som utsending for Norske samers riksforbund og Martha Jáma for Norske reindriftssamers landsforbund),
- 19. mai 1981, møte i Tromsø med medarbeidere ved Samisk-etnografisk avdeling, Tromsø museum, Universitetet i Tromsø – Carsten Smith,
- 20.-21. mai 1981, seminar om urbefolkningenes plass i europeiske og ikke-europeiske nasjonalstater ved Universitetet i Tromsø arrangert av Forskningsgruppen for samiske studier/etniske relasjoner – Carsten Smith og Einar Høgetveit,
- 4. juni 1981, møte i Vadsø med fylkesmann i Finnmark Anders Aune – Carsten Smith og Einar Høgetveit,
- 4. juni 1981, møte i Vadsø med fylkesordfører i Finnmark Arnulf Olsen – Carsten Smith og Einar Høgetveit,
- 4.-5. juni 1981, granskning av Jordsalgskontorets arkiv i Vadsø – Gudmund Sandvik,
- 16.-18. juni 1981, Norske reindriftssamers landsforbunds landsmøte i Karasjok – Carsten Smith (dessuten deltok Martha Jáma som medlem av NRL),
- 19.-22. juni 1981, Norske samers riksforbunds landsmøte på Evenskjær ved Har-

- stad – Carsten Smith (dessuten deltok Alf Isak Keskitalo og Aslak Nils Sara som medlemmer av NSR),
- 24.–26. juni 1981, møte i Nordisk råds juridiske utvalg i Harstad – Carsten Smith (dessuten deltok Aslak Nils Sara som bestyrer ved Nordisk samisk institutt),
 - 3.–5. juli 1981, Samenes landsforbunds landsmøte i Skoganvarre – Carsten Smith og Einar Høgetveit (dessuten deltok Oscar Varsi som formann i SLF),
 - 19.–28. august 1981, besøk på Jordsalgskontoret i Vadsø og befaring i Tana-dalen – Torgeir Austenå (kombinert med en ekskursjon for Norges landbrukshøgskole),
 - 19.–21. september 1981, reise i Finnmark – Carsten Smith,
 - 1.–2. oktober 1981, møter i Porsanger med Finnmark bondelag, Porsanger bondelag og Stabbursdalens grunneierforening – Torolv Hustad,
 - 26.–30. oktober 1981, historisk-juridisk prosjektmøte ved Nordisk samisk institutt i Kautokeino – Torgeir Austenå og Gudmund Sandvik (dessuten deltok Alf Isak Keskitalo og Aslak Nils Sara som henholdsvis seksjonsleder og bestyrer ved instituttet),
 - 7. januar 1982, møte i Tromsø om utarbeidelse av spørreskjema vedrørende reindriften – Mari Teigmo Eira og Martha Jåma,
 - 12.–13. januar 1982, seminar om urbefolkningsretten i skandinavisk rettspraksis og teori i Hornbæk, Danmark – Einar Høgetveit,
 - 16. januar 1982, generalforsamling i Tana laksebreveierforening på Levajok – Torgeir Austenå,
 - 9. februar 1982, gransking av statsarkivet i Tromsø – Gudmund Sandvik,
 - 26. februar 1982, møte i Vadsø mellom statssekretæren i Landbruksdepartementet, representanter for jordbruks- og reindriftsorganisasjonene i Finnmark og representanter for de offentlige jordbruks- og reindriftsadministrasjoner om problemene mellom de to næringer – Carsten Smith,
 - 11. mars 1982, årsmøte i Sør-Trøndelag og Hedmark reinsamelag på Røros – Carsten Smith og Martha Jåma,
 - 23. mars 1982, møte i Tromsø med medarbeidere ved Samisk-etnografisk avdeling, Tromsø museum, Universitetet i Tromsø – Carsten Smith og Einar Høgetveit,
 - 23. mars 1982, gransking av statsarkivet i Tromsø – Gudmund Sandvik,
 - 26. mars 1982, møte med fylkeskonservator Einar Niemi i Vadsø – Gudmund Sandvik,
 - 27. mars 1982, møte med historiker Henry Minde i Alta – Gudmund Sandvik,
 - 23.–25. april 1982, seminar om de samiske kyst- og fjordområder i Lakselv – Einar Johansen og Harald Samuelsenberg (dessuten deltok Aslak Nils Sara som bestyrer ved Nordisk samisk institutt),
 - 12. mai 1982, seminar om norsk arbeid med urbefolkningsproblemer i Utenriksdepartementet, Oslo – Bjørn Engstrøm og Einar Høgetveit,
 - 1. juni 1982, møte i Moen i Troms med sivilagronom Hans Prestbakmo – Carsten Smith, Torgeir Austenå og Kari Meling,
 - 7.–9. juni 1982, seminar i Åbo, Finland, om forskning, undervisning og informasjon om menneskerettighetene – Einar Høgetveit,
 - 15.–17. juni 1982, landsmøte i Norske reindriftssamers landsforbund i Skibotn – Torgeir Austenå og Kari Meling,
 - 19.–20. juni 1982, landsmøte i Samenes landsforbund i Karasjok – Per Abelvik og Einar Høgetveit (dessuten deltok Harald Samuelsenberg som delegat og Oscar Varsi som formann i SLF),
 - 21. juni 1982, seminar om urbefolkningsrett på Universitetet i Oslo – Carsten Smith og Einar Høgetveit,
 - 30. juni 1982, møte i Olje- og energidepartementet om petroleumsvirksomheten i nord og de samiske interesser – Einar Høgetveit,
 - 1. juli 1982, møte i Kommunaldepartementet mellom kommunalminister Arne Rette- dal, representanter for ulike departementer og representanter for Norske reindriftssamers landsforbund – Einar Høgetveit,
 - 9.–10. september 1982, seminar i Kautokeino om oppfølging av Nordisk råds rekkommandasjon nr. 24/1974 – Carsten Smith og Einar Høgetveit (dessuten deltok Nils Jernsletten som representant for Nordisk sameråd og Aslak Nils Sara som bestyrer ved Nordisk samisk institutt),
 - 10. september 1982, møte i Kautokeino med lederen for Samisk utdanningsråds administrasjon – Carsten Smith og Einar Høgetveit,
 - 29.–30. november 1982, seminar i Kautokeino om petroleumsvirksomheten i nord og de samiske interesser – Torgeir Austenå (dessuten deltok Harald Samuelsenberg som representant for SLF og Aslak Nils Sara som bestyrer ved Nordisk samisk institutt),
 - 22. januar 1983, planleggingsmøte i Tromsø med utvalgets sakkynndige Steinar Pedersen og Hans Prestbakmo – Torgeir Austenå og Gudmund Sandvik,

- 23. januar 1983, møte i Tromsø med historikerne Narve Bjørge og Henry Minde – Gudmund Sandvik,
- 17. april 1983, møte i Alta med Sverre Eilertsen om registrering av gamle pantebøker – Gudmund Sandvik,
- 18.–19. april 1983, seminar i Kautokeino om historisk forskning om samiske spørsmål – Gudmund Sandvik (dessuten deltok Mari Teigmo Eira, Nils Jernsletten, Martha Jåma og Aslak Nils Sara),
- 21.–22. april 1983, gransking i Vadsø av Jordsalgskontorets og fylkesmannens arkiv – Gudmund Sandvik,
- 25. april 1983, møte i Vadsø med fylkeskonservator Einar Niemi – Gudmund Sandvik,
- 26. mai 1983, møte på Drag i Tysfjord om Samerettsutvalgets arbeid arrangert av Nord-Salten sameforening – Carsten Smith og Einar Høgetveit (dessuten deltok Mikal Urheim som Tysfjord kommunes representant i utvalget),
- 27. mai 1983, møte i Kautokeino med medarbeidere ved Nordisk samisk institutt – Carsten Smith og Einar Høgetveit (dessuten deltok Aslak Nils Sara som instituttets representant i utvalget),
- 16.–18. juni 1983, landsmøte i Norske samers riksforbund i Spansdalen, Troms – Einar Høgetveit (dessuten deltok Nils Jernsletten som medlem av NSR),
- 20.–23. juni 1983, landsmøte i Norske reindriftssamers landsforbund i Brekken ved Røros – Bjørn Engstrøm (dessuten deltok Martha Jåma som medlem i NRL),
- 1.–3. juli 1983, landsmøte i Samenes landsforbund på Evenskjær ved Harstad – Gudmund Sandvik (dessuten deltok Harald Samuelsen som delegat til landsmøtet),
- 11.–14. august 1983, den 12. nordiske samekonferanse i Utsjok, Finland – Carsten Smith (dessuten deltok Mari Teigmo Eira og Martha Jåma som delegater for NRL og Aslak Nils Sara som visepresident i Verdensrådet for urbefolkningen),
- 28. september 1983, møte i Nordisk råds juridiske utvalg i København – Carsten Smith,
- 21.–25. november 1983, møter i Oslo med utvalgets sakkyndige Steinar Pedersen og Hans Prestbakmo – Torgeir Austenå og Gudmund Sandvik,
- 28. november 1983, møte i Oslo med representanter for den svenske samerettutredningen – Carsten Smith, Einar Høgetveit og Stein Owe.

Dessuten har utvalgets formann under arbeidets gang hatt flere møter med ledelsen i

Justisdepartementet og med representanter for ulike forskningsmiljøer.

5. Sekretærens reise til urbefolkningskonferansen i Australia i april-mai 1981 ble gjenstand for en viss offentlig debatt. Utvalget har på denne bakgrunn funnet det riktig å gjengi sin protokollasjon om saken:

«Samerettsutvalget har et meget omfattende mandat. Det skal utrede spørsmålene om rettighetene til naturressursene i områder med samisk bosetning og spørsmålene om en grunnlovsfesting av samenes status og om et eget representativt organ for samene.

Ved utredningen av disse spørsmål må utvalget først og fremst undersøke og vurdere de faktiske forhold og rettsoppfatninger i Finnmark og andre områder av landet med samisk bosetning. Dette vil være utvalgets hovedoppgave.

Men i regjeringens mandat er det også uttalt at utvalget skal undersøke de folkerettslige spørsmål. Det sies her bl.a.:

«I debatten om samenes rettsstilling har det i atskillig utstrekning vært påberopt internasjonale konvensjoner og resolusjoner og argumenter med grunnlag i samenes stilling som urbefolkning eller etnisk minoritet.»

Videre heter det:

«Utvalget bør i nødvendig utstrekning utrede og vurdere hvilken betydning disse folkerettslige forhold bør ha ved utformingen av de forslag som utvalget fremmer.»

For å utføre denne del av oppgaven må utvalget samle det materiale som fremkommer i den internasjonale debatt om disse spørsmål.

Regjeringen har bedt utvalget om å forsere sitt arbeid. Det er da viktig at denne innsamling av materiale skjer på en så effektiv måte som mulig.

Dette er bakgrunnen for at utvalgets sekretær reiser som observatør på urbefolkningskonferansen.

Det er selvsagt ikke hensikten å finne materiale om norske forhold eller å undersøke australske forhold. Formålet er ganske enkelt å være observatør på selve konferansen. Denne ville forsåvidt ha vært av like stor interesse selv om den hadde vært i Norge.

Hvorvidt det kommer noe ut av forhandlingene som er av interesse for Samerettsutvalget, er usikkert. Men utvalget antar at sekretæren sannsynligvis vil kunne få en oversikt over folkerettslige kilder og innsikt i den internasjonale debatt som vil være tidsbesparende for utvalget.

Av disse grunner har utvalget funnet det saklig riktig at utvalgets sekretær reiser som observatør til konferansen. Det skjer med Justisdepartementets godkjennelse.

Enkelte av utvalgets medlemmer har uttalt sterk tvil om riktigheten av dette standpunkt. Men de har ut fra den foreliggende begrunnelse ikke funnet å ville motsette seg dette vedtak.

Utvalgets medlemmer Einar Johansen og Oscar Varsi anser det ikke som nødvendig eller ønskelig at sekretæren for utvalget reiser til urbefolkningskonferansen i Australia.»

Sekretærens rapport fra konferansen er inntatt som vedlegg 1 til innstillingen.

6. Foruten det som er nevnt av møte- og kontaktvirksomhet med sikte på innsamling av materiale til utvalgets vurderinger, er det ved utvalgets sekretariat samlet et omfattende skriftlig materiale. Det er utarbeidet en egen fortegnelse over dette, og medlemmene har under arbeidets gang hatt anledning til å benytte seg av materialet i den grad de måtte ønske. Dette materialet vil bli overlatt til Justisdepartementet når utvalget har utført sitt arbeid.

2.13. UTVALGETS UTTAELSE OM ILO-KONVENSJON NR. 107

Kort før utvalget ble oppnevnt, ble det avgitt en utredning til Sosialdepartementet om ILO-konvensjon nr. 107 fra 1957 om vern og integrering av urbefolkninger. Utredningens siktemål var å klarlegge hva konvensjonen krever av de land som ratifiserer den, og hvilke virkninger en eventuell norsk ratifikasjon vil få. Utredningen er trykt som NOU 1980:53.

Utredningen ble sendt ut på høring i oktober 1980 blant annet til ulike departementer. Sosialdepartementet ba i den forbindelse det enkelte departement om å forelegge utredningen for underliggende direktorater, institusjoner og organisasjoner som det måtte være naturlig å be om uttalelse fra.

I notat av 7. november 1980 ba Justisdepartementet om utvalgets eventuelle synspunkter på de spørsmål som utredningen reiser. Utvalget avgav sin uttalelse 31. mars 1981.

Innledningsvis i uttalelsen ble det gitt uttrykk for at det var for tidlig for utvalget å ta stilling til spørsmålet om ILO's regelverk bør være retningsgivende for norske forhold, slik at konvensjonen vil kunne ratifiseres. Utvalget måtte derfor nøye seg med å framkomme med enkelte foreløpige merknader i tilknytning til ulike spørsmål som berører utvalgets mandat.

I uttalelsen kom utvalget dernest med noen synspunkter på spørsmålet om ILO-konvensjonens virkeområde. I den forbindelse ble det påpekt at begrepet urbefolkning blir brukt i til dels ulik betydning i faglig og politisk debatt, og utvalget uttalte videre:

«I ILO-konvensjonens forstand vil det avgjørende være om samene stammer fra en befolkningsgruppe «som bodde i landet, eller i et geografisk område som landet tilhører, på tidspunktet for erobring eller kolonisasjon». Dette historiske kriteriet er antakelig det eneste som ifølge artikkel 1 kreves oppfylt for at en gruppe skal kunne betraktes som urbefolkning i konvensjonens forstand.»

Utvalget kommenterte også de øvrige vilkår som må være til stede for at konvensjonen skal komme til anvendelse. Hvorvidt samene kan anses omfattet av konvensjonens bestemmelser, ble det imidlertid ikke tatt stilling til da spørsmålet ennå ikke var tilstrekkelig utredet og gjennomdrøftet av utvalget. Det var dessuten ikke nødvendig å ta stilling til dette i denne omgang da en avgjørelse av ratifikasjonsspørsmålet i alle fall fortsatt måtte vente en tid. Men utvalget tilføyde:

«Utvalget mener imidlertid at det under enhver omstendighet vil være uriktig å ratifisere konvensjonen med det for øye at den bare skal ha virkning for andre lands urbefolkninger. Hvis man skal vurdere ratifikasjonsspørsmålet, må denne vurdering etter utvalgets mening ha som forutsetning at konvensjonens bestemmelser vil kunne komme til anvendelse overfor samene i Norge.»

Videre knyttet uttalelsen noen kommentarer til konvensjonens bestemmelser om jordspørsmål. Artikkel 11 i konvensjonen er en sentral bestemmelse i denne forbindelse. Bestemmelsen lyder (i den uoffisielle norske oversettelse):

«Personer som tilhører vedkommende befolkningsgrupper skal få godkjent sin eiendomsrett, kollektiv eller individuell, til den jord disse grupper gjennom tidene har hatt rådighet over.»

Utvalget uttalte for det første at denne artikkelen etter utvalgets syn ikke beskjærer adgangen til alminnelig offentligrettslig regulering av ressursutnyttelsen.

Ifølge utredningen i NOU 1980:53 trenger anerkjennelse av gruppenes eiendomsrett etter artikkel 11 ikke bare gjelde det som nå er offentlig land. Det kan også bli tale om tilbakeføring av områder som i tidens løp er gått over på private hender. I utvalgets uttalelse het det om dette spørsmålet:

«Utvalget vil allerede nå anføre at dette ikke synes å være en aktuell problemstilling i Norge.»

Videre ble spørsmålet om artikkel 11 også tar sikte på nomadiske eller halv-nomadiske gruppers periodiske bruk av landområder, kommentert. Utvalget uttalte:

«Utredningen (s. 36) antar at bestemmelsen i prinsippet kommer til anvendelse i slike tilfelle, men nevner samtidig at det motsatte syn har vært hevdet. Dette spørsmålet vil etter utvalgets oppfatning blant annet avhenge av hvor intensiv bruk man mener er nødvendig for at gruppene skal kunne sies å ha hatt «rådighet over» områdene. Utvalget har til hensikt å komme nærmere inn på dette spørsmål i sin utredning.»

Etter å ha berørt et par andre tolkings-spørsmål som konvensjonens jordbestemmelser reiser, konkluderte utvalget med at de nærmere virkninger av en ratifikasjon foreløpig var mangelfullt utredet. Og man tilføyde i uttalelsen:

«Blant annet kan nevnes at man må undersøke nærmere i hvilke områder av Finnmark det eventuelt kan bli tale om å etablere nye eiendomsforhold og forvaltningsordninger. Det samme spørsmål må utredes for samiske bruksområder sør for Finnmark. Videre må det avklares hvilke former for eiendomsrett (allmenninger har bl.a. vært nevnt) som kan være aktuelle for norske forhold.»

Utvalget kom deretter litt inn på de nærmere vilkår for ratifikasjon av konvensjonen og uttalte blant annet:

«Det er en statsrettslig regel at konvensjoner som krever endring av norske lovregler, ikke kan ratifiseres før de nødvendige lovbestemmelser er vedtatt. Denne regelen er ikke alltid blitt strengt etterlevet. Men såvel regjeringen som Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite har flere ganger gitt uttrykk for at dette er den riktige fremgangsmåte.

Spørsmålet om lovendringer vedrørende disponeringen av naturressurser i områder med samisk bosetning er for tiden til utredning i utvalget. En proposisjon til endring av rettstilstanden på dette området vil i praksis vanskelig kunne fremmes før utvalget har avgitt sin innstilling om disse spørsmålene.»

Utvalget mente således at det ennå ville måtte gå en tid før det kunne bli aktuelt for Norge å ratifisere konvensjonen. Det het avslutningsvis i uttalelsen:

«Samerettsutvalget mener på denne bakgrunn at det er for tidlig å ta stilling til spørsmålet om ILO-konvensjonen bør ratifiseres av Norge.

Utvalget vil ellers peke på at en ratifikasjon ikke er noe vilkår for at samene i Norge skal kunne oppnå de rettigheter konvensjonen omhandler. Slike rettigheter kan, helt eller delvis, etableres ved lov uavhengig av en ratifikasjon.

Spørsmålet om ratifikasjon av ILO-konvensjonen bør avgjøres når utvalget har gjennomført sitt arbeid. Utvalget finner det naturlig at dette spørsmål blir behandlet i utvalgets sluttinnstilling.»

Utvalgets uttalelse om ILO-konvensjon nr. 107 er tatt inn som vedlegg 2 til innstillingen.

I likhet med utvalget mente også en rekke av de øvrige høringsinstanser at ratifikasjonsspørsmålet burde utsettes. Som det framgår av følgende utdrag av brev av 27. august 1982 til Stortingets presidentskap, sluttet også sosialministeren seg til dette:

«De fleste av høringsinstansene har nå uttalt seg til realiteten i utredningen. De aller fleste tilrår at ratifikasjonsspørsmålet blir stilt i bero til Samerettsutvalget (Smith-ut-

valget) og Kulturutvalget (Myklevoll-utvalget) har avgitt sine innstillinger og de er behandlet i de politiske organer. Spørsmålet om norsk ratifikasjon må da tas opp igjen.

Departementet har på bakgrunn av de nevnte tilrådinger funnet det mest riktig å vente med å legge fram en stortingsmelding/proposisjon til Samerettsutvalget og Kulturutvalget har avgitt sine innstillinger i denne sak.»

2.14. UTVALGETS UTTALELSE OM UTKAST TIL ODELSTINGSPROPOSISJON OM EN HØYFJELLSKOMMISSJON FOR NORDLAND OG TROMS

I brev av 3. februar 1983 anmodet Justisdepartementet om høringsuttalelse fra utvalget vedrørende utkast til odelstingsproposisjon om en høyfjellskommisjon for Nordland og Troms.

Utvalget ga formannen fullmakt til å avgitt uttalelse på utvalgets vegne. Uttalelsen ble avgitt 20. mai 1983.

Innledningsvis i uttalelsen ble det konstatert at det forelå en viss grad av «overlapping» når det gjelder arbeidsoppgavene til henholdsvis høyfjellskommisjonen og utvalget. Dette forhold var også berørt i departementets utkast. Og departementet hadde ikke funnet at forholdet talte for noen utsettelse av høyfjellskommisjonen. Utvalget uttalte for sin del om dette blant annet:

«Når spørsmålet om opprettelse av en høyfjellskommisjon skal vurderes fra samerettsutvalgets side, er det den «overlapping» av arbeidsoppgaver som vil kunne finne sted, som må bedømmes.

Jeg finner å gi min tilslutning til de synspunkter som departementet her har hevdet.»

Som begrunnelse for dette standpunkt ble anført følgende:

«Det har aldri vært meningen at samerettsutvalget skal ha noen dømmende funksjon. Det har heller aldri vært meningen at våre domstoler skal stanse sin dømmende virksomhet på grunn av samerettsutvalgets arbeid.

En opprettelse av en høyfjellskommisjon vil bare være en omorganisering av virksomheten innenfor domstolsvesenet. Opprettelsen vil ikke medføre noen samlet utvidelse av domstolenes myndighet.

Høyfjellskommisjonen vil ikke medføre noen større «overlapping» av arbeidsoppgaver enn den «overlapping» som allerede foreligger i forhold til de ordinære domstoler.»

På denne bakgrunn ble det trukket følgende konklusjon:

«Det vil derfor etter mitt skjønn ikke være noe faglig grunnlag for å rette noen innvendning fra samerettsutvalget mot opprettelsen av en høyfjellskommisjon som omhandlet.»

I uttalelsen ble det ellers påpekt at med den arbeidsplan utvalget har lagt opp (jfr.

avsnitt 2.17), vil en høvfjellskommisjon for Nordland og Troms bare få en meget begrenset saklig innvirkning på utvalgets arbeid før utvalget kommer til sin tredje delinnstilling. Men når utvalget kommer så langt, vil det på den annen side bli behov for en mer omfattende drøftelse av forholdet mellom kommisjonens arbeid og utvalgets arbeid.

Avslutningsvis i uttalelsen ble påpekt et økonomisk prioriteringsspørsmål som saken reiser, og det ble blant annet anført:

«Samerettsutvalget bør etter mitt skjønn ikke ha noen merknader til opprettelsen av den planlagte høvfjellskommisjon under forutsetning av at den ikke vil komme i en budsjettmessig konkurranse med utvalget. Men i motsatt fall må man stille spørsmål om den bruk av ressurser som en kommisjon vil representere, heller burde brukes i første omgang til å forsterke innsatsen i samerettsutvalget.»

Utvalgets uttalelse om utkast til odelstingsproposisjon om en høvfjellskommisjon for Nordland og Troms er tatt inn som vedlegg 3 til innstillingen.

2.15. UTKAST TIL ODELSTINGSPROPOSISJONER OM ENDRINGER I REINDRIFTSLOVEN

Ved oversendelse av 11. juli 1983 fra Landbruksdepartementet mottok utvalget utkast til to odelstingsproposisjoner om endringer i lov om reindrift av 9. juni 1978.

Det ene proposisjonsutkastet omfattet forslag om innføring av hjemmel til ekspropriasjon av reindriftsrett utenfor de samiske reinbeiteområder. I tillegg kom enkelte mindre endringer i reindriftsloven. Disse gjaldt i det vesentlige interne forhold i næringen.

Det andre proposisjonsutkastet omfattet forslag om innføring av hjemmel til å peke ut grenser for såkalte særverdiområder innenfor samiske reinbeiteområder. Det ble foreslått at områdestyrene skulle ha myndighet til å treffe avgjørelse om utbyggingstiltak som vil være til skade for reindriften, etter mønster av vernebestemmelsen i jordloven § 54.

Innledningsvis i begge proposisjonsutkast ble det gjort rede for bakgrunnen for endringsforslagene. Erfaringene fra de tre år reindriftsloven hadde vært i kraft, tilsa at en del praktiske endringer burde foretas. Samtidig burde det vurderes om det nå var aktuelt å gjøre noe med de sentrale spørsmål om rettigheter og arealanvendelse som ble stående mer eller mindre ubesvart ved lovvedtaket i 1978. Det ble videre trukket fram at Norske reindriftssamers landsforbund

(NRL) i form av landsmøtevedtak i 1982 og ved flere direkte henvendelser hadde fremmet krav om en rekke endringer, såvel av praktisk som prinsipiell art. Disse krav var adressert dels til Landbruksdepartementet, dels til Samerettsutvalget, dels til begge. NRL hadde lagt til grunn at spørsmål om begrensede praktiske endringer burde vurderes av Landbruksdepartementet med sikte på snarlig realitetsbehandling, mens grunnleggende rettighetsspørsmål måtte henvises til Samerettsutvalgets arbeid.

Landbruksdepartementet var for sin del kommet til at det var nødvendig å fremme forslag om enkelte endringer i reindriftsloven uavhengig av Samerettsutvalgets arbeid, mens en rekke andre forhold av prinsipiell, rettslig og minoritetspolitisk karakter burde avvente utvalgets behandling.

Forholdet til Samerettsutvalget ble dessuten særskilt drøftet i tilknytning til forslaget om innføring av hjemmel for opprettelse av særverdiområder etter mønster av jordloven § 54. Departementet uttalte her blant annet (jfr. proposisjonsutkastet s. 7):

«En slik løsning innebærer også den betydelige fordel at man på det nåværende stadium unngår på noen måte å prejudisere de omfattende og kompliserte spørsmål som knytter seg til reindriftsrettens grunnlag (som Stortinget uttrykkelig unnlot å ta standpunkt til i 1978) og dens nærmere forhold til andre rettigheter, slik at hele dette kompleks kan overlates Samerettsutvalgets utredning.»

Landbruksdepartementet ba i oversendelsen av 11. juli 1983 om uttalelse til proposisjonsutkastene innen 15. september 1983 når det gjaldt det første utkast, og innen 1. desember 1983 når det gjaldt det andre.

I nytt brev av 30. august 1983 fra Landbruksdepartementet framgikk det at departementet hadde mottatt flere henstillinger om forlenget frist for uttalelse til utkastene, og at departementet hadde funnet det riktig å etterkomme disse. Fristen for uttalelse til begge utkast ble derfor satt til 1. desember 1983.

Utvalget behandlet Landbruksdepartementets henvendelser på sitt møte 14.-19. november 1983 og vedtok følgende uttalelse:

«Samerettsutvalget er for tiden i sluttarbeidet med den første delutredning. Regjeringen har anmodet utvalget om å prioritere dette arbeid.

De spørsmål som departementet har reist i de to utkast til proposisjon til endringer i reindriftsloven, griper inn i området for utvalgets neste delutredninger. Det heter i utvalgets mandat at utvalget bør «vurdere behovet for endringer i gjeldende rettsregler» med hensyn til den samiske befolkningens

rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann. Mandatet nevner i den sammenheng også reindriftsloven av 1978.

Utvalget kan på det nåværende tidspunkt ikke gi noen tilstrekkelig begrunnet høringsuttalelse.»

Utvalgets uttalelse ble meddelt Landbruksdepartementet i brev av 22. november 1983.

2.16. NORSK-FINSK GRENSEBOERBEVIS

I brev av 7. januar 1983 til fylkesmennene, politimestrene og lensmennene i Troms og Finnmark meddelte Justisdepartementet at det etter finsk initiativ var ført drøftelser med finske myndigheter om forhold som berører den norsk-finske grensen. Drøftelsene var nå avsluttet etter at partene hadde oppnådd enighet.

I brevet ble det opplyst at det på bakgrunn av disse drøftelser blant annet ville bli etablert en egen grenseboerordning, hvor den enkelte grenseboer etter skriftlig søknad kan gis samtykke til å krysse grensen utenfor de offisielle grenseovergangssteder. Toll- og avgiftspliktige varer kan ikke medføres. Tillatelse kan gis til personer som er fast bosatt i nærheten av grensen (maksimum ti km fra grensen), eller lenger fra grensen dersom det kan anføres en rimelig grunn for behovet for grensepasseringen. Som slik grunn kan blant annet betraktes nødvendighet av grensepasseringen i forbindelse med utøvelsen av næringsvirksomhet, slektskapsforhold i nabolandet og samebefolkningens gamle seder og tradisjoner. Tillatelsen gis av politimyndighetene i det annet land, men kan søkes gjennom politimyndigheten på det stedet man er bosatt. Tillatelsen vil bli gjort gjeldende for fem år, men kan når som helst trekkes tilbake av angjeldende politimyndighet. Det skal framgå av tillatelsen hvilken del av grensen i det annet lands politidistrikt som tillatelsen gjelder for. Området kan begrenses f.eks. gjennom angivelse av riksrøysere eller andre punkter eller steder.

Av brevet framgikk det videre at man tok sikte på å sette ordningen i kraft fra 1. mars 1983. Innen den tid ville Justisdepartementet i samarbeid med finske myndigheter søke å utarbeide de nødvendige søknadsblanketter. Det ville samtidig bli utarbeidet blanketter for de bevis som vil bli utstedt til dem som faller inn under grenseboerordningen.

Etter at ordningen med grenseboerbevis ble innført, mottok Justisdepartementet flere henvendelser hvor det ble protestert mot de

nye reglene. Fra lokalt hold ble det blant annet hevdet at ordningen innebærer en innskrenkning av samenes rettigheter.

Fra departementets side er det til dette blant annet anført at det var en klar forutsetning fra begge lands side at den adgang til å krysse grensen som var etablert ved andre omforente ordninger, ikke skulle innskrenkes. Herunder kommer samenes utøvelse av reindrifft. I departementet tenkte man seg således ikke at ordningen ville bli oppfattet som noe inngrep i samiske rettigheter. Dette var også årsaken til at noen høring ikke ble foretatt. Disse anførsler fra departementets side framkom i brev til utvalget av 19. oktober 1983. I brevet het det videre:

«På bakgrunn av de reaksjoner som nå er kommet fra samisk hold, finner man imidlertid at dette bør vurderes nærmere. Man antar at spørsmålet eventuelt i første omgang bør utredes av Samerettsutvalget.»

Med brevet fulgte flere vedlegg med opplysninger om saken. Ved oversendelse av 26. oktober 1983 fra fylkesmann Anders Aune i Finnmark mottok utvalget dessuten ytterligere materiale om dette spørsmålet.

Utvalget behandlet departementets henvendelse på sitt møte 14.-19. november 1983. Det ble vedtatt å sette ned en arbeidsgruppe innen utvalget til å se nærmere på ordningen med grenseboerbevis og forholdet til samiske rettigheter og utarbeide utkast til en utredning om spørsmålet fra utvalget. Som medlemmer av arbeidsgruppen ble oppnevnt Torgeir Austenå, Mari Teigmo Eira, Einar Johansen, Gudmund Sandvik og Oscar Varsi.

2.17. UTVALGETS VIDERE ARBEID

Utvalget legger med dette fram sin første delinnstilling om en grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling og om representative samiske organer.

Utvalgets andre delinnstilling vil omhandle spørsmål i tilknytning til den såkalte statens umatrikulerte grunn i Finnmark. Det kan understrekes at utvalget hele tiden har arbeidet med disse spørsmålene parallelt med drøftelsene av de problemer som behandles i den foreliggende innstilling. Blant annet ble det allerede helt i begynnelsen nedsatt en egen arbeidsgruppe til å vurdere problemene omkring rettighetene til naturressursene i de samiske bosettingsområder, i første omgang med prioritet for Finnmark (jfr. avsnitt 2.9). Rettsproblemene angående ressursutnyttningen i Finnmark vil bli hovedbeskjeftigelsen også for de øvrige medlemmer i tiden framover.

Prioriteringen av Finnmark kan være problematisk for samiske interesser utenfor dette fylket. Det er i den offentlige debatt reist innvendinger fra samer utenfor Finnmark mot at de samiske spørsmål for lett blir identifisert med Finnmark og til dels med de samiske kjerneområder i Finnmark. Utvalget er imidlertid kommet til at det knytter seg prinsipielle spørsmål til grunnen i Finnmark som det er viktig å få avklart før man drøfter rettighetene til land og vann andre steder. Men utvalget vil samtidig understreke at det ikke nødvendigvis vil være noen full likhet mellom de forslag til løsninger som utvalget

legger til grunn med hensyn til forholdene i Finnmark, og det utvalget vil komme til når det gjelder de øvrige områder i landet med samisk bosetting.

Parallelt med en vurdering av forholdene i Finnmark har utvalget også påbegynt arbeidet med å se nærmere på spørsmålene innenfor sitt mandat når det gjelder de øvrige deler av landet med samisk bosetting. Utvalget tar sikte på å framsette sine vurderinger omkring rettighetsspørsmålene i samiske bosettingsområder utenfor Finnmark i sin tredje delinnstilling.