



UiT Norges arktiske universitet

Det Juridiske fakultet

Rettskartleggingsprosessen i Finnmark

En vurdering av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14s anvendelse i praksis og de senere års rettsutvikling

Iver Østlyngen Øyen

Masteroppgave i rettsvitenskap JUR-3902 desember 2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning - Bakgrunn for oppgaven, tema	1
1.1	Metodespørsmål og avgrensning.....	2
2	Bakgrunn - det rettslige utgangspunkt	3
2.1	Folkerettslige rettskilder.....	3
2.1.1	Generelt om folkerett	3
2.1.2	Folkerettens posisjon i norsk rettsorden.....	4
2.1.3	ILO-konvensjon nr. 169	5
2.1.4	ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og generelle tolkningsprinsipper	7
2.2	Finnmarksloven.....	10
2.3	Rettskartleggingen i Finnmark	10
2.3.1	Finnmarkskommisjonen	11
2.3.2	Utmarksdomstolen	14
3	Om Norges praksis.....	17
3.1	Finnmarkskommisjonen første rapporter	17
3.2	Observasjoner knyttet til Norges praksis i rettskartleggingen	18
3.2.1	FNs spesialobservatørs observasjoner.....	18
3.2.2	Norge og Sametingets rapportering til ILOs ekspertkomité	20
4	Rettsutvikling	24
4.1	Rettspraksis etter de første rapportene	24
4.1.1	Stjernøya-dommen (2016).....	24
4.1.2	Nessebysaken (2018).....	28
4.2	Finnmarkskommisjonens siste rapport, Felt 4 Karasjok	32
4.2.1	Finnmarkskommisjonens vektlegging av folkerettslige kilder	34
4.2.2	Videre behandling i FeFo	35
5	Avsluttende drøftelser og konklusjon	39
	Referanseliste	42

Forord

Denne oppgaven dreier seg om samerett og hvorvidt samiske rettsbetraktninger hensyntas i en folkerettslig vurdering av hvordan Norge oppfyller sine folkerettslige forpliktelser overfor samene.

Jeg vil rette en takk til veileder Øyvind Ravna for innledende veiledning og innspill, og takk til fakultetet for en god studietid ved Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet.

For øvrig har jeg hatt god støtte fra familie gjennom studiet og skrivingen av avhandling og er meget takknemlig for det.

1 Innledning - Bakgrunn for oppgaven, tema

I Norge eksisterer det ikke bare nordmenn og det som kan karakteriseres som alminnelig, norsk kultur. Norge har også sin egen urbefolkning, samene, som har levd på norsk territorium siden lenge før det moderne begrepet om stater og rettssamfunn ble allmennkunnskap.

Samene er å betegne som en egen nasjon hvis nomadiske levesett og kultur opprinnelig og den dag i dag ikke er bundet av riksgrenser og ikke har sin egen stat. Samene har hatt sin bosetning i de nordligste delene av Norge, Sverige, Finland og Russland i lang tid, og levd side om side med den øvrige befolkningen, delvis isolert, ansett som annerledes, med sitt eget språk, kultur og historie.¹

Både i Norge og internasjonalt har synet på samene og deres kultur har endret seg over tid.

Den norske stats behandling av samene har på særlig midten av 1900-tallet vært preget av sterk assimileringpolitikk; De samiske skikker og deres spesielle levesett i den øvrige befolkningens øyne skulle bort og samene skulle fornorskes. Etter etableringen av og større fokus på menneskerettigheter fra 1970-tallet har imidlertid fokuset skiftet til at urfolks kultur er noe som skal bevares og anerkjennes. Dette har gitt sitt utspring i flere folkerettslige organer, traktater og konvensjoner, deriblant ILO-konvensjon nr. 169² som denne avhandlingen dreier seg om. Doktoravhandlingen til Sverre Tønnesen³ ble viet mye oppmerksomhet, og var en viktig pådriver for vurderingen av samiske rettigheter i Norge.

Denne avhandlingen tar sikte på å foreta en vurdering av de folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom ratifiseringen av ILO-konvensjon nr. 169. Spørsmålet for avhandlingen betydelig avgrenset på bakgrunn av et forholdsvis vidt tema.

¹ Susann Funderud Skogvang, *Samerett*, 3. utgave, Oslo 2017 side 17

² International Labour Organization, *Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (1989)

³ Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte "Statens umatrikulerte grunn": en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter*, Bergen, 1972

Spørsmålet er om Norge oppfyller sine folkerettslige forpliktelser, særlig etter ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 og nr. 3.

1.1 Metodespørsmål og avgrensning

Avhandlingen dreier seg om ILO-169 og hvordan fortolkningen av og hvordan anvendelsen av den har utviklet seg i norsk rettsorden, siden vedtakelsen av finnmarksloven i 2005 og fram til i dag, med den siste rapporten til finnmarkskommisjonen og de seneste dommene fra høyesterett som særlig viktige rettskilder. Særlig de seneste rettskildene fra 2010-tallet anvendes for å besvare spørsmålet er om hvorvidt Norge følger sine folkerettslige forpliktelser etter konvensjonen.

Siden oppgavens tema er forholdsvis vidt, med mange rettslige kilder og betraktninger er det foretatt en sterk avgrensning til at det i utgangspunktet kun blir vurdert anerkjennelse av kollektive eie- og bruksrettigheter på bakgrunn av Finnmarkskommisjonens rapporter og videre domstolsbehandling, som fungerer som empirisk materiale. Interne rettsspørsmål innen same- og reindriftsretten blir således viet lite oppmerksomhet.

Det er anvendt alminnelig juridisk metode med utgangspunkt i rettskildene, men siden oppgaven har et folkerettslig tema er folkerettslige betraktninger og vurderinger av særdeles viktighet i denne avhandlingen. Det har vært nødvendig å vurdere folkerettens posisjon i den norske rettsorden når det vurderes rettighetsspørsmål på samerettens område. De norske rettsreglene er derfor vurdert i forhold til folkerettslige rettskilder.

I den videre framstillingen er det rettslige utgangspunkt og folkerettslige betraktninger beskrevet i avhandlingens del 2. Norges praksis knyttet til utførelsen og relevante organers syn på dette er gjort rede for i del 3. Avhandlingens del 4 tar for seg rettsutviklingen i den senere rett og fokuserer på Høyesteretts behandling av relevante rettsspørsmål og Finnmarkskommisjonens siste rapport. Avslutningsvis er det gjort en samlet drøftelse og vurdering for å komme nærmere en konklusjon og besvarelse av oppgavens hovedspørsmål: Er Norges praksis tilstrekkelig til at de folkerettslige forpliktelsene i ILO-konvensjonens artikkel 14 kan anses oppfylt?

2 Bakgrunn - det rettslige utgangspunkt

For å best besvare problemstillingen må det først etableres hva som er det rettslige utgangspunkt, og hvilke forhold som må vurderes når det kommer til tolkning av hva som er gjeldende rett på samerettens område. Siden oppgaven har et folkerettslig tema, vil det også være relevant å gjennomgå grunnleggende folkerettslige problemstillinger.

2.1 Folkerettslige rettskilder

2.1.1 Generelt om folkerett

På samerettens område, er folkerett nevnt som en viktig rettskilde, men hva ligger i begrepet folkerett? Kort fortalt er folkerett i regler med utgangspunkt i sedvane og generelle rettsoppfatninger, som er formalisert i form av avtaler og traktater mellom ulike land og organer. I motsetning til nasjonal rett i ulike stater, er ikke folkerett direkte å oppfatte som rettsregler. Nasjonale rettsregler gis i form av lover ved den enkelte stats lovgivende organ, i Norge er dette Stortinget, mens det i folkeretten mangler et sentralt lovgivende organ. Etter suverenitetsprinsippet er i utgangspunktet alle stater suverene og bestemmer over sitt eget territorium, og kan ikke bestemme over andre suverene staters territorium eller folk. Som utgangspunktet er folkerettslige regler tiltenkt å gjelde for alle, eller en bestemt gruppe mennesker, men da slike regler ikke nødvendigvis er vedtatt å gjelde i den enkelte stats lovgivning, får de ikke nødvendigvis anvendelse.⁴

Om de folkerettslige reglene får rettslig betydning i den enkelte stat, må nærmere avklares. Håndhevingen av folkerettslige regler varierer likevel fra land til land, og hvorvidt folkerettslige regler får rettslig anvendelse avhenger av hvorvidt de enkelte land forplikter seg til å følge dem. Dette gjøres gjerne gjennom internasjonale avtaler og traktater. Eksempler på viktige

⁴ Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, 2. opplag, Oslo 2014, side 20 - 21

folkerettslige traktater i Norge er FN-pakten⁵, noen av de som er gjort til gjeldende norsk rett gjennom menneskerettsloven: ⁶ Den europeiske menneskerettskonvensjonen ⁷, Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter⁸. For denne oppgavens videre drøftelse og knyttet til oppgavens tema er Den internasjonale arbeidsorganisasjon (International Labour Organization - ILO)s konvensjon nr. 169⁹ av særlig viktighet.

ILO er en organisasjon underlagt FN. Når det kommer til landenes traktatoppfyllelse, er FN's observasjoner og betraktninger om hvorvidt traktatbestemmelsene følges opp viktig kilde til fortolkningen av den. FN har en viktig rolle som overvåkningsorgan. Derfor er FN's observasjoner av hvorvidt Norge følger opp traktatsbestemmelsene i ILO-169 sentrale, og eventuell kritikk fra FN bør tolkes som et signal til Norge om å endre praksis.

Selv om det ikke finnes sentrale lovgivere eller håndhevere innenfor folkeretten, er det likevel flere sentrale organer hvis uttalelser og kommentarer kan ha rettskildemessig betydning for rettsutviklingen og tolkningen av folkerettslige traktater i den enkelte stat. Egne folkerettslige domstoler er også opprettet for å løse tvister, og uttalelser i dommer herfra vil kunne ilegges vekt der landene har forpliktet seg til å følge avtalene de dømmer etter. På samerettens område kan også uttalelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol ha stor rettskildemessig vekt. På bakgrunn av den norske inkorporeringen av Den europeiske menneskerettskonvensjonen i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Det er dermed relevant å ta med dommer herfra i vurderingen av fortolkningen av ILO-169.

2.1.2 Folkerettens posisjon i norsk rettsorden

Når det kommer til folkerettens posisjon i Norge må det umiddelbart stilles spørsmål til om folkerett regnes som en del av det norske rettssystemet, og får anvendelse som norske

⁵ FN, *Charter of the United Nations*, 1945 (De Forente Nasjoners Pakt)

⁶ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

⁸ International Covenant on Civil and Political rights

⁹ *Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (1989)

rettsregler. I Norge har vi to sentrale prinsipper når det kommer til folkerett; det dualistiske prinsippet og presumpsjonsprinsippet. Presumpsjonsprinsippet går ut på en antakelse, man formoder at norsk rett allerede er i overensstemmelse med folkeretten. Skulle det imidlertid vise seg at det er motstrid mellom norsk lov og folkerettslige regler, vil lovgivningen gå foran folkeretten og folkerettslige regler vil måtte vike. Hovedregelen er da at norske domstoler skal anvende norsk rett.¹⁰

Det dualistiske prinsippet på sin side går ut på at folkerettslige regler som utgangspunkt eksisterer på siden av den norske rettsorden. Folkerettslige regler er ikke umiddelbart gjeldende som norsk rett uten at de er inkorporert til å gjelde som norsk rett ved lovgivning. Inkorporasjon betyr at det vedtas at de folkerettslige reglene skal gjelde som norsk lov. Uten slik inkorporasjon får ikke folkerettslige regler nødvendigvis anvendelse, selv om Norge som stat skulle ha forpliktet seg til å følge dem. En konsekvens av dette er at domstolene ofte må drøfte folkerettslige regler i sine avgjørelser.¹¹

Når det kommer til ILO-169, er denne delvis inkorporert ved at finnmarksloven bygger på den, og loven er ment å imøtekomme de folkerettslige forpliktelsene. Den er dermed et sentralt dokument innenfor samerettens område. Samtidig gjelder ILO-konvensjonen i norsk rett så lenge det er presisert i finnmarksloven. ILO-konvensjonen kan ikke anvendes for å bygge ut finnmarksloven på områder lovteksten ikke allerede dekker. Det er snakk om delvis inkorporasjon, en oppfattelse som framheves av Høyesterett på samerettens område blant annet i Stjernøya-dommen.¹²

2.1.3 ILO-konvensjon nr. 169

Denne delen omhandler generelt om ILO-konvensjonen og gir utgangspunkter og bakgrunn for konvensjonens opprettelse.

¹⁰ Ruud og Ulfstein, side 55 - 56

¹¹ Ruud og Ulfstein, side 56

¹² HR-2016-2030-A avsnitt 75.

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-169)¹³ er en konvensjon vedtatt av International Labour Organization på deres 76. arbeidskonferanse i Genève i juni 1989. Den trådte i kraft 5. september 1991 etter at Norge og Mexico som de to første statene hadde ratifisert konvensjonen, henholdsvis 20. juni 1990 og 5. september 1990. jf. konvensjonens art. 38 nr. 2. som krever ratifikasjon fra to stater for at konvensjonen skal tre i kraft.¹⁴

Konvensjonen bygger på den tidligere ILO-konvensjon nr. 107¹⁵ som Norge ikke hadde ratifisert. Den nye konvensjonen, ILO-169, fokuserer på urfolkenes innflytelse og anerkjennelse av deres livsform og utvikling. Hovedmålet med den nye konvensjonen er å gi urfolk rett til selv å ta avgjørelser som folkegruppe for å bevare deres identitet, samt å videreutvikle deres kultur på egne premisser. Konvensjonen legger videre til grunn at myndighetene skal være pliktig til å fremme urfolkenes utvikling.¹⁶

Selv om konvensjonen er ratifisert av Norge, er den enda ikke inkorporert fullstendig i den norske rettsorden. Ratifikasjonen i seg selv medfører at Norge er folkerettslig forpliktet til å følge konvensjonens bestemmelser, men på bakgrunn av folkerettslige prinsipper vil det medføre at dersom den ikke inkorporeres vil den måtte vike for norske lover og rettskilder ved en eventuell uoverensstemmelse. Ved vedtakelsen av menneskerettsloven i 1999 der flere internasjonale konvensjoner ble direkte inkorporert i loven og gjort del av norsk rettsorden, ble ILO-169 vurdert inkorporert, men lovgiver bestemte seg for å ikke inkorporere den i første omgang. Begrunnelsen var at konvensjonen ble vurdert til å være forholdsvis ny og ikke sentral, med mange uklarheter i forhold til hvordan den skulle tolkes. Dessuten var det av lovgivers oppfatning at samisk kultur, språk og samfunnsliv var vernet gjennom Grunnlovens § 110a (nå

¹³ *Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (1989)

¹⁴ Skogvang, side 119

¹⁵ *Convention No. 107 on Indigenous and Tribal Populations* (1957)

¹⁶ Skogvang, *Samerett*, side 120

§ 108¹⁷), og at "*sameloven*¹⁸... med tillegget om samisk språk i kapittel 3 (endringslov 21. desember 1990 nr. 78) på mange måter går lenger enn konvensjonen krever."¹⁹

I ettertid er imidlertid ILO-169 blitt delvis inkorporert gjennom finnmarkslovens²⁰ § 3, som sier om forholdet til folkeretten:

"Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter og bestemmelser i overenskomster med fremmede stater om fisket i grensevassdragene."

En tilsvarende bestemmelse med lik ordlyd som den vi finner i finnmarksloven § 3 er også inntatt i sameloven § 1-1²¹, uten at dette går nærmere inn på.

En kan dermed konkludere med at på samerettens område har den rettskildemessig vekt, og er helt sentral i vurderingen av rettskartleggingen som gjøres etter finnmarkslovens bestemmelser. Betydningen og anvendelsen av ILO-konvensjon nr. 169 i det norske rettssystemet på samerettens område er stadig framhevet og blir viet mer og mer oppmerksomhet av Høyesterett og Finnmarkskommisjonens utredninger og rapporter, særlig kommisjonens siste rapport om felt 4.

2.1.4 ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og generelle tolkningsprinsipper

ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

Som følge av ratifisering av ILO-konvensjon nr. 169 er Norge folkerettslig forpliktet til å følge konvensjonens innhold. For denne oppgaven er tema hvorvidt Norge oppfyller sine

¹⁷ Endret ved Stortingets vedtak 27. mai 2014 om *redigert versjon av Grunnloven kapittel E. og F. som følge av vedtatte grunnlovsforslag om menneskerettigheter*

¹⁸ Lov 12. juni 1987 nr. 56 om *Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*

¹⁹ NOU: 1993: 18, *Lovgivning om menneskerettigheter*, side 142 - 143

²⁰ Lov 17. juni 2005 nr. 85 om *rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven)*

²¹ Lov 11. juni 2021 nr. 76 om *endringer i sameloven mv*

folkerettslige forpliktelser i konvensjonens artikkel 14, særlig i forhold til nr. 1 og nr. 3. Artikkel 14 lyder som følger (norsk oversettelse):

Artikkel 14

1. *Vedkommende folks rett til å eie og besitte de landområder der de tradisjonelt lever, skal anerkjennes. Når forholdene tilsier det skal det treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder der de ikke er de eneste som lever, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet. I denne sammenheng skal det legges spesiell vekt på situasjonen for nomadiske folk og personer som driver flyttejordbruk.*
2. *Myndighetene skal ta nødvendige skritt for å identifisere de landområder der vedkommende folk tradisjonelt lever, og sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og rett til besittelse.*
3. *Hensiktsmessige ordninger skal etableres i nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk.*

Bestemmelsen i artikkel 14. nr. 1 første punktum om at vedkommende folks rett til å eie og besitte de landområder der de tradisjonelt lever sikter til en resultatforpliktelse i forhold til anerkjennelse av eiendomsrett. At bruksrett skal anerkjennes kan utredes av bestemmelsens andre setning. I vurderingen av hvordan bestemmelsen skal fortolkes, ga Høyesterett i Hjertestikkdommen²² følgende uttalelse:

"Ved tolkningen av ILO-konvensjon nr. 169 må norske domstoler ta utgangspunkt i den tolkningsmetode som er angitt i Wienkonvensjonen av 1969 om traktatretten i artikkelene 31 og 32. Artikkelene er uttrykk for en folkerettslig sedvanerett, og gjelder selv om Norge ikke er tilsluttet konvensjonen. Etter artikkel 31 nr. 1 skal traktater tolkes lojalt ('in good faith') i samsvar med ordenes vanlige mening i den kontekst de er benyttet, og i lys av bestemmelsenes formål ('in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in light of its object and purpose») etter artikkel 32 kan forarbeider bare brukes som supplerende tolkningsmomenter for å bekrefte den

²² Rt. 2008 side 1789, avsnitt 28

tolkningen som følger av artikkel 31 ('to confirm the meaning resulting from the application of article 31»), eller to determine the meaning when the interpretation according to article 31..."

Til art. 14 nr. 3 skal det etableres hensiktsmessige ordninger i nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder. Den må imidlertid leses i sammenheng med nr. 2, som sier at det må tas nødvendige skritt for å først identifisere de landområdene.

Det må bemerkes at når det kommer til selve gjennomføringen av bestemmelsene i ILO-konvensjonen, er det gitt en generell bestemmelse i artikkel 34, som på norsk lyder som følger: "Arten og omfanget av de tiltak som treffes for å iverksette denne konvensjonen skal fastsettes på en fleksibel måte, og med hensyn til særegne forhold i hvert enkelt land." Det er altså snakk om at det er en viss grad av skjønn og fleksibel gjennomføring av konvensjonsbestemmelsene. Det må antas at en stat oppfyller bestemmelsen i art. 14 nr. 1 når det ved kartlegging/anerkjennelse av rettigheter anvendes alminnelige tingsrettslige prinsipper, og tas særlig hensyn til kulturelle rettsoppfatninger og sedvaner.²³ Bestemmelsen i art. 14 nr. 1 må altså anvendes i samsvar med bestemmelsen i konvensjonens art. 8 nr. 1. Disse prinsippene er i utgangspunktet også stadfestet av Høyesterett i to sentrale dommer på samerettens område når det kommer til at tolkning og anvendelse av alminnelige tingsrettsprinsipper skal gjøres på "samiske premisser".^{24 25}

Det er imidlertid knyttet usikkerhet til hvordan bestemmelsen i artikkel 14 skal fortolkes, og hva som skal til for å vurdere om de folkerettslige forpliktelsene i forhold til bestemmelsen kan anses for å være oppfylt. Denne usikkerheten var til stede allerede ved utarbeidelse av finnmarksloven, og er fortsatt gjenstand for diskusjon. (se nedenfor under punkt 4.)

²³ UTMA-2014-164739

²⁴ Rt-2001-1229 - Svartskog

²⁵ Rt-2001-769 - Selbu

2.2 Finnmarksloven

Urolighetene som oppstod rundt utbyggingen av Alta/Kautokeino-vassdraget rundt 1980 medførte en anerkjennelse av staten sitt ansvar for å tilrettelegge for utvikling av samisk språk, kultur og samfunnsliv og opprettelsen av Samerettsutvalget i 1980. Finnmarksloven bygger på en utvikling av sameretten over tid, og fikk støtte av et stort, tverrpolitisk flertall i Stortinget. Både Sametinget og Finnmark fylkesting bidro Stortingets justiskomiteé ved drøftinger i arbeidet med loven.²⁶

Loven ble vedtatt etter mange år med usikkerhet rundt rettsforholdene i Finnmark. Det kan fastslås at finnmarksloven gir "*samer og andre finnmarkinger rettigheter til land og vann i Finnmark*" og at "*eksisterende opparbeidete rettigheter skal kartlegges og anerkjennes.*"

Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv jf. finnmarksloven § 1. Forholdet til folkeretten er beskrevet gjennom de begrensninger som følger av ILO-konvensjonen nr. 169, og er beskrevet i § 3. Videre er det nedfelt i lovens § 4 at Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan virkninger ved endret bruk av utmark skal bedømmes. Finnmarksloven fastslår om forholdet til bestående rettigheter, at samene kollektivt og individuelt har opparbeidete rettigheter til grunn i Finnmark gjennom langvarig bruk av land og vann.

2.3 Rettskartleggingen i Finnmark

Finnmarkskommisjonen og utmarksdomstolens opprettelse ble i utgangspunktet lagt til som tillegg til det som skulle bli finnmarksloven for bedre å ivareta de forpliktelsene som følger av ILO-169. Tillegget kom etter en anmodning fra Stortingets justiskomiteé om å innhente en

²⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, *Fakta om Finnmarksloven*, Brosjyre/veiledning 24. juni 2005. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fakta-om-finnmarksloven/id88240/>

uavhengig vurdering av lovutkastet i forhold til folkerettslige forpliktelser.²⁷ En utredning ble gjort av Geir Ulfstein og Hans Petter Graver, som framla en utredning høsten 2003 med tittelen "*Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*", der konklusjonen var at regjeringens lovutkast ikke ble funnet tilstrekkelig til å oppfylle kravet i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 1 om urfolks landrettigheter. Det ble foreslått at det ville være en god løsning å innarbeide prosedyrer for å identifisere samenes rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn i Finnmark. Samtidig med dette ble det tilføyd et nytt § 5 første ledd til finnmarksloven, som lyder "*Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark.*"²⁸

Ved den nye Finnmarksloven, ble henholdsvis Finnmarkskommisjonen opprettet for å kartlegge samenes eksisterende rettigheter til grunnen i Finnmark, og Utmarksdomstolen opprettet for å dømme i eventuelle tvister som oppstår på bakgrunn av Finnmarkskommisjonens utredninger.

2.3.1 Finnmarkskommisjonen

Finnmarksloven §5 første ledd slår fast at samene har opparbeidet rettigheter til grunn gjennom langvarig bruk av land og vann i Finnmark. Ervervsgrunnlaget for disse rettighetene er alders tids bruk og hevd. For å utrede og kartlegge disse rettighetene utgår det fra tredje ledd at det opprettes en egen kommisjon for dette, Finnmarkskommisjonen.

Finnmarkskommisjonens mandat er gitt i finnmarksloven § 29 første ledd, og "... på grunnlag av gjeldende nasjonal rett skal utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar etter § 49".

Finnmarkskommisjonen skal bestå av til sammen fem medlemmer; en leder og fire andre medlemmer. Lederen skal oppfylle de krav domstolloven²⁹ stiller til høyesterettsdommere, to av de øvrige medlemmer skal oppfylle de kravene som stilles til tingrettsdommere og minst to

²⁷ Innst.O.nr.80 (2004-2005) side 14

²⁸ Drøftes av Høyesterett blant annet i HR-2018-456-P, avsnitt 12 - 15.

²⁹ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven, dl.) §§ 53 og 54

av medlemmene skal være bosatt i eller på annen måte ha sterk tilknytning til Finnmark fylke, jf. finnmarksloven § 29 andre ledd.

Kommisjonen anser det som sin hovedoppgave å utrede spørsmål om rettighetserverv med grunnlag i langvarig bruk uten å være fullstendig avgrenset til dette, og skal også utrede reindriftens rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Henvisning til kommisjonens hovedoppgave og mandat er noe som går igjen i samtlige av Finnmarkskommisjonens rapporter.³⁰

Det er gitt egen forskrift for finnmarkskommisjonen og utmarksdomstolen; Forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen. Forskriften er ment å utfylle reglene i finnmarksloven kapittel 5. jf. forskriftens § 1. Finnmarkskommisjonen er underlagt domstoladministrasjonen, som har det overordnede administrative ansvaret, men kan ikke instrueres om utførelsen av utredningsarbeidet.

Det ligger også til Finnmarkskommisjonen å utrede interne rettighetsspørsmål innen reindriften og tilknyttede rettigheter, men kun dersom noen med rettslig interesse i en avklaring av slike spørsmål krever det jf. forskriftens § 5.

Kartleggingsarbeidet er begrenset til å gjelde de områdene som forvaltes av Finnmarkseiendommen, FeFo, som i samsvar med finnmarksloven er et eget rettssubjekt som overtok eierskapet og forvaltningen av de områdene av Finnmark som tidligere lå under Statskog SF, jf. finnmarksloven § 49.

Finnmarkskommisjonen skal anvende alminnelige tingsrettslige prinsipper om ervervsgunnlag i sitt kartleggingsarbeid, der hensyn til samers rettsoppfatning og lokale sedvaner er viktige rettskilder i vurderingsarbeidet. Dette utgår fra formuleringen "gjeldende nasjonal rett" i finnmarksloven § 29, der Justiskomiteén i sin innstilling til lovforslaget³¹ uttalte at formuleringen er valgt for "*... bedre å få frem at også samiske sedvaner og rettsoppfatninger skal hensyntas.*"

³⁰ Finnmarkskommisjonens rapporter felt 1 - Stjernøya/Seiland (2012), felt 2 - Nesseby (2013), felt 3 - Sørøya (2013), felt 5 - Varangerhalvøya øst (2014), felt 6 - Varangerhalvøya vest (2015) og felt 4 - Karasjok (2019)

³¹ Innst.O.nr.80 (2004-2005) side 18-19

Finnmarkskommisjonen ble oppnevnt av kongen i statsråd 14. mars 2008, for å kartlegge eksisterende rettigheter i Finnmark. Daværende justisminister Knut Storberget presiserte i oppnevningen viktigheten av å sikre kartleggingen av rettigheter.³²

Det ligger til Finnmarkskommisjonen selv å fastsette felt for utredningen og rekkefølgen for når disse behandles, jf. § 30 første ledd. I tredje ledd er det også gitt en bestemmelse om at kommisjonen kan unnlate å utrede rettigheter som åpenbart ikke egner seg for utredning av kommisjonen. I dette ligger det at det er opp til Finnmarkskommisjonen selv å sette utgangspunktet for hvilke felter den skal vurdere først, etter egne vurderinger. På bakgrunn av praksis fra Finnmarkskommisjonens arbeid med felt virker det som om kommisjonen prioriterer først å kartlegge rettigheten i områder som ligger i utkanten av det som kan betegnes som det samiske kjerneområdet i Karasjok og Kautokeino.

De rettslige grunnlagene for rettighetserverv til eiendom etter finnmarksloven er som nevnt hevd og alders tids bruk. Hevd har sitt rettslige grunnlag i hevdsloven³³, mens alders tids bruk er av tilsvarende art som hevd, men bygger på ulovfestet rett. Vilkårene for slike erverv drøftes for eksempel i Selbu-dommen³⁴ og danner grunnlaget for den retten Finnmarkskommisjonen vurderer etter. Derfor er den rettslige vurderingen å finne igjen i Finnmarkskommisjonens rapporter, for eksempel rapport for felt 4 - Karasjok.³⁵ I rapportene er det ofte i tillegg snakk om begrepet "festnede rettsforhold" som kan sammenliknes med alders tids bruk, men der kravene om rettsoppfatning og god tro hos rettighetserververen er noe nedtonet. Der man finner dette begrepet brukt, er det ofte truffet avgjørelse om at en part er eier eller rettighetshaver, selv om de tradisjonelle vilkår for hevd ikke er tilstede. I vurderingen er etablert bruk viktige momenter. Når det kommer til anvendelse av rettigheter til grunn i Finnmark, er det all grunn til å forvente at begrepet vil være treffende.^{36 37}

³² <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2008/finnmarkskommisjonen-er-oppnevnt/id504106/>
(Finnmarkskommisjonen er oppnevnt)

³³ Lov 9. desember 1966 nr.1 *om hevd*

³⁴ Rt. 2001 s. 769 på side 788-789

³⁵ Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, side 67.

³⁶ Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, side 69.

³⁷ Aage Thor Falkanger og Thor Falkanger, *Tingsrett*, 8. utgave (Oslo 2016) side 389 - 390

Kommisjonen er selv ansvarlig for at de sakene den utreder er tilstrekkelig opplyst, men også innen rimelig tid.

Finnmarkskommisjonen utreder til sammen 9 felt, og har avsluttet arbeidet i felt 1 Stjernøya/Seiland, felt 2 Nesseby, felt 3 Sørøya, felt 4 Karasjok, felt 5 Varangerhalvøya øst og felt 6 Varangerhalvøya vest, og gjenstår å utrede felt 7 Tana/Tanafjorden, felt 8 Kautokeino og felt 9 Porsanger. Seneste rapport fra Finnmarkskommisjonens arbeid er fra felt 4 Karasjok, med delrapport om bruks- og eierrettigheter i feltet som ble offentliggjort 11. desember 2019.

2.3.1.1 Saksgangen

Under er det kort gjort rede for den alminnelige saksgangen for Finnmarkskommisjonens arbeid, og hva som skjer etter at kommisjonen har avgitt sin rapport.

Finnmarkskommisjonen både fastsetter og utreder et felt.

Det ligger til Finnmarkseiendommen (FeFo) å uten ugrunnet opphold ta stilling til Finnmarkskommisjonens konklusjoner i deres rapport, jf. finnmarksloven § 34 første ledd.

Dersom en part får medhold i rapporten fra Finnmarkskommisjonen og Finnmarkseiendommen er enig i dette, skal Finnmarkseiendommen gi uttrykk for det og sørge for tinglysning av rettighetene.

Får en part ikke medhold i kommisjonen, og Finnmarkseiendommen er enig i dette, er det i utgangspunktet opp til den private parten å bringe saken inn for Utmarksdomstolen etter finnmarksloven § 38.

Har en part ikke fått medhold i Finnmarkskommisjonens behandling, men FeFo er uenig i dette, kan partenes rettigheter stadfestes uten videre rettslig behandling. Dette med bakgrunn i at det er FeFo som i utgangspunktet sitter med retten etter finnmarkslovens bestemmelser.

2.3.2 Utmarksdomstolen

Det er tillagt utmarksdomstolen myndighet til å dømme i tvister som oppstår som følge av Finnmarkskommisjonens utredninger.

Nærmere regler for Utmarksdomstolen for Finnmark er gitt i finnmarkslovens kapittel 5. II i §§ 36 - 43.

Det går tydelig frem av finnmarksloven § 36 første ledd at Utmarksdomstolen er en særdomstol. Utmarksdomstolen har eksklusiv kompetanse, og saker som hører inn under utmarksdomstolen for Finnmark kan ikke bringes inn for tingretten eller jordskifteretten jf. finnmarksloven § 36 tredje ledd. Unntak hvis domstolen finner at saken ikke er egnet for behandling i utmarksdomstolen og avviser saken. Den kan da bringes for alminnelig rettsorden jf. finnmarksloven § 39 om avvisning. Det leses av paragrafens andre ledd at før en sak skal saksøkeren ha rett til å uttale seg.

Det ligger videre til Utmarksdomstolen å forene saker til felles behandling og eventuell felles avgjørelse der Utmarksdomstolen finner dette å være hensynsmessig jf. finnmarksloven § 40. Det skal legges vekt på hensynet til en naturlig og hensiktsmessig avgrensning av tvisteområdene når det gjelder utstrekning, rettslig og historisk sammenheng, samt på behovet for avklaring av rettsforholdene jf. andre ledd.

Utmarksdomstolens avgjørelser kan påankes direkte til Høyesterett når anke ikke er avskåret etter finnmarksloven § 42 om anke.

Ettersom Utmarksdomstolen kun dømmer i saker som har vært utredet av Finnmarkskommisjonen, ble det ikke berammet saker for Utmarksdomstolen før i 2015, på bakgrunn av Finnmarkskommisjonens første rapporter. Hensynet til at saker skal være godt opplyst, og den forholdsmessig lange fristen for parter å bringe saker inn for Utmarksdomstolen etter rapport fra Finnmarkskommisjonen, bidrar til at det har tatt relativt lang tid fra Utmarksdomstolen ble vedtatt opprettet i kraft av Finnmarksloven, til den avsa sin første dom.

Om valget av denne ordningen virker den i utgangspunktet hensiktsmessig i forhold til bestemmelsen i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 3 om at det skal etableres hensiktsmessige (*Adequate*) ordninger innen nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til områder urbefolkningen har krav på. Alternativet ville vært at sakene ble behandlet for de alminnelige domstolene. Også justiskomiteen legger til grunn en slik fortolkning i sin innstilling til finnmarksloven. " *Norge vil ikke oppfylle sine forpliktelser etter ILO-konvensjon*

*nr. 169 artikkel 14 hvis rettighetshaverne kun henvises til de alminnelige domstolene for å få kartlagt sine rettigheter."*³⁸

Det kan tenkes at det ville tatt enda lenger tid å få sakene rettslig prøvet. Med tanke på den mengden informasjon som ligger til grunn for at sakene behandles i Finnmarkskommisjonen for at sakene skal anses å være tilstrekkelig opplyst, ville det vært en veldig vanskelig oppgave for alminnelige domstoler uten spisskompetanse. Kravet til medlemmene av Utmarksdomstolen oppstilt i finnmarksloven § 36 andre ledd, vitner om at det stilles høyere krav til dommere her enn i alminnelige tingretter.

"Utmarksdomstolen skal bestå av en leder, en nestleder, tre faste medlemmer og to varamedlemmer. Lederen, nestlederen og ett av de øvrige medlemmene skal oppfylle de kravene domstolloven stiller til høyesterettsdommere. Det samme gjelder ett av varamedlemmene, som er varamedlem for disse tre."

³⁸ Innst.O.nr.80 (2004 - 2005) side 28.

3 Om Norges praksis

3.1 Finnmarkskommisjonen første rapporter

Finnmarkskommisjonens første fem rapporter har utgangspunkt i kartleggingsarbeidene gjort i områdene Stjernøya/Seiland (felt 1), Nesseby (felt 2), Sørøya (felt 3), Varangerhalvøya øst (Felt 5) og Varangerhalvøya vest (Felt 6). En nærmere redegjøring for og vurdering av rapporten fra felt 4, Karasjok, gjøres i punkt 4.2 nedenfor.

Finnmarkskommisjonen kunne avgi sin første rapport etter utredning av felt 1 20. mars 2012. Videre har de neste rapportene kommet en gang i året, fram til rapporten for felt 6 ble avgitt 16. oktober 2015. De første rapportene har det fellestrekket at det ikke anerkjennes noen eierrettigheter for samene i Finnmark på den umatrikulerte grunnen som er overført til Finnmarkseiendommen som forvaltningsorgan fra tidligere Statskog SF ved ikrafttreddelsen av finnmarksloven, 1. juli 2006, jf. finnmarksloven § 49 første ledd. De rettighetene som anerkjennes har karakter av å være bruksretter, mens det i store trekk er FeFo som blir tilkjent eierrettighetene til grunnen. Et eksempel er siste rapport fra felt 6, der det oppsummeres: *"Kommisjonen har konkludert med at FeFo eier grunnen i feltet ... Da stedet ble fraflyttet rundt 1970, var det etablert en kollektiv rett til bruksutøvelse der, på linje med en grunneiers rett. Denne retten har ikke falt bort."*³⁹ De kollektive bruksrettighetene erkjennes videre *Kommisjonen har lagt til grunn at lokalbefolkningen i feltet med grunnlag i langvarig bruk har ervervet kollektive bruksrettigheter til de bruksformene som tradisjonelt har inngått i befolkningens helhetlige ressursbruk."*

Ved vurdering av hvorvidt det foreligger en ervervet kollektiv eiendomsrett, legger Finnmarkskommisjonen betydelig vekt på statens disposisjoner. Til om det foreligger et eventuelt rettserverv av eiendomsrett, har kommisjonen vektlagt at spørsmålet må ses i lys av hvilke rettsoppfatninger som ligger til grunn for den utøvde bruksretten.⁴⁰

³⁹ Finnmarkskommisjonens rapport felt 6 - Varangerhalvøya vest, side 214

⁴⁰ Finnmarkskommisjonens rapport felt 6 - Varangerhalvøya vest, side 117

I forhold til ILO-konvensjonens rapport nr. 169 artikkel 14 gjøres det flere henvendelser til bestemmelsene i konvensjonen, og de rettslige utgangspunktene. Da det ikke foreligger særlig rettspraksis av nyere tid, anvender Finnmarkskommisjonen gjerne de vurderingene som er gjort iblant annet Selbuddommen⁴¹ som grunnlag for sin rettsfortolkning.⁴²

I lys av rapportenes manglende anerkjennelse av eiendomsrett har det underveis i kartleggingsarbeidet og i etterkant av rapportene kommet inn observasjoner fra diverse rettslige organer.

3.2 Observasjoner knyttet til Norges praksis i rettskartleggingen

3.2.1 FNs spesialobservatørs observasjoner

FNs spesialobservatør⁴³ kunne i 2016 rette kritikk mot Norges praksis og fram til da manglende anerkjennelse av samiske landrettigheter i Finnmark. I rapporten er det gjort observasjoner knyttet til hvilke tiltak Norge har gjort for å imøtekomme konvensjonsbestemmelsene i ILO-169, og hvordan disse tiltakene oppfattes.

Spesialrapportøren observerer at finnmarksloven danner grunnlaget for beskyttelse av samenes land og deres rettigheter i Finnmark fylke og er av den oppfatning av at finnmarksloven formelt sett anerkjenner rettighetene til land og ressurser i Finnmark og har lagt til rette for den videre kartleggingen. Likevel kritiserer spesialobservatøren Norge for at den gjeldende modellen der

⁴¹ Rt. 2001 s. 769

⁴² Finnmarkskommisjonens rapport felt 6, Varangerhalvøya vest, side 42 om forholdet til folkeretten.

⁴³ *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, A/HRC/33/42/Add.3, 9. august 2016

Finnmarkseiendommen er gjort til generell forvalter av landrettighetene ikke gir samene et reelt eierskap til deres land.⁴⁴

I rapporten bemerkes det videre at statens tidligere disposisjoner på Finnmarkseiendommens grunn ikke kan danne grunnlag for rettsdannelse for staten, og bortfall av rettigheter for samene og lokalbefolkningen ellers. Dette begrunnes ytterligere ved at når man ser på at samene i særlig siste halvdel av 1900-tallet forlot mange av sine tidligere anvendte områder på grunn av assimileringspolitikken fra den Norske stat.⁴⁵

Det er videre av spesialrapportørens syn at Finnmarkseiendommen har en dobbeltrolle, som både forvalter og kommersiell aktør når det kommer til utnyttelse av ressursene i Finnmark, og at dette danner grunnlag for bekymring. Spesialrapportøren bemerker at det er viktig at Finnmarkseiendommen håndterer sin rolle på en god måte for å sikre legitimitet som forvalter av samenes rettigheter⁴⁶

Avslutningsvis konkluderer spesialrapportøren med, og anbefaler at Norge, Sametinget og den samiske befolkningen gjennomgår og vurderer hvor adekvat Finnmarksloven egentlig er for sikre kartleggingen og anerkjennelsen av samenes/urfolkets rettigheter i Finnmark.⁴⁷

Det kommer tydelig fram av rapporten og observasjonene som er gjort, at FNs spesialobservatør er lite fornøyd med hvordan løsningen med etablering av Finnmarkseiendommen, og ordningen med kartlegging av rettigheter gjort av Finnmarkskommisjonen fungerer i praksis. Norge som stat har åpenbart i observatørens øyne ikke lyttet nok til eller vurdert samiske oppfatninger på en måte som er ønskelig for å imøtekomme konvensjonsbestemmelsen i ILO-169. Ordningene som er etablert for å avgjøre rettskrav etter ILO-169 art. 14 nr. 3, er etter observatørens syn ikke tilstrekkelig. Kritikken mot manglende anerkjennelse av samiske rettigheter gjør det også åpenbart at ikke resultatforpliktelsen i art. 14 nr. 1 kan anses å være oppfylt.

⁴⁴ Op. cit. avsnitt 22

⁴⁵ Op. cit. avsnitt 24

⁴⁶ Op. cit. avsnitt 25

⁴⁷ Op. cit. avsnitt 77

3.2.2 Norge og Sametingets rapportering til ILOs ekspertkomité

Norge rapporterer til ILOs ekspertkomité, (CEACR)⁴⁸ hvert 5. år. Alle land som har ratifisert ILO-konvensjoner må regelmessig rapportere til ekspertkomitéen med detaljer om hvilke rettslige skritt staten har tatt for å etterkomme konvensjonsbestemmelser.⁴⁹

For samenes del er Sametinget deres øverste organ. Regler om sametinget er gitt i sameloven § 1-2 om Sametinget, som sier at den samiske folkegruppe skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene. Kapittel 2 i sameloven gir ytterligere lovregler når det gjelder Sametinget.

Som samenes øverste organ, er dets synspunkter viktige. Retten til å bli hørt og konsultert i saker som angår dem forplikter Norge som stat til å ta tilbørlig hensyn til Sametingets synspunkter jf. ILO-konvensjon nr. 169. artikkel 6.

Derfor må samenes rapport til ILOs ekspertkomité⁵⁰ anses for å ha rettslig relevans, da rapportene er med på å gi uttrykk for hvordan Samene oppfatter Norge som stats praktisering av de folkerettslige forpliktelsene.

Norge som stat rapporterer til ILOs ekspertkomité hvert 5. år, og Sametinget rapporterte også til komitéen i 2018. Rapporten fra Sametinget ble vedtatt i plenum i september 2018, og gjelder for perioden 1. juni 2013 til og med 31. mai 2018.

⁴⁸ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

⁴⁹ ILO, Generelt om CEACR,

<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>

⁵⁰ Sametinget, *Sametingets ILO-rapport 2018*,

https://sametinget.no/_f/p1/ie2bc1fac-a4b8-4ba8-9898-e0dac157c8ec/sametingets-ilo-rapport-2018.pdf

3.2.2.1 Sametingets ILO-rapport 2018

I sametingets ILO-rapport vises det til opprettelsen av Samerettsutvalget i 1980. Utvalgets mandat var å utrede samiske kulturelle og politiske rettigheter, og de samiske rettighetene knyttet til land, vann og ressurser i Finnmark. Utredningen dannet grunnlaget for den såkalte sameparagrafen⁵¹ i Norges Grunnlov, der statens forpliktelser om å tilrettelegge for utvikling av samisk språk, kultur og samfunnsliv fremkommer.

Rapporten gjennomgår i hvilken grad staten Norge oppfyller standardene i ILO-konvensjon nr. 169, og i hvilken grad Sametinget settes i stand til å "*bevare, utvikle og styrke samiske språk, samisk kultur og samfunnsliv*"⁵², av staten Norge. Disse to problemstillingene er fremhevet som viktige påvirkningsfaktorer av Sametingets muligheter til å sikre samisk samfunnsutvikling.

Sametinget har i sin ILO-rapport en rekke påpekninger og kommentarer knyttet til landrettigheter og hvordan staten Norge forvalter disse sett fra et samisk ståsted, både for Finnmarkseiendommen og områdene utenfor Finnmark. Det påpekes at finnmarksloven må legge til grunn at Finnmarkseiendommen (FeFo) ikke er en form for offentlig myndighetsorgan, og at FeFo også skal sikre og disponere kollektive samiske rettigheter i tett dialog med Sametinget.⁵³ Videre fremhever Sametinget i rapporten at dagens forvaltning ved FeFo gir tilreisende og lokalbefolkningen tilnærmet lik tilgang på naturressursene i området, noe som strider mot lokalbefolkningens og samers rettsoppfatning angående å forstyrre lokal bruk. Det vises til at "*lokalbefolkningen opplever i enkelte områder at deres utmarksbruk blir fortrent av andre.*"⁵⁴

Flere forhold i reindriftsloven⁵⁵ og reindriftsforvaltningen blir bemerket som problematiske i relasjon til Norges folkerettslige forpliktelser, blant annet gjennom endringer i reindriftsloven og den offentlige reindriftsforvaltningen som Sametinget og Norske Reindriftssamers

⁵¹ Grunnloven, § 108

⁵² Sametinget, side 5

⁵³ Sametinget, side 18

⁵⁴ Sametinget, side 18, avsnitt 62

⁵⁵ Lov 15. juni 2007 nr. 40 om *reindrift*, (reindriftsloven)

landsforbund. Sametinget mener det er behov for et utvalg som drøfter prinsipielle folkerettslige og praktiske sider ved reindrift og -forvaltning.

Flere sider ved reindrift, blant annet arealvern knyttet til reindrift, fremheves som områder det er nødvendig å evaluere opp mot folkeretten.⁵⁶ Spesielt er Tanaavtalen om fiske i Tanavassdraget trukket frem som et område der det er sterk uenighet mellom Stortinget i Norge og Finlands Riksdag på den ene siden, og Sametingene i Norge og Finland, berørte kommuner og andre berørte rettighetsorganisasjoner på den andre siden. Sistnevnte part i saken mener avtalen om fiske i Tanavassdraget, som ble ratifisert mellom Norge og Finland i 2007 har både prosessuelle og materielle mangler, og at disse strider mot menneskerettighetene.⁵⁷

Det er flere saker som trekkes fram i ILO-rapporten til Sametinget som fremheves å være i strid med både samiske sedvaner, menneskerettigheter, påpekninger fra FNs spesialrapportør om urfolksrettigheter, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, og/eller Den europeiske menneskerettsdomstolen.

3.2.2.2 Rapportering fra ILOs ekspertkomité

Det er ovenfor vist til at Norge rapporterer til ILOs ekspertkomité CEACR, hvert 5. år. I disse rapportene viser regjeringen til hvilke tiltak og arbeid Norge som stat gjør for å imøtekomme konvensjonsbestemmelsene i ILO-konvensjonen. Sist Norge fikk kommentarer fra ILOs ekspertkomité var i 2015.⁵⁸ I kommentaren observeres det at Norge konsulterer med Sametinget når det kommer til saker som angår dem, men at ofte er denne konsultasjonen mangelfull, eller kommer sent i utredninger. Det kommenteres at Sametinget er av den oppfatning at ILO-konvensjonens bestemmelser i artikkel 6 og 7 om retten til å bli

⁵⁶ Sametinget, side 19 - 20

⁵⁷ Sametinget, side 20

⁵⁸ ILOs ekspertkomité's kommentarer til Norge, 2015,

https://www.regjeringen.no/contentassets/c51a2d17daf84ae7bfedbc4c105ef0e2/ekspertkomiteens_observation_2015.pdf

konsultert ikke er overholdt av den norske stat. Fra den norske stats side kommenteres Sametingets bemerkninger, med at:

"In its reply to the communication of the Sami Parliament, the Government indicates that the consultation mechanism ensures that decision-makers are well acquainted with the views of the Sami Parliament and, in accordance with Article 6, seek to achieve agreement to the proposed measures"

Som kommentar til dette er imidlertid det eneste ILOs ekspertkomité sier at den ber regjeringen fortsette med å imøtekomme de utfordringene som presenteres av Sametinget, og fortsetter å jobbe for å finne en effektiv løsning når det kommer til konsultasjon og retten til deltakelse i saker som angår dem fra samenes side, og at dette vil være i overens med konvensjonens bestemmelser.

I motsetning til FNs spesialobservatør, som er sterkt kritisk til Norges praksis når det kommer til forståelse og anvendelse av konvensjonsbestemmelse, er ILOs ekspertkomité tilsynelatende av en annen oppfatning. *"The Committee trusts that the necessary steps wil be taken to ensure that the process of identifying and recognizing rights of use and ownership under the Finmark Act will be consistent with Article 14(1)..."* Ekspertkomitéen virker å ha større tillit til at finnmarkslovens bestemmelser er tilstrekkelig for å imøtekomme konvensjonsbestemmelsene, samt at de har tillit til det arbeidet staten Norge og det utredningsarbeidet Finnmarkskommisjonen gjør.⁵⁹

⁵⁹ *ibid*

4 Rettsutvikling

I de senere år har det foregått en rettsutvikling når det gjelder kartleggingsarbeidet Finnmarkskommisjonen har gjort i Finnmark, og på bakgrunn av rapportene utgitt av kommisjonen og sakenes videre behandling er hittil to av dem behandlet av Høyesterett. I etterkant av dommene har Finnmarkskommisjonen også kommet med sin rapport for felt 4 - Karasjok, og den vurderes i forhold til de anføringer som er gjort av Høyesterett i de foregående dommene.

I den følgende delen gjennomgås de to Høyesterettsdommene, samt Finnmarkskommisjonens rapport for felt 4 - Karasjok.

4.1 Rettspraksis etter de første rapportene

4.1.1 Stjernøya-dommen (2016)

Av saker som har vært oppe for Høyesterett på bakgrunn av konflikter som har oppstått knyttet til Finnmarkskommisjonens utredninger er Stjernøya-saken⁶⁰ den første, etter at saken er tatt til behandling etter anke fra Utmarksdomstolen. Saken gjelder krav om eiendomsrett til deler av Stjernøya, og spørsmålet i saken er om reindriftsamer i henholdsvis Stjernøya reinbeitedistrikt og Sara-gruppens bruk av øya til sommerbeite hadde dannet grunnlag for eiendomsrett. De ulike reindriftssamegruppene hadde utøvd konkurrerende bruk av øya. Høyesteretts konklusjon i saken er at det er Finnmarkseiendommen som har eiendomsretten til området, og ikke reindriftsamene, selv om det utvilsomt anerkjennes bruksrett.

⁶⁰ HR-2016-2030-A

4.1.1.1 Bakgrunnen for saken, utredning i Finnmarkskommisjonens rapport og behandling i Utmarksdomstolen

Finnmarkskommisjonens rapport for felt 1 danner utgangspunktet i saken, der Finnmarkskommisjonens har vurdert om det var grunnlag for å anerkjenne eiendomsrett for distriktet i det området kravet gjaldt. Til ILO-169 art. 14. kommenterte Finnmarkskommisjonen i sin rapport at det som er avgjørende for om det skal anerkjennes eiendomsrett eller bruksrett er den utøvde bruken, og at "*kun når denne har vært dominerende sammenliknet med andres bruk, er det aktuelt å anerkjenne eiendomsrett.*"⁶¹ Finnmarkskommisjonens konklusjon var i rapporten at reinbeitedistriktet ikke hadde ervervet eiendomsrett til hele eller deler av Finnmarkseiendommens grunn på Stjernøya, men at det med grunnlag i alders tids bruk var ervervet en alminnelig bruksrett til reindrift.⁶²

Både Stjernøya reinbeitedistrikt og Sara-gruppen brakte sine saker for Utmarksdomstolen, som forente sakene til felles behandling.⁶³ Utmarksdomstolen fant at samenes bruk av øya ikke hadde vært såpass dominerende for noen av partene i forhold til lokalbefolkningens bruk, at det kunne danne grunnlag for erverv av eiendomsrett gjennom bruk i alders tid. Utmarksdomstolen har i sin sak foretatt en grundig gjennomgang av samenes historiske bruk av det bestridte området, men har som Finnmarkskommisjonen kommet til at samenes bruk ikke har vært dominerende nok til at det kan anerkjennes eiendomsrett for noen av partene.

4.1.1.2 Behandling av saken i Høyesterett og forholdet til ILO-169 art. 14

I saken har partene lagt fram for Høyesterett en ulik forståelse av hvordan ILO-169 art. 14 skal anvendes. Denne danner grunnlag for at Høyesterett gir en avklaring på dette. Det gjøres kort i dommens avsnitt 74 - 85.

⁶¹ Finnmarkskommisjonens rapport felt 1 - Stjernøya/Seiland, side 44

⁶² Op. cit. side 50

⁶³ UTMA-2014-162528-3

De ankende parter, Sara-gruppen, ønsker i utgangspunktet at ILO-169 art. 14 nr. 1 må få anvendelse direkte, samt at den er helt inkorporert gjennom finnmarkslovens § 3.⁶⁴ Finnmarkseiendommens synspunkter er at ILO-konvensjonen ikke er generelt inkorporert i norsk rett, selv om den kan anses delvis inkorporert gjennom finnmarksloven § 3. Videre at det ikke kan utledes andre vilkår for å erverve eiendomsrett enn det som følger av norsk rett.⁶⁵

Høyesterett foretar så en vurdering av bestemmelsen i finnmarkslovens § 3 og tar som utgangspunkt at det dreier seg om en delvis inkorporering, med henvisning til justiskomiteens flertall i innstilling til inkorporeringen⁶⁶, som er sitert i dommen:⁶⁷

"Etter grundige overveielser har flertallet derfor funnet det hensiktsmessig å foreslå en begrenset inkorporering av konvensjonen ved å ta inn en regel i § 3 om at loven skal gjelde 'med de begrensninger' som følger av ILO-konvensjonen. ... Formuleringen 'med de begrensninger' vil innebære at ILO-konvensjonen går foran finnmarksloven hvis det skulle vise seg at bestemmelser i loven står i motstrid til bestemmelser i ILO-konvensjonen "

Førstvoterende kommenterer videre at dette tolkes dit hen at rettigheter ikke kan utledes direkte fra ILO-konvensjonen, noe som også framkommer av justiskomiteens innstilling.⁶⁸ Samtidig vil ikke konvensjonen kunne brukes til å bygge ut finnmarksloven, og at eventuelle rettighetserverv må ha utgangspunkt i finnmarkslovens egne bestemmelser.

Det presiseres imidlertid videre at ILO-169 art. 14 vil kunne få betydning ved anvendelse av de alminnelige tingsrettslige reglene om rettighetserverv, som Finnmarkskommisjonen anvender når den kartlegger og vurderer om det har forekommet rettighetserverv.⁶⁹

Til fortolkningen av ordlyden i konvensjonens art. 14 nr. 1 tolker førstvoterende dommer det dit hen at rettighetsservervets omfang vil avhenge av hvorvidt den utøvde rådigheten i det aktuelle området har vært eksklusiv. Høyesterett viser videre tilslutning til en vurdering som

⁶⁴ HR-2016-2030-A avsnitt 37

⁶⁵ HR-2016-2030-A avsnitt 42 og 43

⁶⁶ Innst.O.nr.80 (2004-2005) side 33

⁶⁷ HR-2016-2030-A avsnitt 75

⁶⁸ Innst.O.nr.80 (2004-2005) side 36.

⁶⁹ HR-2016-2030-A avsnitt 76 og 77

allerede ble framlagt av Samerettsutvalget i 1997⁷⁰ og senere gjentatt av Samerettsutvalget II i 2007⁷¹ som omtaler bruken; den må ikke nødvendigvis ha vært enestående eksklusiv, andre kan også ha brukt området. Men den som ønsker å få anerkjent eiendomsrettigheter må ha utvist en tilnærmet eksklusiv, dominerende bruk, i forhold til andre.⁷²

I tråd med fortolkningene som er gjort i henholdsvis Svartskogsaken⁷³ og Selbudommen⁷⁴, stiller Høyesterett seg også i denne saken bak de vurderingene som er gjort: I forhold til rettighetsserverv må alminnelige tingsrettslige regler om hevd og alders tids bruk legges til grunn, men der samiske rettsoppfatninger og sedvaner vies spesiell oppmerksomhet. Det kommenteres for øvrig at en slik rettsoppfatning er i tråd med ILO-169 art. 8 nr. 1.⁷⁵

I den videre drøftelsen settes den utøvde bruken av reindriftsamene opp mot annen bruk av øya, og statens disposisjoner. Det vektlegges at samene har utøvd bruk på Stjernøya langt tilbake i tid, men Høyesterett støtter seg likevel til utmarksdomstolens konklusjon; bruken utvist av samene har ikke vært tilstrekkelig intensiv og dominerende (utvist eierrådighet) i forhold til andres bruk til at det danner grunnlag for eiendomsrett.⁷⁶ Staten derimot kan vise til manifestert eierrådighet over øya gjennom flere juridiske disposisjoner. Det er likevel utvilsomt at det er anerkjent en bruksrett, noe som er framhevet av både Finnmarkskommisjonen i sin rapport og utmarksdomstolens dom.

Finnmarkseiendommen beholder med dette eierrådigheten og forvaltningsretten til de omtvistede områdene på Stjernøya. Dommen er enstemmig.

⁷⁰ NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett - bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget*, pkt 3.3.3.2

⁷¹ NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* side 230

⁷² HR-2016-2030-A avsnitt 80 og 81

⁷³ Rt-2001-1229

⁷⁴ Rt-2001-769

⁷⁵ HR-2016-2030-A avsnitt 85

⁷⁶ HR-2016-2030-A avsnitt 112 og 113

4.1.2 Nessebysaken (2018)

Den andre av sakene som har vært oppe for Høyesterett på bakgrunn Finnmarkskommisjonens utredning og rapportering er Nesseby-saken.⁷⁷ Dommen er en plenumsdom avsagt av Høyesterett 9. mars 2018. Saken gjelder tvist om forvaltningsrettighetene og eiendomsrett til et område i Nesseby kommune i Finnmark, der det vurderes om lokalbefolkningen har utøvd sine bruksrettigheter på en slik måte at det gjennom alders tids bruk var etablert bruksrettigheter som også omfattet rett til forvaltning av naturressursene. Kort oppsummert kom Finnmarkskommisjonen til den konklusjon at det ikke var ervervet eiendomsrettigheter, Utmarksdomstolen kom til et annet resultat: Bruken var av en slik art at det dannet grunnlag for erverv av rettigheter som også inkluderte forvaltning av naturressursene i området. Som i Stjernøya-saken kom Høyesterett også her til at det er Finnmarkseiendommen, FeFo, som har eiendomsretten og forvaltningsmyndigheten for grunnen i det bestridte området, og kom altså til samme resultat som Finnmarkskommisjonens rapport. Dommen er enstemmig, og som enstemmig plenumsdom vil den ha stor rettskildemessig vekt for videre vurdering av hva som er gjeldende rett for framtidig praksis.

4.1.2.1 Bakgrunn for saken, utredning i Finnmarkskommisjonen og behandling av utmarksdomstolen

Utredning i Finnmarkskommisjonen

Utgangspunktet i saken er det arbeidet Finnmarkskommisjonen har gjort rede for i sin rapport for felt 2 - Nesseby⁷⁸, når det kommer til vurdering om det er utøvd en bruk som er tilstrekkelig for at det er ervervet kollektiv eiendomsrett eller bruksrett for bygdelaget i Nesseby kommune med grunnlag i langvarig bruk. Det vises til at Nesseby kommune har hatt en fast bosetning i svært lang tid, med både samisk og norsk befolkning som sammen har drevet jordbruk og

⁷⁷ HR-2018-456-P

⁷⁸ Finnmarkskommisjonens rapport felt 2 - Nesseby (2013), kapittel 8 - Kollektive rettigheter for fastboende.

utnyttet beite- skogs- og torvressurser, drevet jakt, fangst og fiske og ulike former for sanking, og med det brukt området relativt omfattende.⁷⁹

I vurderingen av om det er grunnlag for å anerkjenne kollektiv eiendomsrett eller bruksrett for lokalbefolkningen, konkluderer kommisjonen med det utvilsomt finnes grunnlag for en kollektiv bruksrett, basert på en vurdering av at det samlet sett er tale om en langvarig og omfattende bruk av ressursene i området. *"I sum synes bruken vurdert isolert og over tid, å tilsvare det som ville vært naturlig for innehaveren av en kollektiv bruksrett i et sammenliknbart område"*⁸⁰. Kommisjonen finner videre at endret bruk over tid, samt at siden bruken har vært pågående og gått langt utover det tilfeldige og sporadiske, ikke danner grunnlag for bortfall av rettigheter på bakgrunn av passivitetsbetraktninger. Den samlede vurderingen er at bruken er tilstrekkelig langvarig og sammenhengende, med et innhold som gjør den rettsstiftende, men at den ikke var å regne som eksklusiv. Når det kommer til eiendomsrett har imidlertid kommisjonen konkludert med at det ikke eksisterer noen kollektiv eiendomsrett til grunnen i området.⁸¹ Kommisjonen framhever at de rettighetene som er ervervet ved alders tids bruk var etablert lenge før staten hadde etablert seg som grunneier og har en opprinnelig karakter. Statens disposisjoner i ettertiden ikke har medført at lokalbefolkningens bruksrettigheter har falt bort. Likevel finner kommisjonen at disposisjonene medfører at det er etablert en rett for staten til å styre selve ressursutnyttelsen, forvaltningsdelen. Det framheves at siden rettighetene til lokalbefolkningen har en opprinnelig karakter, kan ikke FeFo disponere over rettighetene på en slik måte at de lokale rettighetshaverne fortreges fra sine tradisjonelle bruksområder.⁸²

Når det kommer til ILO-169, har ikke Finnmarkskommisjonen i rapporten viet mye oppmerksomhet til bestemmelsen, utover utgangspunktet i finnmarksloven § 3 at finnmarksloven gjelder med de begrensninger som følger av konvensjonen. Høyesterett har på sin side imidlertid viet mer oppmerksomhet til konvensjonsbestemmelsen, særlig i art. 14 nr. 1. Se nedenfor, punkt 4.1.2.2

Sakens behandling i Utmarksdomstolen

⁷⁹ Op. cit. side 57, punkt 8.1.2

⁸⁰ Op. cit, side 65, punkt 8.2.4.1

⁸¹ Op. cit, side 68, punkt 8.2.4.4

⁸² Op. cit, side 122, punkt 8.2.12.1

Bygdelaget i Nesseby var ikke enig med Finnmarkskommisjonens konklusjon og brakte saken inn for utmarksdomstolen. Det er uomtvistet i saken at bygdelaget har kollektive bruksretter, dette erkjenner også FeFo. Utmarksdomstolen tok stilling til spørsmålet om hvem som skulle ha styringsrett og formell eiendoms- og forvaltningsrett til området-, og avsa sin dom 23. januar 2017.⁸³ I sin vurdering konkluderer Utmarksdomstolen det motsatte av hva Finnmarkskommisjonen kom fram til; Bygdelagets utøvelse av bruksrett har vært dominerende over tid, den framstår som eksklusiv i områdene nær bygda selv om den ikke har vært intensiv. Bruken blir sammenliknet med den som vurderes i dommen inntatt i Rt-2001-1229⁸⁴ der Høyesterett kom til at brukens omfang og varighet dannet grunnlag for erverv av eiendomsrett. Når det kommer til en vurdering av statens disposisjoner har Utmarksdomstolen i saken konkludert med at disposisjonene ikke danner grunnlag for å frata rettigheter til forvaltning av naturressurser i området for Nesseby bygdelag.

Utmarksdomstolen har som Finnmarkskommisjonen sett på den faktiske utøvde bruken. I motsetning til Finnmarkskommisjonens rapport, virker det som Utmarksdomstolen i saken har gått mer i dybden når det kommer til anvendelse av ILO-konvensjonen og dens sentrale bestemmelse i artikkel 14 nr. 1. Siden saken for Utmarksdomstolen ble behandlet etter at dom ble avsagt i Stjernøya-saken, er det naturlig at Utmarksdomstolen vier mer oppmerksomhet til de folkerettslige reglene knyttet til dette, enn det Finnmarkskommisjonen gjorde i sin rapport da behandling av konvensjonsbestemmelsen i Høyesterett ikke forelå. Særlig er det tatt hensyn til ILO-konvensjonens art. 8 om at det skal tas tilbørlig hensyn til urfolks sedvaner og sedvanerett (rettsoppfatninger), 14 nr. 1 og 15. nr. 1 om urfolks rett til selv å forvalte naturressursene i sine tradisjonelle leveområder.

4.1.2.2 Behandling av saken i Høyesterett og forholdet til ILO-konvensjonens bestemmelser

Finnmarkseiendommen, FeFo, var uenig i Utmarksdomstolens avgjørelse og anket saken inn for Høyesterett. FeFo gjør det gjeldende for Høyesterett at deres disposisjoner gjennom

⁸³ UTMA-2014-164739

⁸⁴ Rt-2001-1229 Svartskogdommen

forvaltning og regulering fra 1700-tallet på området fram til i dag er tilstrekkelig til å stifte rett fra deres side, og ikke lokalbefolkningen for øvrig. Det vises til at statens disposisjoner med jordutvisninger, bortforpaktninger og generell forvaltning ikke var i konflikt med lokalbefolkningens behov for bruk, og at staten ivaretok de lokales behov. Det gjøres gjeldende at lokalbefolkningen ikke fra sin side synes å ha etablert noen form for styring over området, slik at det er statens etablering av slike forhold som har dannet grunnlaget for rettsstiftelse. FeFo bygger sitt ståsted fra et alminnelig tingsrettslige ståsted, og anførte at generelle folkerettslige regler og prinsipper, deriblant ILO-169 ikke vil kunne komme til anvendelse, uten at dette vil være i strid med folkeretten.⁸⁵ Lokalbefolkningens bruksrettigheter, er imidlertid ubestridt.

For å avgjøre spørsmålet i saken, har Høyesterett sett på reglene som må legges til grunn. Som i tidligere avgjørelser på samerettens område legger Høyesterett til grunn at det må legges vekt på samiske rettsoppfatninger og samiske sedvaner, med henvisning til Svartskogdommen. Særlig når det anvendes alminnelige tingsrettslige regler for å ta stilling til samiske rettigheter må samiske premisser legges til grunn. Drøftelsene som ble gjort i Stjernøya-dommen får også betydning her, der det er framhevet at en anvendelse av tingsrettslige prinsipper på samiske premisser anses å være i tråd med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 8 nr. 1.⁸⁶ Spørsmålet for Høyesteretts videre drøftelse er "*... om den bruken lokalbefolkningen bosatt innenfor tvisteområdet har utøvd, har vært av en slik karakter at den også gir grunnlag for en rett til forvaltning av naturressursene.*"⁸⁷

Vurdering av om anerkjennelsen av bruksrettigheter og forvaltningen av naturressursene i samsvar med folkerettslige regler i avsnitt 162 - 197. Som i Stjernøya-saken opprettholder også Høyesterett samme fortolkning om at ILO-konvensjonen er delvis inkorporert gjennom finnmarksloven⁸⁸. Videre presiseres forholdet mellom ILO-konvensjonen og finnmarksloven til at finnmarkslovens regler om kartlegging av eksisterende rettigheter er utformet etter artikkel

⁸⁵ HR-2018-456-P avsnitt 44 - 48

⁸⁶ HR-2018-456-P avsnitt 123 og 125

⁸⁷ HR-2018-456-P avsnitt 128

⁸⁸ HR-2018-456-P avsnitt 166

14 nr. 2 i konvensjonen.⁸⁹ Etter konvensjonens artikkel 14 nr. 1 er statene pålagt å anerkjenne urfolks eier- og besittelsesrettigheter til landområder de tradisjonelt har okkupert.

Det gjentas som i Stjernøya-dommen at bruken ikke må ha vært eksklusiv for å anerkjenne rettigheter, og at en slik fortolkning er i overensstemmelse med folkeretten, men denne bruken må ha vært utøvd av de som tradisjonelt har levd i det området saken sikter til. Bruken kan altså ikke ha vært utøvd av andre folk, for eksempel reindriftssamer som i hovedsak har hatt bosetning i andre områder, men har brukt området til beite, når det er den lokale befolkningen som krever anerkjennelse av rettigheter. Vilkåret i artikkel 14. nr. 1, avgrenses altså til å gjelde lokalbefolkningens bruk i det området de tradisjonelt har holdt til. Eierrettigheter av andre grupper kan ikke utledes på dette området.⁹⁰

Når det kommer til rettighetene lokalbefolkningen har ervervet, kommer Høyesterett fram til at det er snakk om bruksrettigheter som er omfattet av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 1, andre punktum.⁹¹ Det er altså ikke snakk om ervervet eiendomsrett. Videre i vurderingen, gjør Høyesterett det gjeldende at på bakgrunn av det som er framlagt for Høyesterett gir finnmarkslovens styringssystem, med FeFo som forvaltningsorgan, betydelig samisk representasjon og oppstiller vilkår om samisk tilslutning for at visse vedtak skal kunne fattes. Dette systemet er forankret gjennom grundige konsultasjoner mellom Sametinget og Stortingets justiskomité om utarbeidelse av Finnmarksloven, og lokalbefolkningens ervervede bruksrettigheter vil dermed være beskyttet av det systemet. ILO-konvensjon nr. 169 vurderes til å ikke være til hinder for en slik fortolkning. Høyesteretts konklusjon i saken er at FeFo får medhold i sitt krav om rett til forvaltning til naturressursene i området saken gjelder.⁹²

4.2 Finnmarkskommisjonens siste rapport, Felt 4 Karasjok

⁸⁹ HR-2018-456-P avsnitt 167

⁹⁰ HR-2018-456-P avsnitt 168 - 172

⁹¹ HR-2018-456-P avsnitt 174

⁹² HR-2018-456-P avsnitt 181 - 199

Finnmarkskommisjonens offentliggjorde sin siste rapport, basert på sitt utredningsarbeid for felt 4 - Karasjok, i desember 2019. Rapporten er kommisjonens sjette rapport, og kun felt 7 - Tana/Tanafjorden, felt 8 - Kautokeino og felt 9 - Porsanger er pr i dag ikke utredet.

Det er den hittil mest omfattende av rapportene, og er delt inn i to bind. Bind 1 tar for seg bakgrunn og utreder kollektive rettigheter i hele eller store deler av feltet, mens bind 2 tar for seg eier- og/eller bruksrettigheter i mer avgrensede områder av Karasjok.⁹³

Den første delrapporten, bind 1, ble offentliggjort i desember 2019 og behandler 43 saker om mulige kollektive og/eller individuelle rettigheter. Som i tidligere rapporter begynner kommisjonen innledningsvis å gjennomgå sitt mandat og rettslige grunnlag; å kartlegge eksisterende bruks- og eierrettigheter som folk i Finnmark har ervervet på grunnlag av langvarig bruk og basere utredelsen på gjeldende nasjonal rett jf. finnmarksloven § 29 første ledd. Gjeldende nasjonalrett er generelle tingsrettslige regler om rettighetserverv, men på samiske premisser: samiske sedvaner og rettsoppfatninger må anses som relevante rettskilder når det vurderes rettighetserverv ved langvarig bruk i Finnmark.⁹⁴

Finnmarkskommisjonens rapport for felt 4 skiller seg fra tidligere rapporter på flere områder. Det området rapport felt 4 skiller seg mest fra tidligere rapporter på, er at det for første gang anerkjennes kollektiv eiendomsrett: Statens eiendomsrett til den usolgte grunnen i Karasjok er ikke funnet etablert som et festnet rettsforhold da Finnmarkseiendommen overtok den fra Statskog SF da finnmarksloven trådte i kraft. "*Denne eiendomsmassen er derfor ikke underlagt FeFos eiendomsrett etter finnmarksloven, men er kollektivt eid av lokalbefolkningen i Karasjok.*"⁹⁵ I tidligere rapporter har det kun vært anerkjent kollektiv bruksrett, der Finnmarkskommisjonen har konkludert med at Finnmarkseiendommen har eiendomsrett, men kommisjonen har framhevet at bruksrettighetene til lokalbefolkningen begrenser eierrådigheten til Finnmarkseiendommen.⁹⁶

⁹³ Finnmarkskommisjonens oppsummering av delrapportenes innhold på domstol.no
<https://www.domstol.no/finnmarkskommisjonen/felt-1---3/felt-4-karasjok/>

⁹⁴ Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, side 64.

⁹⁵ Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, side 218

⁹⁶ Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, side 219

Rapporten er imidlertid avsagt under dissens, 3 mot 2. Som begrunnelse for konklusjonen i denne rapporten, se ovenfor, legger flertallet til grunn at befolkningen i Ávjovárri-siidaen hadde, da siidaens bruksområde ble underlagt dansk-norsk enejurisdiksjon i 1751, en rett til området som man i dag ville ha beskrevet som en kollektiv eiendomsrett. Bruken har vært intensiv og det framheves at den har fortsatt i stort omfang fram til i dag. Flertallet mener statens disposisjoner i det samme området har vært av et heller beskjedent omfang, som ikke har hatt et innhold som kunne etablere statens eiendomsrett som et festnet rettsforhold.⁹⁷

Kommisjonens mindretall hevdet på sin side at selv om det i 1751 var etablert en rettighet i Karasjok som kunne minne om kollektiv eiendomsrett, har statens senere disposisjoner mot slutten av 1800-tallet og etter ikrafttredelsen av jordsalgloven av 1902⁹⁸ fått et større omfang. Omfanget av statens disposisjoner mener mindretallet så har påvirket lokale rettsoppfatninger i en slik grad at statens eiendomsrett til grunnen har blitt etablert som et festnet rettsforhold.⁹⁹

4.2.1 Finnmarkskommisjonens vektlegging av folkerettslige kilder

I motsetning til tidligere rapporter fra Finnmarkskommisjonen, er det viet en videre drøftelse omkring de folkerettslige kildene i rapport for felt 4 - Karasjok. Dette i lys av senere rettspraksis, der både Stjernøya-dommen og Nesseby-dommen er inntatt, og Høyesteretts vurdering av de folkerettslige reglene er hensyntatt. Det synes videre at Finnmarkskommisjonen har bemerket seg kritikken fra flere folkerettslige organer, deriblant FNs spesialobservatørs rapport av 2016¹⁰⁰ når de vurderer betydningen av folkerettslige kilder.

⁹⁷ *ibid.*

⁹⁸ Lov 22. mai 1902 nr. 7 om *afhændelse av statens jord og grund i Finmarken* (opphevet)

⁹⁹ Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, side 219

¹⁰⁰ Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, A/HRC/33/42/Add.3, 9. august 2016

Finnmarkskommisjonen bemerker at de folkerettslige reglene som utgangspunkt må følges, og at de i stor grad er begrunnet ut fra et rettferdighetshensyn. "*Det er ansett nødvendig å rette opp den historiske uretten urfolk har vært utsatt for, blant annet ved at de ofte har blitt fratatt sine opprinnelige land- og ressursrettigheter.*"¹⁰¹

I vurderingen av hvordan ILO-169 artikkel 14 nr. 1, støtter Finnmarkskommisjonen seg til Høyesteretts konklusjoner i Stjerneøya-saken (se ovenfor punkt 4.1.1.2) om at artikkel 14 nr. 1 må leses i sammenheng med artikkel 8. og vie betydelig hensyn til samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Det vises imidlertid til fleksibilitetsbestemmelsen i konvensjonens artikkel 34, der bestemmelsen i artikkel 14 er utformet og formulert med sikte på å gjelde i ulike land med ulike interne regelsett, der regler om rettighetsserverv ikke nødvendigvis er sammenfallene med reglene vi er vant til i Norge. Finnmarkskommisjonen kommenterer at "*Det må etter dette antas at en stat oppfyller artikkel 14 (1) dersom den ved anvendelsen av intern tingsrett tar høyde for kulturelle særpreg ved urfolkets bruk og rettsoppfatninger jf. også artikkel 8 om tilbørlig hensyntagen til urfolks sedvaner.*"¹⁰²

I oppsummeringen kommenteres det i rapporten at "*Utgangspunktet for kommisjonens rettslige vurderinger vil være de internrettslige prinsippene om rettighetsserverv med grunnlag i langvarig bruk, men anvendt i lys av det som kan utledes av ILO-konvensjon nr. 169 og andre relevante folkerettslige kilder.*" Denne formuleringen er ikke så vidt forskjellig fra tidligere vurderinger der Finnmarkskommisjonen sier noe om utgangspunktet i folkeretten for sitt arbeid, men det er tydelig at de har gjennomgått og tatt til betraktning den rettslige utviklingen som har foregått. Kommisjonen viser imidlertid til at det finnes få uttalelser fra selve ILOs håndhevingsorganer når det gjelder forståelsen av artikkel 14 (1).¹⁰³

4.2.2 Videre behandling i FeFo

¹⁰¹ Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, bind 1, side 78

¹⁰² Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, bind 1, side 77

¹⁰³ Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok, bind 1, side 85

4.2.2.1 Finnmarkseiendommens opprinnelige innstilling og vedtak

Etter at Finnmarkskommisjonen hadde avsluttet utredningsarbeidet og utgitt sin rapport, har Finnmarkseiendommen (FeFo) tatt stilling til den. Det ligger til Finnmarkseiendommen å uten ugrunnet opphold ta stilling til Finnmarkskommisjonens konklusjoner i deres rapport, jf. finnmarksloven § 34 første ledd. Videre heter det i bestemmelsens andre ledd at dersom Finnmarkseiendommen er enig i kommisjonen i at andre har rettigheter, plikter Finnmarkseiendommen å gi skriftlig uttrykk for det og *uten ugrunnet opphold* også her, sørge for at slike rettigheter tinglyses eller bringes inn for jordskifteretten etter finnmarkslovens § 45.

Finnmarkseiendommen tok stilling til Finnmarkskommisjonens rapport under styremøtet i Finnmarkseiendommen 25. - 26. november 2020, i Lakselv, og fattet samtidig vedtak med begrunnelse om deres konklusjon.¹⁰⁴ I resultatet konkluderte FeFo i vedtaket at de var enig i Finnmarkskommisjonens hovedkonklusjon:

"Styret i FeFo er enig i Finnmarkskommisjonens hovedkonklusjon, og de vurderinger som ligger til grunn, om at lokalbefolkningen i Karasjok kommune har kollektiv eiendomsrett til den usolgte grunnen i Karasjok kommune, med grunnlag i alders tids bruk."

Direktøren i Finnmarkseiendommens innstilling var imidlertid at FeFo ikke skulle godkjenne Finnmarkskommisjonens konklusjon om at det arealet FeFo overtok grunnbokshjemmelen til i 2006 er kollektivt eid av befolkningen i Karasjok. Istedenfor mente direktøren at saken burde prøves rettslig, og at FeFo ikke hadde grunnlag for å fatte annen konklusjon enn dette. Begrunnelsen var, mente han, at det fortsatt foreligger stor usikkerhet om hvorvidt kommisjonens konklusjon er riktig, og direktøren ville ha en rettslig vurdering av om faktum og juss er riktig vurdert av Finnmarkskommisjonen. Han viste sin støtte til mindretallets vurdering i Finnmarkskommisjonens rapport for felt 4 - Karasjok.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Protokoll fra styremøte i Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat (FeFo) 25. - 26. november 2020, Lakselv, Sak nr. 75/2020. Vedtak med begrunnelse på side 16 - 24.

¹⁰⁵ Op. cit side 5 - 6

Direktørens innstilling til vedtak falt imidlertid under votum 3 - 3 med styreleders dobbeltstemme. Isteden ble det fattet vedtak som sitert ovenfor, under votum 3 -3 med styreleders dobbeltstemme. Ved stemmelikhet under behandling av saker i Finnmarkseiendommens styre, er styreleders stemme avgjørende, jf. finnmarksloven § 9 fjerde ledd.

I vedtakets begrunnelse er det blant annet foretatt en vurdering av Finnmarkskommisjonens anvendelse av ILO-konvensjonens art. 14 nr. 1. FeFo viser her føringene som er lagt av Høyesterett i både Stjernøya-dommen¹⁰⁶ og gjentatt av Høyesterett i Nesseby-saken¹⁰⁷ Til anvendelse av den aktuelle bestemmelsen i ILO-konvensjonen, artikkel 14 nr. 1, utgår det fra vedtaket at FeFo støtter seg til vurderingen av at artikkelen har en gjenopprettende funksjon, som har direkte betydning i rettskartlegging av urfolksområder. Det bemerkes at Karasjok er å regne som et kjernesamisk område, som uten tvil er omfattet av artikkelen. Et tilsvarende syn på Karasjok kommune som et kjernesamisk område og hvorvidt området er omfattet av ILO-konvensjonens artikkel 14 nr. 1 ble formulert allerede i utredningen "*Identifisering av samiske områder*" for Kommunaldepartementet i 1992 av Otto Jebens og Johan Albert Kalstad.¹⁰⁸

Vedtaket skulle imidlertid ikke bli stående. Allerede under styremøte i Finnmarkseiendommen den 25. januar 2021 - 26. januar 2021 ble vedtaket tatt opp igjen etter anmodning fra NJFF (Norges Jeger- og Fiskerforbund).¹⁰⁹ NJFF Finnmark har anmodet FeFo om ny behandling av saken på bakgrunn av saksbehandlingsfeil knyttet til mangelfulle utredninger fra flere forhold som berører finnmarkingenes rettigheter.

FeFo finner i sitt vedtak at det forrige vedtaket i sak 75/2020 om Finnmarkskommisjonens konklusjon må kjennes ugyldig. FeFo-styret er enig i at det forrige vedtaket er fattet på et for usikkert grunnlag, og opphever derfor vedtaket i saken.

¹⁰⁶ HR-2016-2030-A avsnitt 76

¹⁰⁷ HR-2018-456-P avsnitt 102

¹⁰⁸ NOU 1997: 4, *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, punkt 4.4.3.1.2

¹⁰⁹ Protokoll fra styremøte i Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat (FeFo) 25. - 26. januar 2021, sak nr. 12/2021 - *Anmodning om ny behandling fra NJFF-Finnmark - styrets sak 75/2020 - hovedkonklusjon Karasjok*, side 3 - 7

Også dette vedtaket ble fattet med vota 3 mot 3, og ble vedtatt med styreleders dobbeltstemme. På bakgrunn av at Finnmarkseiendommen ikke lenger er enig i Finnmarkskommisjonens konklusjon i sin rapport for felt 4 - Karasjok, vil ikke Finnmarkseiendommen fortsette arbeidet med å stifte rett gjennom tinglysning for lokalbefolkningen i Karasjok etter reglene i finnmarkslovens § 45.

Det blir dermed opp til lokalbefolkningen i Karasjok kommune selv å bringe saken for behandling i domstolene. Det kan ta lang tid før man får en endelig avklaring.

5 Avsluttende drøftelser og konklusjon

Oppfyller Norge de folkerettslige forpliktelsene etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14?

På bakgrunn av de senere års rettspraksis og siste rapport fra finnmarkskommisjonen, er det klare holdepunkter for at en vurdering opp mot ILO-konvensjonens bestemmelser i art. 14 vises betydelig mer oppmerksomhet enn tidligere. Finnmarkskommisjonen har i liten grad virket å forholde seg til bestemmelsene i ILO-konvensjonen i de første rapportene, noe som tydelig vises i Nesseby-saken. Kritikken mot Norge etter de første rapportene og kartleggingen synes å ha påvirket rettsoppfatningen av at praktiseringen av bestemmelsen ikke gjøres som tiltenkt.

Likevel er det mye som vitner om at det fremdeles ikke er fullstendig enighet om hverken fortolkning av konvensjonen, eller hvordan løsningen skal praktiseres. Senest ved de siste års sak i forbindelse med felt 4, Karasjok, er det lite som vitner om enighet. FeFo virker å være lite innstilt på å overdra rettigheter.

Etter mitt syn, virker Norge å i større grad enn tidligere imøtekomme de folkerettslige forpliktelsene som følger av ILO-konvensjonen, men den stadige manglende anerkjennelsen av kollektiv eiendomsrett på Finnmarkseiendommens grunn vitner om at sammenholdt med artikkel 15 om rett til å selv forvalte naturressursene, kan umulig bestemmelsen i artikkel 14 nr. 1 første punktum anses oppfylt så lenge det ikke foreligger noen faktisk rettslig anerkjennelse som gir eiendoms- og forvaltningsrett til Norges urbefolkning, samene, på områder de tradisjonelt har holdt til og sin utøvelse av naturutnyttelse er veldokumentert både i utredninger og framlagt for domstolene. Selv om bruksrett i stor grad anerkjennes, i tråd med artikkel 14 nr. 1 andre punktum, vil ikke nødvendigvis alle de folkerettslige forpliktelsene etter artikkel 14 da være oppfylt.

Ved utforming av finnmarksloven var det under lovbehandlingen i Stortinget satt søkelys på at finnmarksloven skulle imøtekomme de folkerettslige forpliktelsene. Lovgiver ga her uttrykk for at finnmarksloven skulle oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser.¹¹⁰ Praksis tyder imidlertid at finnmarkslovens bestemmelser i praksis gjør at Norge ikke helt oppfyller sine

¹¹⁰ Innst.O.nr.80 (2004-2005) side 15

folkerettslige forpliktelser. Kritikken fra FNs spesialobservatør vitner om dette, og det foreslås da at loven bør gjennomgås på nytt for å bedre imøtekomme de folkerettslige forpliktelsene.

Det er påfallende hvor stor vekt som legges på statens disposisjoner i domstolene. Og at kollektive rettigheter i liten (ingen) grad anerkjennes. Øyvind Ravna uttaler at

"Ved å legge tung vekt på statens disposisjoner, faktisk og rettslig, samtidig som det i liten grad er tatt hensyn til de metodiske grepene utviklet i Selbu- og Svartskogdommene, er det i rettskartleggingen stilt vilkår for anerkjennelse av eier- og bruksrettigheter som lokalbefolkningen ikke har vært i stand til å møte. Dermed har det heller ikke funnet sted rettsanerkjennelse for bygdefolk utover de rettighetene som alt er lovfestet i finnml. §§ 22 og 23, samtidig som statens suksessor FeFo har fått stadfestet så vel eiendomsrett som disposisjons og reguleringsrett over lokalbefolkningens rettigheter og ressurser." ¹¹¹

FeFo sitter dermed igjen med det overordnede forvaltningsansvaret og fortsatt eierskap til områdene selv der det er uomtvistelig etablerte bruksrettigheter. Videre virker FeFo lite villig til å gi fra seg sine rettigheter på noen måte, noe som vises gjennom uenigheten i behandlingen av Finnmarkskommisjonens rapport for felt 4, og den videre ugyldiggjøringen av det opprinnelige vedtaket for å få saken rettslig avklart. Jeg er av den samme oppfatningen som Ravna i at Finnmarkseiendommens eierskap alene medfører at Norge ikke kan sies å oppfylle sine forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 1¹¹²

Finnmarkseiendommen som forvaltningsorgan, kan likevel sies å ha en viss støtte blant enkelte reindriftsutøvere, dette kommer fram i Nesseby-dommen¹¹³ hvor det sies at finnmarkslovens forvaltningssystem kan være en god løsning så lenge hensynet til reindriften er ivaretatt gjennom styrerepresentasjon i FeFo. *"Finnmarkslovens system gir balanse og forutberegnelighet, og bør ikke settes til side."*

Avslutningsvis har jeg kommet til den konklusjon at det fortsatt hersker usikkerhet knyttet til om Norges folkerettslige forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 er oppfylt.

¹¹¹ Øyvind Ravna, *Same- og reindriftsrett*, (Oslo 2019), side 486

¹¹² Ravna, side 487

¹¹³ HR-2018-456-P avsnitt 55

Vurderinger opp mot bestemmelsen vies mer vekt av Finnmarkskommisjonen i deres arbeid, men statens disposisjoner ilegges fortsatt for mye vekt. Det kan dermed stilles spørsmål ved om ordningen som er valgt i Norge i det hele tatt er i stand til å imøtekomme konvensjonsbestemmelsen i artikkel 14. Den valgte ordningen med domstolsbehandling i Utmarksdomstolen, med ankebehandling til Høyesterett kan imidlertid sies å være adekvat når det kommer til rettsikkerheten med særdomstolbehandling, jf. konvensjonens artikkel 14 nr. 3. Å la sakene gå for alminnelige domstoler ville utvilsomt vært for tidkrevende. Men, når ingen kollektive eiendomsrettigheter anerkjennes, kan neppe Norge sies å oppfylle resultatforpliktelsen i bestemmelsen, selv om det anerkjennes bruksrett. Selv i kjernesamiske områder som Karasjok kommune ville ikke FeFo anerkjenne Finnmarkskommisjonens konklusjon om at det er etablert kollektive eierrettigheter. Igjen blir temaet gjenstand for en senere rettslig avklaring, og Norge har fortsatt ikke formelt anerkjent noen kollektive eierrettigheter for sitt urfolk.

Referanseliste

Det bemerkes at alle nettsteder det henvises til er sjekket senest 14. desember 2021.

Litteratur

Falkanger, Aage Thor og Falkanger, Thor, *Tingsrett*, 8. utgave (Oslo 2016)

Justis- og beredskapsdepartementet, *Fakta om Finnmarksloven, Brosjyre/veiledning*, 24. juni 2005. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fakta-om-finnmarksloven/id88240/>

Ravna, Øyvind, *Same- og reindriftsrett*, (Oslo 2019)

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, 2. opplag (Oslo 2014)

Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 3. utgave (Oslo 2017).

Tønnesen, Sverre, *Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte "Statens umatrikulerte grunn": en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter*. (Bergen, 1972)

Lovhenvisninger

Lov 17. mai 1814, *Kongeriket Norges Grunnlov*

Lov 22. mai 1902 nr. 7 *om afhændelse av statens jord og grund i Finmarken* (opphevet)

Lov 13. august 1915 nr. 5 *om domstolene (domstolloven)*

Lov 9. desember 1966 nr. 1 *om hevd (hevdsloven)*

Lov 12. juni 1987 nr. 56 *om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*

Lov 21. mai 1999 nr. 30 *om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*

Lov 17. juni 2005 nr. 85 *om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (finnmarksloven)*

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven)

Lov 11. juni 2021 nr. 76 om endringer i sameloven mv

Forarbeider og utredninger

NOU 1993: 18, *Lovgivning om menneskerettigheter*

NOU 1997: 4, *Naturgrunnlaget for samisk kultur*

NOU 1997: 5, *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett - bakgrunnen for Samerettsutvalget*

NOU 2007: 13, *Den nye sameretten*

Innstilling O nr. 80 (2004 - 2005)

Storingsvedtak

Stortinget, vedtak 27. mai 2014 om *redigert versjon av Grunnloven kapittel E. og F. som følge av vedtatte grunnlovsforslag om menneskerettigheter.*

Folkerettslige konvensjoner

FN, *Charter of the United Nations*, 1945

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1953

International Labour Organization, *Convention No. 107 on Indigenous and Tribal Populations*, 1957

United Nations, *International Covenant on Civil and Political rights*, 1966

International Labour Organization, *Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*, 1989

Høyesterettsdommer

Rt. 2001 side 769, Selbu

Rt. 2001 side 1229, Svartskog

Rt. 2008 side 1789

HR-2016-2030-A, Stjernøya

HR-2018-456-P, Nesseby

Utmarksdomstolens dommer

UTMA-2014-162528-3

UTMA-2014-164739

Rapporter fra Norge, Sametinget og folkerettslige organer

Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland,
A/HRC/33/42/Add.3, 9. august 2016

Sametinget, *Sametingets ILO-rapport*, 2018

https://sametinget.no/_f/p1/ie2bc1fac-a4b8-4ba8-9898-e0dac157c8ec/sametingets-ilo-rapport-2018.pdf

ILO ekspertkomite, International Labour Organization, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), kommentarer og spørsmål til Norge:

2004:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMEN T_ID:2225961

2010:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/sami/ilo_ekspertkomiteens_kommentarer_2010.pdf

2015: (kommentarer)

https://www.regjeringen.no/contentassets/c51a2d17daf84ae7bfedbc4c105ef0e2/ekspertkomiteens_observation_2015.pdf

2015: (spørsmål)

https://www.regjeringen.no/contentassets/c51a2d17daf84ae7bfedbc4c105ef0e2/ekspertkomiteens_observation_2015.pdf

Den norske regjerings rapporter til ILO

2003:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Report-on-Convention-no-169-concerning-indigenous-and-tribal-peoples-1989/id420365/>

2008:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/urfolkrydmappe/report-on-convention-no-169-concerning-i/id548646/>

2013:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/sami/sami_ilo169_norges_rapport_2013.pdf

2018:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c51a2d17daf84ae7bfedbc4c105ef0e2/norges-rapportering-2018.pdf>

Finnmarkskommisjonens rapporter

Finnmarkskommisjonens rapport felt 1 - Stjernøya/Seiland (2012)

Finnmarkskommisjonens rapport felt 2 - Nesseby (2013)

Finnmarkskommisjonens rapport felt 3 - Sørøya (2013)

Finnmarkskommisjonens rapport felt 5 - Varangerhalvøya øst (2014)

Finnmarkskommisjonens rapport felt 6 - Varangerhalvøya vest (2015)

Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 - Karasjok (2019)

Finnmarkskommisjonens oppsummering av delrapport 1 for felt 4 - Karasjok,

<https://www.domstol.no/finnmarkskommisjonen/felt-1---3/felt-4-karasjok/>

Protokoll fra styremøte i Finnmarkseiendommen

Protokoll fra styremøte i Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat (FeFo) 25. - 26. november 2020

Protokoll fra styremøte i Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat (FeFo) 25. - 26. januar 2021

Øvrige nettsteder

Regjeringen, *Finnmarkskommisjonen er oppnevnt*,

<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2008/finnmarkskommisjonen-er-oppnevnt/id504106/>

International Labour Organization,

<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

