



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet i Tromsø

Forvaltningen av tradisjonelle samiske områder sør for Finnmark

I hvilken grad blir samiske landrettigheter sikret med forvaltningssystemet som eksisterer i Nordland og Troms

Karoline Sjøstrand

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902 V23

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Aktualitet	2
1.3	Avgrensninger og presisering av tema	3
1.4	Metodisk utgangspunkt.....	4
1.4.1	Folkerettslig metode	4
1.5	Kort om rettskildebildet.....	6
1.6	Fremstillingen videre	7
2	Menneskerettslig vern av samiske landrettigheter	8
2.1	Innledning	8
2.2	Landrettigheter etter ILO konvensjon nr. 169	8
2.3	ILO konvensjonens betydning i norsk rett	9
2.4	Landrettigheter etter ILO nr. 169 artikkel 14 nr. 1	9
2.5	Landrettigheter etter ILO nr.169 artikkel 15	13
2.5.1	Artikkel 15 nr.1 om statens sikringsplikt og urfolks deltagelsesrett.....	13
2.5.2	Artikkel 15 nr. 1 andre punktum – urfolks deltagelses- og konsultasjonsrett i forhold til reguleringer i deres tradisjonelle landområder.....	15
2.6	Samenes landrettigheter etter FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) artikkel 27.....	16
2.6.1	Konvensjonens stilling i norsk rett.....	16
2.6.2	Kulturvernet SP artikkel 27.....	17
2.7	Samiske landrettigheter etter Grunnloven § 108	20
2.7.1	Betydningen av det samiske grunnlovsvernet	20
2.7.2	Innholdet i Grunnloven § 108 og betydningen for samiske landrettigheter.....	20
2.8	Samiske landrettigheter etter FNs verdens erklæring om urfolksrettigheter (UNDRIP)	22
2.8.1	Erklæringens rettslige betydning.....	23

2.8.2	Erklæringens bestemmelser om urfolks landrettigheter.....	24
2.9	De menneskerettslige forpliktelsene som grunnlag for videre drøftelser.....	25
3	Blir samiske landrettigheter sikret i tilstrekkelig grad i dagens forvaltningssystem i Nordland og Troms?.....	26
3.1	Innledning.....	26
3.2	Sammenligning av styresammensetningen i Statskog SF med styresammensetningen i fjellova og finnmarksloven	27
3.2.1	Styresammensetningen i Statskog SF	27
3.2.2	Sammenligning med fjellovas styresammensetning	28
3.2.3	Sammenligning med finnmarkslovens styresammensetning	30
3.2.4	Oppsummering	35
3.3	Sammenligning av Statskog SF sin forvaltningsmodell med fjellova og finnmarksloven sin forvaltningsmodell.....	35
3.3.1	Innledning.....	35
3.3.2	Statskogs forvaltningsmodell	36
3.3.3	Sammenlignet med fjellovas forvaltningsmodell.....	37
3.3.4	Sammenlignet med finnmarkslovens forvaltningsmodell.....	38
3.3.5	Oppsummering	40
3.4	Formålet med Statskogs forvaltning: Tar formålet sikte på å ivareta den samiske kulturen?.....	41
3.4.1	Innledning.....	41
3.4.2	Statskogs formålsbestemmelse.....	41
3.4.3	Sammenligning med fjellovas formålsbestemmelse	43
3.4.4	Sammenligning med finnmarkslovens formålsbestemmelse	44
3.4.5	Oppsummering:.....	47
4	Avsluttende bemerkninger	49
5	Kildeliste	51

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Avhandlingens tema handler om forvaltningen av de tradisjonelle samiske områdene i Nordland og Troms. Valget av temaet knytter seg til diskusjonen om de samiske landrettighetene blir sikret i tilstrekkelig grad i det forvaltningssystemet som gjelder i Troms og Nordland. Etter dagens forvaltningssystem er det Statskog SF som utøver både grunneier- og forvaltningsmyndighet over statsgrunnen. Til forskjell fra forvaltningen av statsgrunnen i Finnmark og Trøndelag, er ikke forvaltningen av statsgrunnen i Nordland og Troms underlagt egen lov. Statskogs forvaltningsmyndighet er dermed forankret i selskapets grunneierrett, dets vedtekter og generell lovgivning.

Norske myndigheter er folkerettslig-, og grunnlovsmessig forpliktet til å sikre samiske landrettigheter. Det innebærer at forvaltningssystemene i Norge er pliktig til å gjennomføre og oppfylle de krav som følger av forpliktelsene for å sikre urfolket rettighetene som følger av å eie-, besitte og bruke grunnen og naturressursene som befinner seg på de tradisjonelle samiske områdene. Forpliktelsene oppstiller skranke for myndighetsutøvelsen og angir også en plikt for staten å treffe tiltak som skal bidra til å sikre landrettighetene. Det vil dermed være den nasjonale gjennomføringen som avgjør hvorvidt forpliktelsene oppfylles.

I denne sammenhengen har det vært fremmet lovforslag som har hatt til hensikt om å styrke og sikre samiske landrettigheter i Nordland og Troms. Flertallet i Samerettsutvalget II har i sin utredning NOU 2007: 13: A foreslått at det bør innføres en ny og lokal forvaltningsordning, som kan anses som en «*mellomløsning*» av fjellovas og finnmarkslovens forvaltningssystem.¹ Utvalgets oppgave var å utrede ulike forslag som skal bidra til å gi den samiske befolkningen en sikring av deres eier-, besittelsesrettigheter og bruksrettigheter på deres områder. Forslaget har imidlertid per i dag ikke blitt vedtatt.

Siktemålet for denne oppgaven er å analysere hvorvidt de samiske landrettighetene blir sikret i tilstrekkelig grad etter Statskogs forvaltningssystem. Det skal dermed undersøkes om Statskogs interne system gjennomfører sine forpliktelser overfor den samiske befolkningen.

¹ NOU 2007: 13: A Den nye sameretten; Utredning fra Samerettsutvalget Del I, II og III (Kap.1-5)

1.2 Aktualitet

Det har vært stort fokus på samiske rettigheter som følge av et samfunn i endring. Daglig tas det opp saker i media som handler om konflikten mellom samiske kulturinteresser og statens interesser. Samiske landrettigheter har fått en økt oppmerksomhet de siste årene og er særlig i vinden nå som myndighetene satser på fornybar energi i form av vindkraft.

Eksempelvis kom Sametingsråd Maja Kristina Jåma (NSR) med en uttalelse i avisen iTromsø i januar 2023 om at reindrift og vindkraft ikke kan kombineres og avviste sameksistens mellom dem.² Et annet eksempel er den kjente Fosen-saken hvor Høyesterett fastslo at vindkraftverket krenket samenes kulturutøvelse etter SP artikkel 27 og konstaterte vindkraftkonsesjonen ugyldig.³

I tillegg har en rekke ganger vært reist søksmål angående samiske eier-, og bruksrettigheter for domstolene. I Finnmark ble det senest i april 2023 avsagt dom i utmarksdomstolen om at lokalbefolkningen i Karasjok er eier av grunnen og har fått rettigheter til å forvalte grunnen.⁴

I Nordland og Troms har det også vært reist søksmål mot staten for å få avklart om fjellova også skal gjelde i nord, ettersom det har tidligere vært fastslått av utmarkskommisjonen at det finnes statsallmenninger i Nordland og Troms. Regjeringen har i en pressemelding fra 2021 om at det arbeides med å utrede en ny forvaltningsordning som skal gjelde for statsgrunnen i Nordland og Troms.⁵ Det er ikke tatt sikte på å innføre fjellova som forvaltningsordning, men arbeidet skal derimot følge opp Samerettsutvalgets II forslag.⁶ Tidligere Høyesterettsdommer

² iTromsø, *Påstandene fra vindkraftselskapet får sametingsråd til å reagere – det er veldig arrogant*, 26.01.2023, <https://www.itromso.no/nyheter/i/kEQv4v/paastandene-fra-vindkraftselskapet-faar-sametingsraad-til-aa-reagere-det-er-veldig-arrogant> [sist besøkt 02.05.2023]

³ Hr-2021-1975- S (Fosen)

⁴ Sak 21-086077TVI-UTMA Kárašjoga Sámiid Searvi mfl. mot Finnmarkseiendommen, <https://www.domstol.no/globalassets/domstolene/utmarksdomstolen-for-finnmark/dom-av-21.04.2023-rettet.pdf> [sist besøkt 02.05.2023]

⁵ Pressemelding, Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Regjeringen starter arbeidet med å utrede en ny forvaltningsordning for statseid grunn i Nordland og Troms*: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/nyheterKMD/2021/regjeringen-starter-arbeidet-med-a-utrede-ny-forvaltningsordning-for-statseid-grunn-i-nordland-og-troms/id2862816> [sist besøkt 02.05.2023]

⁶ NOU 2007: 13: A Den nye sameretten; Utredning fra Samerettsutvalget Del I, II og III (Kap.1-5)

Karl Arne Utgård som har ledet lovutvalget i NOU 2018:11, har gitt uttrykk for at en ny fjellov ville fungert like godt i nord slik det gjør i sør, med tanke på at fjellova legger opp til en lokal forvaltning hvor samisk representasjon er sentral.⁷

1.3 Avgrensninger og presisering av tema

Oppgaven skal omhandle samiske landrettigheter, og med dette menes landrettigheter til eiendomsgrensen ut i havet. Det vil dermed avgrenses mot å behandle havrettigheter.

Områdene som landrettighetene knytter seg til er de tradisjonelle samiske områdene, men det skal ikke gås nærmere inn på hvor de spesifikke områdene befinner seg i Nordland og Troms. Det skal også tas sikte på å diskutere hvilken grad samiske eier, - og besittelsesrettigheter og bruksrettigheter sikres, men det skal ikke gås nærmere inn på hvilke arealer eller områder de kan ha den formelle eiendomsretten til.

I den nærmere analysen av om samiske landrettigheter sikres etter Statskogs forvaltningssystem, vil det være relevant å se hen til hvordan de øvrige forvaltningssystemene sikrer disse rettighetene. Det fremgår både et krav etter fjellova og finnmarksloven om samisk representasjon i forvaltningen og det nevnes spesifikt av lovene at reindriftsnæringen skal være sikret deltagelse. Reindriftsloven inneholder sentrale bestemmelser for samiske rettigheter og arealforvaltning, men oppgaven avgrenses fra å foreta en nærmere analyse av systemet til reindriftsloven.⁸

⁷ Nordnorsk debatt, *Ny fjellov høver godt i Troms*, 25.06.21, <https://www.nordnorskdebatt.no/ny-fjellov-hover-godt-i-nordland-og-troms/o/5-124-130529> [sist besøkt 02.05.23]

⁸ Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven)

1.4 Metodisk utgangspunkt

Hovedspørsmålet i masteroppgaven er i hvilken grad samenes landrettigheter blir ivaretatt gjennom Troms og Nordlands forvaltningssystem slik det fremstår i dag, og herunder om Norges myndigheter overholder de menneskerettslige forpliktelsene overfor den samiske befolkningen.

Oppgaven tar sikte på å avklare gjeldene rett. Følgelig vil det metodiske utgangspunkt tas i rettsdogmatisk metode, også kjent som tradisjonell juridisk metode. Her anvendes alminnelige rettsprinsipper utviklet gjennom Høyesterettspraksis.⁹

Sameretten skiller seg ut fra en rekke andre interne rettsområder i Norge, ettersom det finnes både nasjonale- og internasjonale rettskilder som regulerer samiske rettigheter i Norge. Ettersom store deler av urfolksrettighetene følger av internasjonale rettskilder vil det derfor være nødvendig å komme med noen korte bemerkninger knyttet til metodebruken ved tolkning av folkeretten.

1.4.1 Folkerettslig metode

Norsk rett bygger i utgangspunktet på det dualistiske prinsipp og innebærer at folkerettens rettskilder må inkorporeres eller transformeres for å bli en del av norsk lovgivning.¹⁰

Alternativt kan det konstateres rettsharmoni, også kjent som passiv transformasjon.¹¹ Det dualistiske prinsipp blir imidlertid noe modifisert av presumsjonsprinsippet, som innebærer at norsk rett antas å være i samsvar med internasjonal lovgivning. Prinsippet er ikke lovfestet, men utviklet av Høyesterettspraksis.¹² Presumsjonsprinsippet er et tolkningsprinsipp som innebærer at norsk rett skal så langt som mulig tolkes i samsvar med folkerettens rettskilder, slik at det ikke oppstår motstrid mellom dem.¹³ Dette medfører at folkerettens regler vil ha «(...) betydelig gjennomslagskraft i norsk rett, selv om det ikke er foretatt noen

⁹ Jens Edvin A. Skoghøy: *Rett og rettsanvendelse*, 1.utg, Universitetsforlaget 2018, side 18-19.

¹⁰ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 49.

¹¹ Ibid.

¹² Rt.2000 s.1811 (Finanger I) er sentral.

¹³ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 50.

gjennomføringsakt.»¹⁴ Presumsjonsprinsippet medfører at folkerettens rettskilder får «(...) betydelig vekt som rettskildefaktor ved anvendelsen av norsk rett».¹⁵

Utgangspunktet i folkeretten er suverenitetsprinsippet. Det går ut på at statene er suverene og kan ikke underlegges noen andres vilje enn sin egen.¹⁶ Dette innebærer derfor at statene står i stor grad fritt til å velge hvilke folkerettslige traktater med rettslig bindende innhold de vil være forpliktet av «(...) både når det gjelder lovgivning og doms -og tvangsmyndighet.»¹⁷ Dette gjelder med visse unntak, ettersom folkerettslig sedvane vil i utgangspunktet være forpliktende for alle stater selv om reglene ikke har vært gjennomgått en gjennomføringsakt i nasjonal rett.¹⁸

For å oppsummere er suverenitetsprinsippet det som skiller folkeretten fra intern nasjonal rett. I Norge er det Stortinget som utgjør den suverene lovgiveren, noe som innebærer at bestemmelser som blir fattet av dem, blir bindende ovenfor myndighetene og befolkningen. Det samme gjelder ikke for den internasjonale lovgivningen, som krever at statene tilslutter seg reglene før de blir bindende. Dette har resultert i en egen folkerettslig juridisk metode. Sentralt her er Wien-konvensjonen om traktatretten av 23.mai 1969 artikkel 31-33.¹⁹ Konvensjonen fastsetter tolkningsprinsipper som skal gjelde for tolkningen av internasjonale regler. Konvensjonen er ikke ratifisert av Norge, men er antatt å gjelde som folkerettslig sedvanerett som er bindende for alle stater.²⁰

Etter Wien-konvensjonen artikkel 31 nr.1 skal det tas utgangspunkt i traktatens ordlyd. Bestemmelsen skal tolkes etter den naturlige forståelsen av den og i lys av konvensjonens gjenstand og formål.²¹ Etter artikkel 31 nr.2 skal også ordlyden tolkes i sammenheng med de avtaler som ble lagt til grunn ved inngåelsen av traktaten. Artikkel 32 nr. 3 fastsetter at det

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Se Rt.1994 s.1244, Rt.1997 s.1019, NOU 1993:18 *Lovgivning om menneskerettigheter* side 46 flg, og Jens Edvin A. Skoghøy: *Tvisteløsning*, 4. utg. (2022), side 539.

¹⁶ Morten Ruud og Geir Ulfstein: *Innføring i Folkerett*, 5.utg, Universitetsforlaget 2018, side 21.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Samme verk s. 22.

¹⁹ «Vienna convention on the law of treaties (Wienkonvensjonen om traktatretten) av 23.mai 1969.

²⁰ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 54

²¹ Samme verk s. 54

også vil være relevant å ta i etterfølgende praksis fra kompetente organer i betraktning ved tolkningen.

Etter artikkel 32 vil forarbeidene som forelå ved traktatens opprettelse og omstendighetene av dens opprettelse, utgjøre en relevant supplerende tolkningsfaktor.²² Det er imidlertid ikke ofte det finnes omfattende forarbeider og de blir ikke tillagt særlig vekt etter folkerettslig juridisk metode.²³ Forarbeidene vil være en relevant tolkningsfaktor «*I den grad forarbeider fins og disse kan bidra til å kaste lys over de valgte formuleringene (...).*»²⁴

For de tilfellene hvor konvensjonsteksten inneholder forskjeller som en følge av at den er utarbeidet på forskjellige språk, fastslår artikkel 33 at teksten som oppfyller konvensjonens formål på best mulig måte er den som skal være gjeldende.²⁵ Konvensjonsteksten kan ha flere offisielle språkversjoner med samme autoritet, og vil dermed gå foran ved motstrid dersom et lands begrepsbruk avviker fra innholdet i den offisielle versjonen.²⁶ Dette innebærer blant annet at dersom den norske oversettelsen ikke samsvarer med den autoritative teksten, må det tas utgangspunkt i sistnevnte for å sikre rettsenhet og unngå risikoen for bortfortolkninger av landets forpliktelser.²⁷

1.5 Kort om rettskildebildet

De menneskerettslige forpliktelsene som tar sikte på å sikre samenes landrettigheter rettigheter består av en rekke forskjellige rettskilder og mye av rettskildemateriale er internasjonal rett. Forpliktelsene statens myndigheter må følge for å sikre samiske landrettigheter er blant annet Grunnloven § 108²⁸, ILO konvensjon 169 artikkel 14 og 15²⁹,

²² Samme verk s. 55

²³ Samme verk s. 55

²⁴ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 55 og Rt.2008 s.1789 (Hjertestikk-saken) avsnitt 28

²⁵ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 55

²⁶ Samme verk s. 55

²⁷ Samme verk s. 55

²⁸ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 108

²⁹ ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries/ ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, 27.juni 1989

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27³⁰ og FN -erklæring (UNDRIP) artikkel 26 og 32.³¹ Spørsmålet om hvorvidt samiske landrettigheter sikres har vært behandlet og diskutert i juridisk teori og i en rekke lovforslag.³² Blant annet er utredningen fra Samerettsutvalget II, NOU 2007: 13: A Den nye sameretten, en sentral kilde for videre drøftelser.³³

1.6 Fremstillingen videre

Avhandlingen inneholder fire kapitler. Aller først vil kapittel 2 se nærmere på innholdet i de menneskerettslige forpliktelsene som gjelder for staten ovenfor den samiske befolkningen vedrørende landrettigheter. Som følge av avhandlingens problemstillinger vil fokuset være rettet mot å kort redegjøre for innholdet i bestemmelsene, for deretter å løfte frem de sentrale momenter som danner rammeverket for statens forpliktelser, og dermed også avhandlingens videre drøftelser.

Hoveddelen av oppgaven vil være kapittel 3. Kapitlets hovedfokus vil være om de samiske landrettighetene sikres i tilstrekkelig grad i Nordland og Troms. Dette vil gjøres gjennom å sammenligne hvordan forvaltningssystemene i Finnmark og Trøndelag løser problemstillingen, ettersom de har særskilte lover som behandler forvaltningen, og dette kan tjene til inspirasjon.

Til slutt vil kapittel 4 ta for seg avsluttende bemerkninger hvor det skal oppsummeres og konkluderes på problemstillingene.

³⁰ International Covenant on Civil and Political Rights/ Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller 16. desember 1966.

³¹ Declaration on the Rights of indigenous Peoples / FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen), 13. september 2007

³² Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, «*Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*», Justis- og politidepartementet, 2003

³³ NOU 2007: 13: A

2 Menneskerettslig vern av samiske landrettigheter

2.1 Innledning

Samiske landrettigheter er blitt utførlig behandlet i en rekke offentlige utredninger som NOU 1984:18³⁴, NOU 1997:5³⁵ og NOU 2007:13: A. I likhet med de overnevnte utredninger vil mitt hovedfokus være på konvensjonen om urfolks rettigheter (ILO-169) og FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter, da disse er de to viktigste internasjonale konvensjonene for samenes landrettigheter. I tillegg vil Grunnlovens § 108 og FNs urfolkserklæring (UNDRIP) behandles. Siktemålet med kapittelet er å gi en kortfattet redegjørelse av gjeldene rett på området, som skal danne grunnlag for videre drøftelser i avhandlingens senere kapitler.

2.2 Landrettigheter etter ILO konvensjon nr. 169

ILO-konvensjon nr. 169 sine bestemmelser om urfolks landrettigheter er en sentral rettskilde som har betydning for samiske rettigheter til land og vann.³⁶ Konvensjonen er en av de viktigste internasjonale kildene som pålegger statene en plikt til å anerkjenne bruken som tradisjonelt har vært utøvd.³⁷ Landrettigheter er svært viktig for urfolkets eksistens, i og med at naturområdene utgjør «(...) den primære kilden til deres livsform, kultur samt sosiale og åndelig velferd».³⁸

Det skal følgende redegjøres for konvensjonens stilling i norsk rett. Videre skal det redegjøres for landrettigheter urfolk har etter ILO-169 artikkel 14 og 15.³⁹

³⁴ 1984:18: *Om samenes rettsstilling*

³⁵ NOU 1997:5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett – bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget*

³⁶ Ot.prp.nr.53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) side 76, punkt 5.1

³⁷ NOU 1997:5 punkt 3.3.3.2

³⁸ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 150

³⁹ Om den folkerettslig metode se punkt 1.4.1

2.3 ILO konvensjonens betydning i norsk rett

Norge har ratifisert ILO-konvensjonen nr.169 i 1990 og er blitt delvis inkorporert i finnmarksloven.⁴⁰ Heretter (finnml.). Etter finnml. § 3 er ILO-konvensjonen gitt forrang dersom det skulle oppstå motstrid mellom innholdet i bestemmelsene i finnmarksloven. Høyesterett uttalte i Stjernøya-dommen at ILO-konvensjonen ikke skal brukes til å «bygge ut Finnmarksloven» og det kan dermed ikke utledes rettigheter direkte ut fra ILO konvensjonen på et ikke-regulert område i loven. Retten fremhevet at inkorporeringen «(...) var ment til å begrense seg til Finnmarksloven egne bestemmelser.»⁴¹ I Nesseby-dommen fremhevet retten at «Det vil være enklere å forutse konsekvensene av en slik begrenset inkorporering enn om man skulle gi ILO-konvensjonen generell forrang over all norsk lovgivning.»⁴²

Konvensjonen har dermed ingen generell inkorporasjon i norsk rett, men har likevel «(...) atskillig internrettslig betydning.»⁴³ Gjennom ratifikasjon og delvis inkorporasjon av konvensjonen, er Norge folkerettslig forpliktet til å følge konvensjonsbestemmelsene. I det nyeste utkastet fremhevet Samerettsutvalget II at i kraft av presumsjonsprinsippet vil bestemmelsene utgjøre:

«Relevante momenter ved domstolens og forvaltningens tolkning og anvendelse av intern rett i saker som gjelder samiske forhold og herunder også være en retningslinje for forvaltningens skjønnsutøvelse.»⁴⁴

2.4 Landrettigheter etter ILO nr. 169 artikkel 14 nr. 1

ILO-169 artikkel 14 nr.1 er en sentral bestemmelse som omhandler urfolks privatrettslige rettigheter til landområder, og myndighetenes forpliktelser til å anerkjenne og sikre disse rettighetene. På de tradisjonelle samiske områdene kan det dermed både være en rett til

⁴⁰ Lov 17 juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (finnmarksloven)

⁴¹ HR-2016-2030-A avsnitt 76 (Stjernøya-dommen) og HR-2018-456-P avsnitt 101-102 (Nesseby-dommen)

⁴² HR-2018-456-P avsnitt 101 (Nesseby-dommen)

⁴³ NOU 2007: 13: A side 214-215, punkt 5.6.1

⁴⁴ NOU 2007: 13: A side 214-215, punkt 5.6.1 (ibid)

anerkjennelse av eierskap og bruk av områdene. Avhengig av om samene har eierskap eller bruksrett til et område, vil deres krav til å være involvert i forvaltningen variere.

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 første ledd lyder som følger:

«The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use land not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.»

Ifølge bestemmelsens ordlyd etter første punktum, skal både eier-, og besittelsesrettigheter og bruksrettigheter på de tradisjonelle benyttede områdene anerkjennes og sikres. Videre skiller det mellom områdene som urfolket har rett til å få anerkjent eiendomsrett og bruksrettigheter på. For det første gjelder det *«the lands which they tradisjonally occupy»*, som kan forstås som områdene urfolket tradisjonelt besitter.⁴⁵ Dette kan tolkes i retningen av at urfolk har krav på å få anerkjent eier-, og besittelsesrettigheter til de områdene som de har skaffet seg rådighet over gjennom lengre bruk.

Høyesterett har med henvisning til Graver og Ulfstein sin utredning til finnmarksloven, fremhevet at anerkjennelse av eier-, og besittelsesrettigheter vil gjelde for de områder *«(...) de tradisjonelt befolker. Det er i den forbindelse grunn til å fremheve at begrepet occupy omfatter både det å bo i og det å utnytte et område»*.⁴⁶ Det er imidlertid ikke stilt krav om at bruken må ha vært eksklusiv, dersom urfolkets bruk har vært dominerende på området i forhold til andres bruk.⁴⁷ Graver og Ulfstein har i sin utredning fremhevet at det ikke er et krav etter ILO-169 artikkel 14 nr.1 å gi den samiske befolkningen formell hjemmel, som vil innebære at det ikke er et krav om at urfolket skal få retten til å utøve eierdisposisjoner som

⁴⁵ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 151

⁴⁶ HR-2016-2030-A avsnitt 82 (Stjernøya-dommen) retten henviser til Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, *«Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov»*, Justis- og politidepartementet, 2003, side 12.

⁴⁷ HR-2018-456-P (Nesseby-dommen) side 170, se også Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 152.

krever grunnbokshjemmel, slik som for eksempel å selge eller pantsette områdene.⁴⁸ Derimot er det de faktiske eierbeføyelsene som krever anerkjennelse.

Ifølge Samerettsutvalget II sin oppfatning vil anerkjennelse av eier-, og besittelsesrettigheter til de tradisjonelle områdene være avhengig av om «(...)den utøvde bruken i et konkret tilfelle har vært av en slik art at den oppfyller de internrettslige vilkårene for erverv av eiendomsrett gjennom lang tids bruk (og hvor det ved den konkrete rettsanvendelsen må tas tilbørlig hensyn til samiske rettsoppfatninger og sedvaner mv.)»⁴⁹ Dette innebærer at urfolk kan på bakgrunn av samisk sedvane knyttet til bruken av området, få anerkjent eier-, og besittelsesrettigheter.⁵⁰ Utvalget har funnet støtte i denne oppfatningen etter Høyesterettsavgjørelsene i Rt.2001-769 (Selbu) og Rt.2001-1229 (Svartskog).⁵¹

Etter ordlyden i ILO-169 artikkel 14.nr 1 annet punktum har urfolk et krav på anerkjennelse av bruksrettigheter til de områdene hvor de har hatt en langvarig bruk av de tradisjonelle områdene, men ikke har hatt eksklusiv bruk av det, jf. «*not exclusively occupied by them*». I tillegg til å anerkjenne bruksretten, skal statens myndigheter også treffe tiltak som skal sikre bruksrettighetene til disse områdene.

Bestemmelsen tar sikte på å gi urfolk et krav på anerkjennelse av bruksrett på områder de ikke råder over, «*men som de likevel har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle næring*».⁵² Internt har bruksretten et selvstendig grunnlag etter kravet om lang tids bruk og har et vern mot inngrep etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger, i tillegg til vernet som oppstilles av Grunnloven § 105 og EMK 1. tilleggsprotokoll artikkel 1.⁵³

⁴⁸ Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, «*Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*», Justis- og politidepartementet, 2003, side 13.

⁴⁹ NOU 2007: 13: A side 233, punkt 5.6.5.5

⁵⁰ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 154.

⁵¹ Rt.2001-769 (Selbu-dommen) og Rt.2001-1229 (Svartskog-dommen)

⁵² Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 160.

⁵³ NOU 2007: 13: A side 235, punkt 5.6.5.6

Høyesterett har i Selbu-dommen fastslått at ved vurderingen om bruken gir grunnlag for anerkjennelse av rettighetene må kravene *«tilpasses samenes og reinens bruk av område. Det må tas hensyn til at samene har hatt en nomadisk livsform.»*⁵⁴

Når det gjelder anerkjennelse og sikring av reindriftsamenes landrettigheter, følger det av artikkel 14 nr.1 tredje punktum at også når det gjelder det nomadiske folk, skal det ved sikringen av bruksrettighetene legges vekt på deres situasjon. Etter norsk rett er bruksrettighetene anerkjent gjennom reindrifftsloven §§ 19 til 26. Etter reinl. § 4 fastslås det at reindrifftsretten også har grunnlag i alders tids bruk og nyter av ekspropriasjonsvern.

Når det gjelder tiltakene som skal sikre bruksrettighetene har Samerettsutvalget II lagt til grunn at det er *«klart at artikkel 14 (1) annet punktum omhandler sikring av bruksrettigheter til urfolk, og ikke bare om å sikre en fortsatt adgang til bruk.»*⁵⁵

Hvilke tiltak som må iverksettes for å oppfylle konvensjonens krav om sikringen av bruksrettighetene av landområdene er imidlertid ordlyden taus om. Utvalget har fremhevet at verken ILOs håndhevelsesorganer, ILOs guide fra 1996 eller manualen fra 2003 inneholder uttalelser som fastsetter hvilke tiltak som må benyttes for å oppfylle konvensjonens krav til anerkjennelse og sikringen av bruksrettighetene.⁵⁶

Samerettsutvalget II har i utredningen sin henvist til en uttalelse fra Utenriksdepartementets Rettsavdeling angående rettighetenes definisjon.⁵⁷ Det ble understreket at *«Artikkel 14 nr.1 uttrykker en generell prinsipklæring om beskyttelse av landrettigheter.»*⁵⁸

Videre ble det fremholdt at *«Rettighetenes nærmere definisjon skal derimot utformes nasjonalt i henhold til artikkel 34 i samsvar med blant annet de øvrige elementene i artikkel 14. Eventuell uenighet om landrettigheter forutsettes i artikkel 14 nr.3 løst gjennom egne nasjonale prosedyrer i henhold til nasjonal rett innenfor konvensjonens rammer.*

⁵⁴ Rt.2001-769 side 789.

⁵⁵NOU 2007: 13: A side 234, punkt 5.6.5.6

⁵⁶ NOU 2007: 13: A side 234, punkt 5.6.5.6 (Ibid)

⁵⁷ NOU 2007: 13: A side 234-235, punkt 5.6.5.6

⁵⁸ Utenriksdepartementet, Rettsavdeling, Vurdering av den folkerettslige utredning til professorene Graver og Ulfstein, mars 2004, side 1.

*Bevisbedømmelse og fastsettelse av nærmere rettigheter kan overlates til nasjonale domstoler».*⁵⁹

For å oppfylle konvensjonens krav til anerkjennelse og sikring av samiske bruksrettigheter er det etter Samerettsutvalgets II syn at det bør være tilstrekkelig at norsk reindriftsrett med tilknyttende praksis har etablert et «*generelt rammeverk som er i samsvar med kravene i ILO-konvensjonens artikkel 14 (1) annet og tredje punktum.*»⁶⁰

Som gjennomgangen over viser er det litt usikkert hvilke konkrete krav som må stilles til tiltakene for at rettighetene etter ILO-artikkel 14 nr.1 første og andre punktum skal være oppfylte. Basert på hensynene som bestemmelsen skal ivareta må det imidlertid kreves at den samiske befolkningen skal kunne få utøve den innflytelse som følger av å være eier -, besitter eller bruksberettiget til et område. De skal altså bli tilkjent alle de faktiske eierrettigheter som en eier har, og eventuelle rettslige eierbeføyelser som ikke krever grunnbokshjemmel.

2.5 Landrettigheter etter ILO nr.169 artikkel 15

Samenes rett til naturressurser på sine landområder følger av ILO- konvensjon nr.169 artikkel 15. Bestemmelsens innhold og betydning for samiske landrettigheter er utførlig behandlet i NOU 1997:5 og NOU 2007:13: A. Bestemmelsen har to aspekter ved seg. Det ene aspektet går ut på at staten har en plikt til å sikre urfolks rett til naturressursene som befinner seg på deres tradisjonelle landområder. Det andre aspektet er at urfolket har krav på konsultasjonsrett i saker som angår dem og krav på deltagelsesrett i beslutningsprosesser. I det følgende skal det redegjøres for innholdet i disse landrettighetene.

2.5.1 Artikkel 15 nr.1 om statens sikringsplikt og urfolks deltagelsesrett

Artikkel 15 fastslår en forpliktelse for statens myndigheter til å sikre naturressursene som befinner seg på de områdene hvor urfolket har anerkjente eier-, og bruksrettigheter etter artikkel 14. Bestemmelsen lyder som følger:

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ NOU 2007: 13: A side 236, punkt 5.6.5.7

«The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources».

Artikkel 15 nr.1 første punktum angir statens plikt til å spesielt sikre urfolks rett til naturressursene på sine landområder. Etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden *«specially safeguarded»* innebærer sikringsplikten en begrensning for statens muligheter til å gripe inn i urfolkets områder og angir en aktiv plikt til å beskytte retten slik at urfolket kan benytte og få utbytte av naturressursene. Utover dette nevner ikke bestemmelsen noe om hvordan retten til å delta skal sikres.

Etter ILOs manual som tilhører konvensjonen, fremkommer det at bestemmelsen er ment til å gi urfolk retten til å delta i bruken, forvaltningen og få vern av naturressursene. I tillegg innebærer en del av sikringsplikten en konsultasjonsrett når det gjelder reguleringen av ressursene.⁶¹ Utenom denne uttalelsen er det ikke gitt en nærmere beskrivelse av innholdet i kravet til urfolkets rett til sikring av naturressursene.⁶²

Samerettsutvalget II har gitt uttrykk for i sitt utkast at bestemmelsen legger *«bånd på det offentliges myndighet til å regulere utnyttelsen av grunn og andre naturressurser i områder som urfolk har krav på å få anerkjent rettigheter til.»*⁶³ Utvalget har lagt til grunn at sikringsplikten ikke bare gjelder for de områdene som samene tradisjonelt har rådet over, *«men også til landområder som urfolk tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet.»*⁶⁴

Gjennom sikringsplikten har staten et ansvar for å ivareta samiske landområder som inkluderer begrensninger i hvordan forvaltningen av områdene skal foregå. I punkt 2.5.2 skal det gis en redegjørelse for hvilke rettigheter samene har i forhold til sine landområder i etter artikkel 15 nr.1 andre punktum.

⁶¹ International Labour Office, ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 [No. 169], A manual, 2003, side 37.

⁶² NOU 2007: 13: A side 239, punkt 5.6.5.9

⁶³ NOU 1997:5 punkt 3.3.3.3

⁶⁴ NOU 1997:5 punkt 3.3.3.3 (Ibid)

2.5.2 Artikkel 15 nr. 1 andre punktum – urfolks deltagelses- og konsultasjonsrett i forhold til reguleringer i deres tradisjonelle landområder

Artikkel 15 nr.1 andre punktum fastslår særregler som gjelder urfolks deltagelse- og konsultasjonsrett. Innholdet i kravene til deltagelsesretten og konsultasjonsretten etter artikkel 15 nr.1 og SP artikkel 27 har ikke noen vesensforskjeller mellom seg vil dermed bli behandlet samlet i den senere analysen i kapittel 3.⁶⁵ En del av statens sikringsplikt er å sørge for at urfolk får ta del i beslutningsprosesser som angår de samiske tradisjonelle landområdene. Det skal i det følgende redegjøres for innholdet av urfolks deltagelse-, og konsultasjonsrett.

Etter bestemmelsens ordlyd er urfolk gitt en rett til å ta del i bruken, og en rett til å delta i forvaltningen av grunnen og naturressursene på sine områder. Bestemmelsen gir ikke en videre forklaring på hva deltagelsesretten innebærer, og kan tolkes som at det finnes flere måter å delta på i beslutningsprosessene.

Samerettsutvalget har uttrykt at samene har et «(...) krav på å få delta aktivt ved avgjørelser av hvordan naturressursene i områder som urfolk har rettigheter til, skal utnyttes.»⁶⁶ I det seneste lovutkastet uttalte utvalget at bestemmelsen synes «(...) å foreskrive noe mer enn en deltagelsesrett.»⁶⁷ Videre fremheves det i utkastet at det virker som at deltagelsesretten er et av flere virkemidler som kan bidra til å sikre urfolks landrettigheter etter første punktum, og at listen av virkemidler som kan bidra til sikringen av denne retten ikke nødvendigvis er uttømmende.⁶⁸

Utvalget har også løftet frem diskusjonen om deltagelsesretten etter første punktum går lengre enn konsultasjonsretten etter andre punktum. Imidlertid understrekes det at praksis tilknyttet til reglene i artikkelen har vært anvendt og tolket i lys av hverandre, og at det ikke er grunnlag for å trekke slutningen om «(...) hvor grensen mellom de to bestemmelsene går, og hva innholdet i en eventuelt i videre deltagelsesrett er.»⁶⁹ For å oppsummere vil derfor

⁶⁵ NOU 2007: 13: A side 211, punkt 5.5.3.13

⁶⁶ NOU 1997:5 punkt 3.3.3.3

⁶⁷ NOU 2007: 13: A side 238-239, punkt 5.6.5.9

⁶⁸ NOU 2007: 13: A side 238-239, punkt 5.6.5.9 (ibid)

⁶⁹NOU 2007: 13: A side 218, punkt 5.6.3.2

artikkelens betydning for samene innebære en reell konsultasjonsplikt og en sikring av en aktiv deltagelsesrett i beslutningsprosesser i saker som får betydning for dem.

Avslutningsvis bemerkes at ILO-169 artikkel 34 åpner opp for at gjennomføringen av deltagelse- og konsultasjonsretten vil kunne bli tilpasset de nasjonale forholdene. Dette innebærer at statens myndigheter har en viss fleksibilitet til hvordan urfolkets deltagelse og konsultasjoner skal foregå. Forpliktelsens gjennomføring vil dermed kunne variere og være noe annerledes fra ulike områder, men rettighetene skal ikke bli svekket eller vesentlig annerledes enn det som følger av kravet etter artikkel 14.

2.6 Samenes landrettigheter etter FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) artikkel 27

En sentral folkerettslig rettskilde som verner om en stats minoriteter, er FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) artikkel 27.⁷⁰ SP artikkel 27 var lenge ansett som den mest sentrale bestemmelsen for minoriteters rettigheter, men har etter opprettelsen av ILO-169 sine mer detaljerte reguleringer av spørsmålet om landrettigheter, fått en mer beskjeden stilling på grunn av at den ikke behandler landrettigheter direkte. Imidlertid har SP artikkel 27 stor betydning for minoritetsvern, og kulturvernet som oppstilles har nær sammenheng med urfolks landrettigheter.

Det er lagt til grunn av Høyesterett og de nevnte lovforarbeidene at det ikke er tvilsomt at SP artikkel 27 gjelder for den samiske befolkningen.⁷¹ Formålet med dette delkapittelet er å gi en kort oversikt over kulturvernet som samene omfattes av etter artikkelen.

2.6.1 Konvensjonens stilling i norsk rett

Konvensjonen er inkorporert ved menneskerettsloven § 2 nr.3 (heretter mrl.) og gjelder dermed som norsk lov.⁷² Inkorporerte konvensjoner skal ifølge mrl. § 3 ha forrang i forhold til andre interrettslig lovgivning dersom det oppstår motstrid mellom

⁷⁰ International Covenant on Civil and Political Rights/ Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller 16. desember 1966.

⁷¹ Blant annet HR-2018-456-P (Nesseby-dommen) avsnitt 95.

⁷² Lov 21 mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i Norsk rett (Menneskerettsloven).

konvensjonsbestemmelsene og andre interne regler. Gjennom inkorporasjonen er Norge folkerettslig forpliktet til å gjennomføre og etterleve konvensjonens bestemmelser.

Når det gjelder tolkningen av konvensjonen har Høyesterett tidligere gitt en uttalelse om at norske domstoler skal foreta en selvstendig tolkning av inkorporerte konvensjoner.⁷³

Domstolene må etter tolkningsprinsippene ta utgangspunkt i folkerettslig metode og forholde seg til konvensjonens ordlyd, formålsbetraktninger og følge Menneskerettskomitéens praksis for å avklare innholdet i artiklene.⁷⁴

Menneskerettskomitéen er konvensjonens overvåkningsorgan, og avgir blant annet uttalelser i enkeltsaker og ved stats rapporteringer. Høyesterett har konstatert at uttalelsene fra MRK sin praksis har en betydelig vekt som rettskilde.⁷⁵ Dette innebærer at norske rettsanvendere må benytte uttalelsene til MRK ved tolkningen av konvensjonsbestemmelsene. Komitéen har gjennom sin praksis og uttalelser ved statusrapporteringer bidratt til «(...) å kaste lys over bestemmelsens innhold», altså artikkel 27.⁷⁶ Uttalelsene er dermed sentrale tolkningsbidrag ved fastleggingen av meningsinnholdet.

Det skal i det følgende redegjøres for artikkel 27 sitt krav om kulturvern som har betydning for samiske landrettigheter.

2.6.2 Kulturvernet SP artikkel 27

Samiske landrettigheter er som tidligere nevnt svært tilknyttet kulturvernet. Uten ivaretagelse av samisk kultur vil heller ikke samiske landrettigheter ivaretas. Bestemmelsen lyder som følger:

«In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language»

⁷³ Rt.2010 side 996.

⁷⁴ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 182

⁷⁵ Rt.2008 side 1764 avsnitt 81.

⁷⁶ NOU 2007: 13: A side 192, punkt 5.5.3.1

Det følger av ordlyden «*shall not be denied*», en forpliktelse for statens myndigheter å ikke nekte minoritetens utøvelse av sin kultur, religion og språk. Bestemmelsen tar dermed sikte på å pålegge staten et forbud mot å foreta inngrep som medfører at minoriteten forhindres til å utøve disse rettighetene. Ordlyden kan ikke tolkes isolert sett, men må ses i sammenheng med Menneskerettskomitéens praksis og uttalelser som har utviklet innholdet i bestemmelsen.

Når det gjelder kulturvernet, har det stor betydning for den samiske kulturutøvelse og deres landrettigheter. Selv om landrettighetene ikke direkte er beskyttet av kulturvernet etter bestemmelsen, utgjør de grunnlaget for kulturutøvelsen og er en del av den.⁷⁷

Kulturvernbegrepet må forstås som et vidt begrep og omfatter dermed mange aspekter ved kulturutøvelsen. Imidlertid angir ikke bestemmelsens ordlyd hvilke tiltak som må gjennomføres for å oppfylle kravet om kulturvern.

Menneskerettskomitéen har uttalt at selv om bestemmelsen er utformet som en negativ forpliktelse for staten, innebærer den også et pålegg for statens myndigheter til å foreta «*(...) positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them*».⁷⁸

SP artikkel 27 pålegger derfor staten både en negativ forpliktelse som innebærer forbud mot inngrep, og en positiv forpliktelse til å gjennomføre aktive tiltak for å oppfylle kravet om kulturvernet. Dette innebærer også det materielle kulturgrunnlaget for kulturutøvelsen.⁷⁹ Artikkel 27 oppstiller også en absolutt skranke for forvaltningsskjønnet.⁸⁰

Samerettsutvalget II har påpekt at det fremgår lite praksis fra komitéen som forklarer nærmere om hva som ligger i kravet til «*positive legal measures of protection*». På den andre siden har

⁷⁷ Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, «*Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*», Justis- og politidepartementet, 2003, side 7.

⁷⁸ General Comment No.23: The rights of the minorities (Art.27) CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No.23 (General Comments), 6.1.

⁷⁹ Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, «*Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*», Justis- og politidepartementet, 2003, side 7.

⁸⁰ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 182

komitéen vært opptatt av å utdype det konkrete innholdet av kravet til minoriteters «*effective participations*».⁸¹

Utvalget fremhever i sitt utkast en sak fra Menneskerettskomitéen, Ilmari Länsman-saken og kom med egne vurderinger og uttalelser basert på avgjørelsen i saken.⁸² Utvalget fremholdt at det syntes for dem at det avgjørende momentet for komiteen ved vurderingen om artikkel 27 var overholdt eller ikke, var spørsmålene om staten hadde gjennomført konsultasjoner med reindriftsutøverne som var berørt av saken og om det ble iverksatt tiltak som skulle redusere negative konsekvenser.⁸³

At det synes å være et innfortolket krav til minoriteters rett til aktiv deltagelse og konsultasjoner i beslutningsprosesser er etter utvalgets syn «(...) et nødvendig virkemiddel for å realisere kulturvernet etter artikkel 27 (...)».⁸⁴ Uttalt på bakgrunn av en gjennomgåelse av komiteens entydige praksis. Likevel har utvalget kommentert at innholdet i deltagelsesretten vil kunne variere, men at deltagelsesretten må være effektiv nok til at «(...) må ha virket inn på avgjørelsens innhold».⁸⁵

Som gjennomgangen over viser skal bestemmelsen verne om minoriteters kultur gjennom å gi de deltagelsesrett og foreta konsultasjoner i saker som angår dem. I likhet med rettighetene etter ILO-169 er det heller ikke klart hvilke konkrete tiltak som må gjennomføres for å oppfylle kravet til kulturvern, men basert på hensynene bak bestemmelsen må det kreves at myndighetene gir urfolket en reell deltagelsesrett og konsultasjonsrett gjennom å gi de innflytelse i beslutningsprosessene som også vil få betydning for avgjørelsens innhold, jf. se avhandlingens punkt 2.4 og 2.5.1.

⁸¹ NOU 2007: 13: A side 206, punkt 5.5.3.11

⁸² Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992), para. 9.6 og 9.7

⁸³ NOU 2007: 13: A side 206, punkt 5.5.3.11

⁸⁴ NOU 2007: 13: A side 207, punkt 5.5.3.11 (ibid)

⁸⁵ NOU 2007: 13: A side 207, punkt 5.5.3.11 (ibid)

2.7 Samiske landrettigheter etter Grunnloven § 108

Den samiske befolkningen har et grunnlovsværn etter Grl. § 108 (tidligere Grl. § 110a).⁸⁶ Bestemmelsen lyder som følger:

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, kultur og sitt samfunnsliv.»

Dette delkapittelet skal gi en fremstilling av betydningen av at den samiske befolkningen har fått et grunnlovsværn, det nærmere innholdet i bestemmelsen og hvilken betydning det har for samiske landrettigheter.

2.7.1 Betydningen av det samiske grunnlovsværnet

Grunnloven er den rettskilden med høyest rang og ifølge lex superior-prinsippet innebærer det at lover av høyere rang har forrang i forhold til andre lover av lavere rang og vil gå foran andre lover ved motstrid. Det følger også mange omstendelige regler for endringer av en grunnlovsbestemmelse, noe som innebærer at det skal mer til for å forandre eller sette til side en bestemmelse som er forankret i konstitusjonen.⁸⁷

At den samiske befolkningen har fått et grunnlovsværn, var etter lovgivers hensikt å anerkjenne samene og hadde til formål å gjøre opp for gammel urett. Rettighetene som samene er gitt vil utgjøre bindende retningslinjer ovenfor staten og de vil ha betydelig vekt som rettskilde som en følge av at de fremgår direkte av grunnlovsbestemmelsen.⁸⁸ Gjennom å vedta en bestemmelse slik sameparagrafen i dag er utformet, ville man både ivareta statushensynet samt å gi retningslinjer i vernet for språk, kultur og samfunnsliv.

2.7.2 Innholdet i Grunnloven § 108 og betydningen for samiske landrettigheter

Grunnloven § 108 forankrer både statens forpliktelser overfor samene og angir vern av det samiske språk, kultur og samfunnsliv.

⁸⁶ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

⁸⁷ Se Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 121

⁸⁸ NOU 1984:18 side 434

Bestemmelsen ved sin utforming er inspirert av SP artikkel 27, noe som vil innebære at denne vil være en relevant tolkningsfaktor for fastleggelsen av innholdet i Grl. § 108. Ved vedtakelsen av den tidligere Grl. § 110 a fremhevet Samerettsutvalget at det er nær sammenheng mellom grunnlovens bestemmelse og artikkel 27. Utvalget påpekte at ettersom Norge er bundet av sine folkerettslige forpliktelser vil det også være naturlig å «(...) gi grunnloven på dette punkt en forståelse som er i samsvar med folkerettens krav.»⁸⁹ Dette innebærer at konvensjonsbestemmelseres krav til vern av minoriteter, menneskerettskomiteens praksis og dens generelle uttalelser vil ha betydning for innholdet i grl. § 108.

Bestemmelsen oppstiller etter sin ordlyd et krav til norske myndigheter om å «(...) legge forholdene til rette (...)» for den samiske befolkningen. Dette innebærer at staten må treffe aktive tiltak for tilretteleggingen for den samiske befolkningen, men inneholder også et vern av negativ samepolitikk fra myndighetenes side.⁹⁰

Bestemmelsen gir ingen antydning på hvilke tiltak som må treffes og angir heller ikke hvilke tiltak som er tilstrekkelige for å oppnå de beskyttede interessene. Ifølge Skogvang oppstiller bestemmelsen bare en «*minstestandard*» for statens forpliktelser.⁹¹ Det sentrale ved bestemmelsen er at den fastslår en «(...) bindende retningslinje for norske myndigheters fremtidige samepolitikk, både som skranke og tolkningsfaktor.»⁹²

Bestemmelsen forankrer myndighetenes forpliktelse til å treffe tiltak som skal verne om det samiske «*språk, kultur og samfunnsliv*».

Tidligere har det vært reist spørsmål om hva som angår i kulturbegrepet, i og med at dette er et vidt begrep. Samiske landrettigheter er en del av det materielle kulturgrunnlaget og etter SP artikkel 27 har det materielle kulturgrunnlaget et vern etter bestemmelsen. Samerettsutvalget II har gitt en uttalelse på dette i sitt lovutkast. Utvalget har nevnt at kulturvernet må gi det nødvendige vernet for det materielle kulturgrunnlaget og begrunnet med at «[...] De

⁸⁹ NOU 1984: 18 side 438

⁹⁰ Susann F. Skogvang, *Samerrett*, 4.utg, Universitetsforlaget 2023, side 219

⁹¹ Samme verk, side 206

⁹² Samme verk, side 208

*næringsmessige og andre økonomiske forhold bør i så fall være omfattet i den grad dette er avgjørende for at gruppen skal kunne opprettholde og videreføre egen kultur.»*⁹³

Ettersom Norge er bundet av sine folkerettslige forpliktelser, er det etter samerettsutvalget syn en «*selvfølge*» at Norges myndigheter gjennomfører sine folkerettslige forpliktelser og at Grunnloven skulle gis et innhold som «*(...) er i samsvar med folkerettens krav.*»⁹⁴

I juridisk litteratur har Carsten Smith, formann for samerettsutvalget, ved utarbeidelsen av NOU 1984:18 uttrykket sitt syn om Grunnlovens vern også omfatter samiske landrettigheter. Ifølge hans oppfatning må Grunnlovsbestemmelsen (daværende Grl. § 110 a) «*[...] stille de samme krav som artikkel 27, slik denne bestemmelse er tolket i NOU 1984:18 og i de øvrige forarbeidene til sameloven.*»⁹⁵ og Carstens Smiths utredning «*Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskerireguleringer.*»⁹⁶

For å oppsummere kan man på bakgrunn av rettskildegrunnlaget se at samiske landrettigheter er en sentral del ved den samiske vernede kulturen etter Grunnloven § 108. Kravet som stilles tiltakene etter Grunnloven vil være langt på vei sammenfallende som kravene som stilles til tiltak etter SP artikkel 27. Utfra hensynet bak begge bestemmelsene vil det dermed kunne kreves at det må treffes tiltak som tar sikte på å ivareta den samiske kulturen med hensikt om å sikre dens eksistens og videreførelse.

2.8 Samiske landrettigheter etter FNs verdens erklæring om urfolksrettigheter (UNDRIP)

FNs urfolkserklæring har karakter av å være en politisk erklæring, men behandler urfolks landrettigheter og vil derfor ha betydning for spørsmålet.⁹⁷ Dette delkapittelet skal gi en kort oversikt over UNDRIP sin rettslige betydning og bestemmelser som er relevant for samiske landrettigheter.

⁹³ NOU 1984:18 side 438.

⁹⁴ NOU 1984:18 side 438 (ibid)

⁹⁵ NOU 1993:34 side 81, punkt 2.5.3.3

⁹⁶ Lov og rett 1990 s.507 side 519, avsnitt 2.4.4.4

⁹⁷ Declaration on the Rights of indigenous Peoples / FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen), 13. september 2007

2.8.1 Erklæringens rettslige betydning

UNDRIP angir en rekke urfolksrettigheter som er utformet av en ekspertgruppe for urfolk i FN systemet.⁹⁸ Når det gjelder erklæringens rettslige betydning har Høyesterett i likhet med samerettsutvalget II lagt til grunn at den ikke er et folkerettslig bindende.⁹⁹

I Nesseby-avgjørelsen uttalte retten at urfolkserklæringen «(...) må anses som et sentralt dokument innenfor urfolksretten, blant annet som følge av at den reflekterer folkerettslige prinsipper på området og har fått støtte fra svært mange stater [...]». Videre i samme avsnitt uttrykker retten at «Den er ikke rettslig bindende, og de enkelte bestemmelsene i erklæringen synes ikke å gå lengre enn det som følger av bindende konvensjoner, i første rekke ILO-konvensjon nr. 169.»¹⁰⁰

Samerettsutvalget II hadde tidligere lagt til grunn at erklæringen ikke var bindende for statene. I lovutkastet fremhever likevel utvalget at erklæringen utgjør «(...) ytterlige en bekreftelse av den internasjonale tendensen av økt anerkjennelse av urfolks rettigheter.»¹⁰¹ I samme forarbeid fremhever utvalget at selv om den ikke er rettslig bindende gir den likevel «(...) uttrykk for politiske prinsipper (soft law).»¹⁰² Samerettsutvalget uttrykker også at det folkerettslige grunnlaget for og legitimiteten av urfolksrettighetene som er forankret i ILO-konvensjon nr. 169 styrkes som en følge av at erklæringens prinsipper «(...) i atskillig utstrekning også kan anses som utslag og konkretisering av SP artikkel 27.»¹⁰³

I tillegg til at erklæringen nærmere konkretiserer innholdet i rettighetene, vil den brede tilslutningen av erklæringen, etter Samerettsutvalgets II syn, også ha relevans ved utviklingen av urfolksrettigheter, «(...) dels gjennom dannelser av folkerettslig sedvanerett og dels gjennom utarbeidelse av nye konvensjoner.»¹⁰⁴ Erklæringen bidrar dermed på en rekke måter å legge føringer for statenes anerkjennelse av urfolksrettigheter.

⁹⁸ Skogvang, Susann, Samerett, 4. utgave, 2023 side 130

⁹⁹ NOU 2007: 13: A side 174, punkt 5.2.2

¹⁰⁰ HR-2018-456-P (Nesseby-dommen) avsnitt 97.

¹⁰¹ NOU 2007: 13: A side 174, punkt 5.2.2.

¹⁰² NOU 2007: 13: A side 188-189, punkt 5.4.4.2.

¹⁰³ NOU 2007: 13: A side 189-189, punkt 5.4.4.2 (ibid)

¹⁰⁴ NOU 2007: 13: A side 189-189, punkt 5.4.4.2 (ibid)

2.8.2 Erklæringens bestemmelser om urfolks landrettigheter

UNDRIP fastslår bestemmelser om urfolks landrettigheter som er relevant for den samiske urbefolkningen. Bestemmelsene tar sikte på å gi urfolk retten til å få delta i forvaltningen samt gi de retten til å bli konsultert i reguleringsaker.

I likhet med ILO-169 artikkel 14 nr.1 regulerer UNDRIP artikkel 26 anerkjennelse av urfolkets eier- besittelses og bruksrettigheter til områdene deres. Det fremgår av bestemmelsen punkt nr.1 at:

«Indigenous peoples have the right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned occupied or otherwise used or acquired.»

Bestemmelsen ordlyd er nokså lik som den som fremgår av artikkel 14 nr.1 om at urfolk har krav på anerkjennelse av deres rettigheter til deres tradisjonelle områder. Videre fremgår det av punkt 2 at:

«Indigenous peoples have the right to own, use, develop and control the lands, territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use, as well as those which they have otherwise acquired.»

Ifølge ordlyden tar bestemmelsen sikte på å angi innholdet for anerkjennelsen, altså at urfolket skal tilkjennes retten til å eie-, bruke, utvikle og styre deres tradisjonelle områder. Sett i sammenheng med punkt 3, angir bestemmelsen på samme måte som artikkel 14 nr.1 statens siktingsplikt av disse rettighetene.

«States shall give legal recognition and protection to these lands, territories and resources. Such recognition shall be conducted with due respect the customs, tradition and land to tenure systems of the indigenous peoples concerned.»

Dette innebærer at det også er et krav til å foreta aktive tiltak for at urfolket skal kunne utøve sine rettigheter.

I likhet med ILO-169 artikkel 15 nr. 1 regulerer også UNDRIP artikkel 32 nr. 2 urfolks konsultasjonsrett i forhold til forvaltningens reguleringer på deres tradisjonelle områder. Bestemmelsen fastslår at:

«States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent, prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources.»

Konsultasjonsretten tar sikte på å sikre at urfolkets representative organer og staten kan samarbeide med hverandre for å oppnå urfolkets frie og informerte forhåndssamtykke før reguleringer på deres områder blir vedtatt.

Selv om ikke UNDRIP er rettslig bindende vil den likevel være av betydning for spørsmålet om landrettigheter. Artikkel 26 framhever både urfolkets krav til anerkjennelse og deres rettigheter som følger av å ha eierskap og bruksrettigheter til områdene. I tillegg til at artikkel 32 punkt 2 angir urfolkets rett til konsultasjoner. Imidlertid fremgår det heller ikke av UNDRIP hvilke krav som stilles til tiltakene for å sikre landrettighetene, men utfra hensynet til bestemmelsene kan det kreves at de får en reell mulighet til å få tilkjent den innflytelsen de har krav på av å ha eierskap og bruksrettigheter til et område, og får deltatt på konsultasjoner.

2.9 De menneskerettslige forpliktelsene som grunnlag for videre drøftelser

I den øvrige delen av dette kapittelet er det redegjort for de menneskerettslige forpliktelsene som utgjør fundamentet for samiske landrettigheter i Norge. Det er den nasjonale gjennomføringen av forpliktelsene som avgjør hvorvidt de oppfylles på en tilstrekkelig måte eller krenkes. De menneskerettslige forpliktelsene setter skranker for statens myndighetsutøvelse da de er pålagt å anerkjenne samiske rettigheter til land og ressurser.

I dette kapittelet er det redegjort for at den samiske befolkningen har en rett til å få anerkjent sine eier- og bruksrettigheter etter ILO artikkel 14 nr. 1 første og andre punktum. Gjennom å gi samene alle de rettighetene som følger av det å være eier eller ha en bruksrett til et område, vil de kunne utøve innflytelse internt og i offentlige beslutningsprosesser som knytter seg til deres områder. I tilknytning til offentlig regulering av områdene, er den samiske befolkningen vernet av statens sikringsplikt som inkluderer samisk deltagelse- og konsultasjonsrett ifølge ILO-169 artikkel 15 nr.1 første og andre punktum.

Etter SP artikkel 27 er samiske landrettigheter omfattet av kulturvernet og innebærer at staten både har en negativ og positiv forpliktelse for staten å sørge for at urbefolkningen har forutsetningene for å ivareta sin kultur og videreutvikle den. Dette innebærer et krav om å unngå inngrep som medfører at de mister sin kultur og livsgrunnlag, og et krav om bistand til det materielle kulturgrunnlaget slik at kulturen får et reelt vern for å kunne være overlevelsedyktig. I tillegg vil urfolks erklæringen (UNDRIP) være relevant i og med at den kan anses et utslag og konkretisering av SP artikkel 27.

Innholdet i artikkel 27 og Grl. § 108 har nær sammenheng siden grunnlovsbestemmelsen er utformet etter inspirasjon fra artikkel 27, og har langt på vei sammenfallende innhold. Dette innebærer at Menneskerettskomitéens praksis har betydning for fastleggelsen av innholdet i Grl. § 108. Både SP artikkel 27 og Grl. § 108 angir retningslinjer for statens myndighetsutøvelse i forhold til den samiske befolkningen.

De menneskerettslige forpliktelsene krever at staten tar ansvar for å sikre samiske landrettigheter på ulike måter. Etter ILOs ekspertkomité, manual, Menneskerettskomitéens generelle kommentarer og praksis er det gitt visse retningslinjer og fastsatt terskler for når kravene kan anses for oppfylt eller ikke. Hvorvidt samiske landrettigheter sikres er avhengig av om den nasjonale gjennomføringen og praktiseringen av forpliktelsene oppfylles eller ikke. I det følgende skal det analyseres hvorvidt forvaltningsregimet i Nordland og Troms sikrer samiske landrettigheter opp mot de menneskerettslige forpliktelsene.

3 Blir samiske landrettigheter sikret i tilstrekkelig grad i dagens forvaltningssystem i Nordland og Troms?

3.1 Innledning

I dette kapittelet skal det foretas en analyse av om myndighetene gjennom Statskog SF som grunneier og forvalter av statsgrunnen i Nordland og Troms, oppfyller de menneskerettslige forpliktelsene som tar sikte på å sikre samiske landrettigheter. Hvorvidt rettighetene ivaretas og om de ivaretas i tilstrekkelig grad, avhenger av hvordan forvaltningssystemet gjennomfører kravene som følger av de menneskerettslige forpliktelsene. I analysen skal det undersøkes i hvilken grad styresammensetningen, forvaltningsprosedyren og formålet til forvaltningen i Nordland og Troms oppfyller de krav som stilles til anerkjennelse, medbestemmelse, deltagelse og kulturvern.

I det følgende skal det redegjøres for Statskogs forvaltningsordning og det skal foretas en løpende sammenligning med forvaltningsordningen etter fjellova og finnmarksloven. Hensikten med sammenligningen skal være å belyse hvordan de respektive forvaltningsordningene løser spørsmålet om ivaretagelse av de menneskerettslige forpliktelsene for samiske landrettigheter. Det vil også være relevant å fremheve Samerettsutvalget II sine foreslåtte bestemmelser som fremgår av forslaget til Hålogalandsloven.¹⁰⁵ Til slutt skal det foretas en avsluttende vurdering av om ordningen ivaretar de samiske landrettighetene i tilstrekkelig grad, hvor det også skal oppsummeres og konkluderes.

3.2 Sammenligning av styresammensetningen i Statskog SF med styresammensetningen i fjellova og finnmarksloven

3.2.1 Styresammensetningen i Statskog SF

Statsgrunnen i Nordland og Troms er ikke regulert av en egen forvaltningslov og dermed vil foregå forvaltningen av den etter alminnelig norsk lovgivning, Statskogs foretaksmøte og styre. Det vil være relevant å se hen til selskapets vedtekter og styreinstruksen som nevner hvordan styresammensetningen er organisert. Forvaltningen av statsgrunnen i Nordland og Troms ledes av Statskog sitt styre og det fremgår av vedtektene § 6 at:

«Foretakets styre skal bestå av fem til åtte medlemmer som velges av foretaksmøtet. Styrets sammensetning og de ansattes styrerepresentasjon fremgår av statsforetaksloven kapittel 5.»¹⁰⁶

Ettersom Statskog er et statsforetak, vil statsforetakslovens regler om styresammensetningen gjøre seg gjeldene. Styreinstruksen har også inntatt henvisninger til loven som regulerer hvordan fastsettelsen av sammensetningen skal foregå. Det følger av punkt 2.1 at:

¹⁰⁵ NOU 2007:13: A

¹⁰⁶ Statskog FS, *Vedtekter for Statskog*: <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet> [sist besøkt 02.05.2023]

«Styrets sammensetning fastsettes i foretaksmøtet etter statsforetaksloven kapittel 5. Foretaksmøtet velger leder og nestleder.»¹⁰⁷

Videre i instruksene nevnes det i punkt 2.2 om antall styremedlemmer og hvem som velger disse som fremhever at:

«Styret i Statskog består av fem faste styremedlemmer og minst to ansatterepresentanter som velges av og blant de ansatte i foretaket. Andelen ansatterepresentanter reguleres i lovens § 20. (...)». [min kursivering]

Mesteparten av styremedlemmene oppnevnes og velges av Statskogs eier, Landbruks- og matdepartementet. De øvrige to medlemmene er en del av de ansatte, og blir også valgt av øvrige ansatte. Dette viser at de fleste av styremedlemmene utvelges av myndighetene. Det enkelte styremedlem får stor innflytelse av å bli valgt inn i styret, ettersom de er ansvarlige for å fremme saker på generalforsamlingen og kan fatte vedtak i beslutningsprosesser. Det fremgår verken av vedtektene eller styreinstruksene at det stilles krav til samisk representasjon i styret, og selskapet står dermed i stor grad fritt til å bestemme styresammensetningen.

3.2.2 Sammenligning med fjellovas styresammensetning

Etter fjellova skal statsgrunnen i Trøndelag forvaltes av et fjellstyre som er regulert i lovens kapittel 3.¹⁰⁸ Fjellstyret skal etter loven ha fem styremedlemmer som er valgt av kommunestyret og det stilles krav til styresammensetningen. Etter fjell. § 3 fjerde ledd fremgår det at:

«Fleirtallet av medlemmene med varemedlemmer skal veljast blant personar som site året har vore og framleis er fast busette i området der allmenningen ligg- og som kongen har fastset grensene for- eller i bygd eller grend der innbuarane frå gamal tid har utøvd allmenningsbruk i allmenningen».

Etter ordlyden angis det et krav om at de fem styremedlemmene som velges av kommunestyret skal ha lokal tilhørighet til området. Ved at styremedlemmene har tilhørighet

¹⁰⁷ Statskog FS, *Styret i Statskog*: <https://www.statskog.no/om-statskog/styret-i-statskog> [sist besøkt 02.05.2023]

¹⁰⁸ Lov 6.juni 1975 nr.31 om utnyttning av rettar og lunnede m.m i statsallmenningane (fjellova)

til det aktuelle området, er det høyere sannsynlighet for at nettopp de lokale interessene blir tatt i betraktning ved beslutninger. Gjennom dette kravet blir lokalbefolkningen representert i styret og får utøve direkte innflytelse i beslutningsprosesser. Imidlertid nevner ikke bestemmelsen noe om at det er krav til samisk representasjon.

Ifølge forarbeidene til fjellova begrunnet departementet sitt valg om å unnlate en lovfestet representasjon for andre interessegrupper i fjellstyret med at (...) «*det vil være vanskeleg å avgjere ka for interesser lova i tilfelle skulle sikre representasjon (...)*». Dette forklares videre med at ulike kommuner og landsdeler vil ha ulike tilfeller (...) «*slik at allmenne reglar om dette neppe ville høve like godt alle stader*». ¹⁰⁹ Departementet har imidlertid uttalt seg særskilt om reindriftsnæringa i tilknytning til fjell. § 3 sjette ledd.

Departementet har gitt uttrykk for at det er en sterkere trang for en lovfestet representasjonsrett for reindriftsnæringen. ¹¹⁰ Dermed ble det inntatt i bestemmelsens sjette ledd at:

«Kongen kan, for område som er eller vert lagt under lova, fastsetje at reindriftsnæringa skal vere representert i fjellstyre og at den eine eller begge av de dei to som skal ha allmenningsrett som jordbrukarar i staden skal vere reineigar.»

Ordlyden åpner derfor opp for at det kan fastsettes at reindriftsnæringen får representasjon styret. At det står «*kan*» i bestemmelsen gir en anvisning på at det ikke er en garanti for at samiske interesser blir representert, men den samiske befolkningen har likevel en større mulighet for å bli fastsatt som styremedlem i fjellstyret sammenlignet med reindriftsnæringen i Nordland og Troms sin sjanse for å bli valgt inn i styret til Statskog.

Fjellova illustrerer at en lovfesting av en viss samisk representasjon i styret, medfører at den samiske befolkningen får en anerkjennelse av sine tingsrettslige rettigheter, og gis muligheten til å utøve alle de rettighetene som tilkommer rettighetshaveren. Gjennom å lovfeste et krav om samisk representasjon sikres ikke bare retten til anerkjennelse av landrettighetene etter ILO-169 artikkel 14 nr.1, men også kravet i ILO-169 artikkel 15 nr.1 om samisk deltagelse i

¹⁰⁹ Ot.prp.55 (1972-1973) om lov om utnytting av rettar og lunnede m.m I statsallmeningane (fjellova) s.38-39

¹¹⁰ Ot.prp.55 (1972-1973) s.38-39 (ibid)

forvaltningen. Reindriftsnæringen får dermed delta aktivt i beslutningene som tas og de gis en direkte mulighet for å ta del i forvaltningen.

Fjellova løser spørsmålet om sikringen av samiske landrettigheter på en bedre måte enn reguleringen i Statskog. Når det etter Statskog sine vedtekter og styreinstruks ikke er nevnt noe om samisk representasjon, fastsetter derimot fjellova et krav til noe samisk representasjon. Det kan imidlertid påpekes at den samiske representasjonen i fjellova bare tar sikte på å kreve reindriftsrepresentasjon og ikke resten av den samiske befolkningen i området, og gir dermed en indikasjon på at den samiske representasjonen etter fjellova heller ikke tilstrekkelig.

Forvaltningen i Nordland og Troms er derimot overlatt til et styre som leder forvaltningen for hele området uten en representant for samiske interesser som kan fremme saker og avgi sin stemme i avgjørelser.

3.2.3 Sammenligning med finnmarkslovens styresammensetning

I likhet med fjellova fastslår også finnmarksloven (heretter, finnml.) et krav om samisk reindriftsrepresentasjon i styret.¹¹¹ Statsgrunnen i Finnmark forvaltes av Finnmarkseiendommen etter finnml. § 6, og forvaltningen ledes av styret, jf. finnml. §§ 6 første ledd og 9. Styresammensetningen er regulert etter finnmarksloven. §7. Etter første ledd fremkommer det at styret skal bestå av seks personer. Den nærmere reguleringen av sammensetningen følger av annet ledd som fastslår at:

«Troms og Finnmark fylkesting og Sametinget velger selv tre medlemmer med personlige varamedlemmer hvor medlemmene og varamedlemmene skal være bosatt i Finnmark. Blant medlemmene valgt av Sametinget skal minst ett styremedlem og vedkommendes varamedlem være representanter for reindriften. (...)».

Av bestemmelsens ordlyd fremgår det et lovpålagt krav til Sametinget om å fastsette minimum et styremedlem som representerer reindriftsnæringen, og at dette også gjelder for

¹¹¹ Lov 2005 17.juni nr.85 Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven)

varamedlemmet. Den samiske befolkningen får gjennom et styremedlem en representasjon av reindriftnæringen, hvor det også er et krav om at vedkommende har tilknytning til næringen. At det både er et krav om bosettelse i Finnmark og et krav til samisk representasjon i styret innebærer en styrking av en viss lokal forvaltning, hvor styremedlemmene gis en direkte innflytelse på forvaltningen.

I lovforarbeidene begrunnes kravet om samisk representasjon i styret med at reindriften har en sentral betydning som bærer av samisk kultur. ¹¹²

Graver og Ulfstein har uttrykt at et krav om at det minst skal velges én samisk representant er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig for at reindriften gjennom den ene representasjonen i styret, får anerkjent sine eier eller besittelsesrettigheter. ¹¹³ Om representasjonen er tilstrekkelig til å gi en mulighet for kontroll over grunnen, vil likevel være avhengig av flere faktorer slik som for eksempel «(...) *prosedyrene for avstemninger, samspillet mellom Finnmarkseiendommen, Sametinget og andre offentlige organer, og eventuelle materielle skranker for beslutningsmyndigheten*». ¹¹⁴

Samerettsutvalget II har foreslått at det for Nordland og Troms også bør gjelde et krav om samisk representasjon valgt av Sametinget i Hologalandsallmenningens styre. Utvalget uttrykker at direkte representasjon av urfolket i besluttede organer kan være et aktuelt virkemiddel for å oppfylle forpliktelsens krav til aktiv deltagelse. ¹¹⁵ Det er fastslått etter § 6 første ledd at styret skal bestå av seks medlemmer. Ifølge § 6 syvende ledd skal ett av de seks medlemmene velges som styreleder og nestleder av Sametinget hvert partallsår, og de to fylkestingene hvert oddetallsår. Kravet til styresammensetningen fremgår av annet ledd første til tredje punktum og lyder som følger:

¹¹² Ot.prp.nr.53 (2002-2003) side 124.

¹¹³ Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, «*Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*», Justis- og politidepartementet, 2003, side 20

¹¹⁴ Samme verk, side 20

¹¹⁵ NOU 2007: 13 A side 61, punkt 14.4.3.1.

«Sametinget, Nordland fylkesting og Troms fylkesting velger selv to medlemmer med personlige varamedlemmer hver. Medlemmene og varamedlemmene skal som hovedregel være bosatt i Nordland eller Troms. Blant medlemmene valgt av Sametinget skal minst ett styremedlem og vedkommendes varamedlem være representanter for reindriften.»

Samerettsutvalget er delt i sin oppfatning av antall reindriftsrepresentanter, og det er derfor blitt fremmet alternativer til hvordan bestemmelsen kan utformes. Det har blitt foreslått at Sametinget bør velge tre medlemmer, istedenfor to, og krever at alle medlemmene skal være bosatt i de fylkene som har grunn i Hålogalandsallmenningen.

Samerettsutvalget er av den oppfatningen av at det bør legges opp til en mer lokalbasert forvaltningsordning, med en «(...) sterkere samisk medvirkning i disponeringen over grunn og naturressurser (...)» sammenlignet med hvordan systemet er utformet i dag.¹¹⁶ Et obligatorisk krav til samisk reindriftsrepresentasjon, begrunnes av utvalget med at reindriften er en sentral kulturbærer og rettighetshaver til grunnen, i likhet med begrunnelsen til finnmarkslovens bestemmelse.

Et krav om samisk reindriftsrepresentasjon i styret vil derfor være et virkemiddel som kan sikre anerkjennelse av deres eier-, besittelse og bruksrettigheter etter ILO-169 artikkel 14 nr.1 første og andre punktum og rett til deltagelse i forvaltningen etter ILO-169 artikkel 15 nr.1. Om representasjonen kan sikre rettighetene i tilstrekkelig grad med én reindriftsrepresentant, er mer usikkert og utvalget er selv uenig imellom seg i forhold til antallet. Reindriftnæringen utgjør riktig nok en stor del av rettighetshaverne på de tradisjonelle samiske områdene, men andre samiske rettighetshavere på disse områdene blir ikke representert. Utvalget har foreslått at medlemmet ikke trenger å være aktiv reindriftsutøver for å bli valgt, men må ha viss tilknytning til reindriften.¹¹⁷ Imidlertid vil ikke dette representere det samiske mangfold i tilstrekkelig grad, i og med at kun tilknytning til reindrift ikke representerer andre samiske levesett som for eksempel samisk småbruk.

Når det gjelder valg av styreleder foreslår utvalget at lederen skal velges av Sametinget i partallsår og fylkestinget i oddetallsår, og fremhever at samisk innflytelse vil styrkes,

¹¹⁶ NOU 2007:13: A side 613, punkt 14.4.1

¹¹⁷ NOU 2007:13: A side 674-675, punkt 14.7.4.4

ettersom det vil være en leder som blir valgt av sametinget halvparten av tiden.¹¹⁸ Denne løsningen ligner på Finnmarks valg av styreleder, men forskjellen er at styrelederen i Finnmarkseiendommen skal i utgangspunktet velges internt av styremedlemmene, og oppnås det ikke enighet om valget, skal Sametinget hvert partallsår og Fylkestinget hvert oddetalls år få muligheten til å velge en styreleder.

En slik løsning er kanskje ikke helt hensiktsmessig med tanke på at styreleders veto vil variere fra år til år, og den samiske innflytelsen vil ikke styrkes av at styrelederen halvparten av tiden ikke representerer samiske interesser.

Til forskjell fra Statskogs vedtekter har finnmarksloven anerkjent reindriftens viktige betydning for den samiske kulturen og har gitt den samiske befolkningen i Finnmark en viss representasjon i styret. En slik anerkjennelse vises det ikke antydning på etter Statskogs vedtekter, da det ikke eksisterer et slik krav. Det vil være et godt virkemiddel å inkludere samisk representasjon i styret for å sikre at den samiske befolkningen kan utøve både eierbeføyelser og bruksrettigheter på områdene sine, og vil dermed bidra til å sikre den samiske befolkningens landrettigheter. Statene er etter ILO-169 artikkel 34 gitt anledningen til å gjennomføre reglene på en «*viss fleksibel måte*» og fastsetter at:

*«The nature of the scope of measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.»*¹¹⁹

Etter bestemmelsen vil altså ILO-169 artikkel 14 nr.1 første punktum kunne bli tilpasset nasjonale forhold.¹²⁰ Dette innebærer likevel ikke at de rettighetene som samene har etter artikkel 14 skal «(...) bli dårligere eller vesentlig annerledes», men det åpnes for at det kan bli «(...) noe annerledes enn det en eier vanligvis har.»¹²¹

¹¹⁸ NOU 2007: 13: A side 676, punkt 14.7.4.5

¹¹⁹ Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, «Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov», Justis- og politidepartementet, 2003, side 18.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

Manglende samisk representasjon innebærer at samene ikke gis den samme muligheten til å utøve innflytelse på forvaltningen som styremedlem, slik som finnmarksloven legger opp til. Et manglende krav om samisk representasjon vil vanskelig kunne sies å oppfylle forpliktelsen som følger av ILO-169 artikkel 14 nr. 1, da samene ikke får muligheten til å utøve sine rettigheter som eier, - besittelsesrettigheter og bruksrettigheter på områdene de har rettigheter til. Statskogs manglende krav om samisk representasjon medfører at den samiske befolkningen gis mindre muligheter for å kunne bli valgt som styremedlem og dermed påvirke beslutningsprosessene direkte. Samene er rettighetshavere i form av å ha eier-, besittelse og bruksrettigheter til områdene som er underlagt Statskogs forvaltning, og gjennom manglende samisk representasjon i styret oppfylles ikke kravene som følger av ILO-169 artikkel. 14 nr.1 første og andre punktum til sikringen av disse rettighetene.

Som nevnt i punkt 1.3 vil det ikke gås nærmere inn på hvilken konkret type rettigheter den samiske befolkningen har på sine tradisjonelle områder i det enkelte tilfellet. Som rettighetshavere har den samiske befolkningen krav på å få tilkjent alle de rettigheter som tilkommer det å være eier, -besitter eller bruksberettiget, men manglende representasjon medfører at de ikke gis den samme mulighetene til å ta del i beslutningene som fastsettes på områdene de eier, - besitter, eller har bruksrettighet til. I områdene hvor samene har eierrettigheter vil de ikke kunne utøve den myndighet de har som eier, ettersom det er Statskogs styre som ubegrenset har adgangen til å utøve alle eierbeføyelser over området som eies av den samiske befolkningen.

Finnmarksloven har løst spørsmålet om anerkjennelse og sikringen av samisk eier-, besittelse, bruksrettigheter og deltagelsesrett på en bedre måte enn Statskogs vedtekter og styreinstruks. Når det ikke er nevnt noe om samisk representasjon eller lokal forvaltning etter Statskogs forvaltningsregime, legger finnmarksloven derimot opp til at det skal være noe samisk representasjon og lokal noe forvaltning. Likevel er det verdt å framheve at det kun er tre samiske representanter hvor én av disse skal være en samisk reindriftsrepresentant, og skal sitte i et styre som dekker hele Finnmark sammen med tre øvrige medlemmer valgt av fylkestingene. Dette kan gi et inntrykk av at Finnmark sitt styre ikke kan anses som like lokalt som det sies å være. Forvaltningen i Nordland og Troms er derimot overlatt til et styre som leder forvaltningen for hele området uten en representant for samiske interesser som kan fremme saker og avgi sin stemme i avgjørelser. Gjennom manglende regulering av samisk

representasjon i styresammensetningen i Statskog sikres dermed ikke samene de landrettigheter de har krav på etter artikkel 14 nr.1 første punktum.

3.2.4 Oppsummering

Forvaltningssystemene i Trøndelag og Finnmark legger opp til en mer lokal forvaltning av statsgrunnen gjennom fjellovas og finnmarkslovens lovpålagte krav om å velge lokal befolkning og minst en samisk representant som styremedlem. At det tas sikte på å angi regler for styresammensetninger som tar den samiske befolkningen i betraktning, medfører dette begrensninger i Statskogs muligheter til å fritt velge styresammensetningen. Samisk deltagelse i styret vil være et godt virkemiddel til å sikre samenes rett til både anerkjennelse og tilkjennelse av samenes landrettigheter etter ILO-169 artikkel 14 nr.1, men også retten til deltagelse etter ILO-169 artikkel 15 nr.1.

Gjennom samisk representasjon sikres den samiske befolkningens landrettigheter i større grad i fjellova og finnmarksloven sammenlignet med samene i Nordland og Troms, ettersom de gis muligheten til å forvalte over statsgrunnen i samsvar med deres rett til dette som eier, - besittelsesrettigheter og bruksrettigheter.

Gjeldene regulering av styresammensetningen etter Statskogs vedtekter tar ikke sikte på å oppstille et krav om samisk representasjon som skal sikre at den samiske befolkningen kan utøve sin rett til å forvalte over grunn og naturressurser på de tradisjonelle samiske områdene, som rettighetsberettighet etter alminnelige tingsrettslige regler. Styresammensetningen slik den er i dag med manglende samisk representasjon, medfører at de samiske landrettighetene etter ILO-169 artikkel 14 nr. 1 og artikkel 15 nr.1 ikke sikres i tilstrekkelig grad.

3.3 Sammenligning av Statskog SF sin forvaltningsmodell med fjellova og finnmarksloven sin forvaltningsmodell

3.3.1 Innledning

Dette delkapittelet skal ta for seg en analyse av om forvaltningsprosedyrene i Nordland og Troms oppfyller kravene etter ILO-169 artikkel 15 nr.1 og SP artikkel 27 til å sikre samene retten til å delta i den offentligrettslige forvaltningen av ressursene på deres tradisjonelle

samiske områder. Det vises til punkt 2.5.2 for nærmere redegjørelse av innholdet i kravet om deltagelse etter bestemmelsene.

Ettersom forvaltningen i Statskog ikke er underlagt egen forvaltningslov, må det tas utgangspunkt i hvordan styreinstruksen regulerer deltagelse og konsultasjoner i forvaltningen. Gjennomføringen av forpliktelsen til å sikre samisk deltagelse i Nordland og Troms skiller seg ut fra måten de gjennomføres på etter fjellovas modell og finnmarkslovens modell. Det vil derfor være relevant å sammenligne modellene for å undersøke hvilken grad landrettighetene sikres etter Statskogs forvaltningsregime.

3.3.2 Statskogs forvaltningsmodell

Som tidligere nevnt er styret den nærmeste beslutningstakeren etter Statskogs vedtekter § 2. Den konkrete prosedyren for hvordan forvaltningen skal foregå fremgår av Statskogs strategi som angir retningslinjer og målsettinger som styret skal forholde seg til i forvaltningen.

Strategien inneholder ulike punkter for hvordan forvaltningen skal foregå. For forvaltningen av eiendom fremgår det at skal tas sikte på «*Kompetent forvaltning og utvikling av verdier på eiendommene i samspill med kunder, rettighetshavere, myndigheter og næringsliv.*» Ved utvikling av eiendommene fremheves det at forvaltningen skal «*Ha et nært samarbeid med reindrift, fjellstyrer og rettighetshavere om verdiskapning på eiendommene.*» Når det gjelder foretakets samfunnsansvar og bærekraft fastslås det Statskog skal: «*Forvalte og utvikle eiendommene i samspill med reindrift, rettighetshavere og samfunnet for øvrig.*»

Etter instruksen fremheves det noen få ganger at styret skal i sin forvaltning sørge for at det foregår et «*nært samarbeid*» eller «*samspill*» med blant annet reindriftnæringen, rettighetshavere fjellstyrer og samfunnet for øvrig.¹²²

Instruksen gir liten veiledning for hvordan samarbeidet eller samspillet skal gjennomføres. Som tidligere nevnt har den samiske befolkningen en rett til å delta og bli konsultert i saker som angår dem og myndighetene er forpliktet til å sikre urfolket disse rettighetene. Etter instruksen nevnes det ikke at den samiske deltagelsen skal sikres gjennom

¹²² Statskog SF, *Vår strategi*: <https://www.statskog.no/om-statskog/strategi> [sist besøkt 02.05.23]

styrerepresentasjon, men tar derimot sikte på å gi den samiske befolkningen rett til å bli konsultert i beslutningsprosessene.

Når kravet til konsultasjoner etter ILO-169 artikkel 15 nr.1 går ut på å fungere som et virkemiddel for urfolket å kunne påvirke beslutningene, innebærer dette at en høringsrett ikke er tilstrekkelig for å oppfylle kravet om å sikre kravet om deltagelsesrett. Den samiske befolkningen er ikke gitt en reell konsultasjonsrett hvor deres innspill kan være med på å virke inn på beslutningen, i og med at styret vil ha endelig avgjørelsesmyndighet. Et nært samarbeid eller samspill med styret vil ikke kunne likestilles med å være med på å styre, forvalte og bevare naturressursene slik det kreves etter ILO-169 artikkel 15 nr.1. Dermed står styret nokså ubegrenset i deres muligheter til å stemme og fastsette vedtak som får betydning for områdene samene har eiendomsrett eller bruksrettigheter til.

Av lovforslaget til Samerettsutvalget II ble det foreslått å innføre en lokal forvaltningsordning for statsgrunnen i Nordland og Troms, i og med at den mangler lokalt innslag i styringen. Utvalget fremhever at Statskog har inngått avtaler med både fylkeskommunene i Nordland og Troms, Norske reindriftsamers landsforbund og utøvd samråd med lokale institusjoner.¹²³ Avtalene har imidlertid ikke vært lovpålagte, men inngått frivillig.

3.3.3 Sammenlignet med fjellovas forvaltningsmodell

I Trøndelag gjelder det derimot en hjemmel om en lokalforvaltningsordning. Fjellova som regulerer forvaltningen av statsallmenningene i sør, fastlegger at forvaltningsmodellen skal ha et lokalt preg. Som det ble redegjort for tidligere er det fjellstyrene som leder forvaltningen i kommunene som har statsallmenninger. Den nærmere prosedyren for hvordan styringen skal foregå fremgår av fjell. § 3 annet ledd som fastslår at:

«Fjellstyret skal administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnede i statsallmenningen så lang ikkje anna er fastsett i eller i medhald av lov. Det skal arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftinteressene.»¹²⁴

¹²³ NOU 2007: 13: A side 613, punkt 14.4.1

¹²⁴ Lov 6.juni 1975 nr.31 om utnytting av rettar og lunnede m.m i statsallmenningane (fjellova)

Det fremgår av ordlyden i bestemmelsen at det er fjellstyret som er den nærmeste beslutningstakeren i den offentlige forvaltningen av statsallmenningene. Fjellova fastsetter dermed en hjemmel for lokal forvaltning hvor styringen er overlatt til lokal befolkningen som både er rettighetshavere til områdene selv, og som i tillegg representerer andre rettighetshavere. Som tidligere nevnt inneholder ikke fjellova et krav om særskilt samisk representasjon utover at reindriften «kan» ha en representant, og vil dermed ikke kunne representere andre deler av den samiske befolkningen som befinner seg i kommunene som ligger innenfor de tradisjonelle samiske områdene.

Forvaltningsmodellen i Nordland og Troms skiller seg vesentlig ut fra forvaltningsmodellen som gjelder i Trøndelag og Finnmark. Ettersom Statskogs styre er nærmeste beslutningstaker i Nordland og Troms, har den samiske befolkningen ikke lik mulighet til å få innflytelse på styringen av grunnen og naturressursene på deres områder, slik som samene får etter Fjellova. Gjennom lovens lokale forvaltningsordning får de ta del i det besluttende organet. De får direkte innflytelse på styringen av grunnen og naturressursene på deres områder, noe som oppfyller kravet til sikringen av urfolks deltagelsesrett i den offentlige forvaltningen etter ILO-169 artikkel 15 nr.1 første og andre setning.

Etter Statskogs forvaltningsprosedyre er det derimot lagt opp til at styret skal ha et nært samarbeid eller samspill med den samiske befolkningen, men dette innebærer ikke at de gis den samme myndigheten til å forvalte slik samene har etter fjellova. På denne måten gis samiske rettighetshavere ingen reell mulighet til å styre forvaltningen, i motsetning til fjellovens ordning som tar sikte på at rettighetshaverne selv kan forvalte gjennom fjellstyret. Retningslinjene som følger av styreinstruksen om å samarbeide med reindriften, noe som minner om en form for høringsrett for samene, er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet etter ILO-169 artikkel 15 nr.1 om samenes rett til å aktivt delta gjennom styring, forvaltning og bevaring av naturressursene på de tradisjonelle samiske områdene.

3.3.4 Sammenlignet med finnmarkslovens forvaltningsmodell

Til forskjell fra Statskogs forvaltningsmodell som går ut på at Statskog både er grunneier og forvalter av statsgrunnen i Nordland og Troms gjennom styret, er det etter finnmarksloven etablert et felles eierorgan, Finnmarkseiendommen, som også er ansvarlig for forvaltningen av statsgrunnen i Finnmark. Etter finnml. § 6 følger det at:

«Finnmarkseiendommen (Finnmaárkkuopmodat) er et eget rettssubjekt med sete i Finnmark som skal forvalte grunn og naturressurser mv. som den eier i samsvar med lovens formål og reglene i loven her for øvrig.»¹²⁵

Etter ordlyden er det Finnmarkseiendommen som er grunneier og forvalter av områdene i Finnmark. Sett i sammenheng med finnml. § 7 ledes forvaltningen av styret, som er nærmeste beslutningstaker. Det er altså ett felles styre som administrerer disponeringen og utnyttningen i hele grunnen og naturressursene i Finnmark. Et eget eierorgan som ikke innebærer at staten er grunneier og hvor styret settes sammen av delvis Sametinget og fylkestingene, medfører at samisk og lokal medinnflytelse i beslutningsprosessene styrkes. Hvorvidt ordningen faktisk styrker samisk og lokal medinnflytelse, er derimot litt uklart, i og med at styret som skal lede forvaltningen for hele Finnmark består av tre samiske representanter, hvor én ut av de er reindriftsrepresentant og de øvrige tre er valgt av fylkestingene.

Etter dagens Forvaltningsmodell i Nordland og Troms, eksisterer det ikke en slik sikring av samisk deltagelsesrett i beslutningsprosesser og ivaretar ikke i tilstrekkelig grad kravet til samisk deltagelse og konsultasjoner etter ILO-169 artikkel 15 nr.1.

Samerettsutvalget II har gitt uttrykk for at en lokal forvaltningsordning kan være et virkemiddel som kan oppfylle kravet til å sikre den samiske befolkningen en effektiv deltagelse i beslutningsprosessene som angår dem.¹²⁶ Utvalget vurderte både om fjellova og finnmarksloven sin forvaltningsmodell kunne fungere i Nordland og Troms, men kom fram til å foreslå en regional forvaltningsordning. Forslaget innebærer at det skal etableres et forvaltningsstyre som skal ha ansvaret for å disponere statens grunneierrådighet og at utmarkstyrene skal ha ansvaret for administreringen av bruksrettighetene i utmarka. Etter utvalgets syn vil en slik ordning bære preg av å være mer lokal sammenlignet med en ordning hvor det kun endres i styresammensetningen i Statskog.¹²⁷

For å sikre den samiske befolkningen rett til deltagelse i bruk og forvaltningen av grunn og naturressursene, bør det etableres en ordning som tar sikte på å gi den samiske befolkningen

¹²⁵ Lov 2005 17.juni nr.85 Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven)

¹²⁶ NOU 2007:13: A side 613, punkt 14.4.1

¹²⁷ NOU 2007:13: A side 644, punkt 14.5.5.5

direkte innflytelse på styringen av bruken av grunnen og naturressursene på de områdene som Statskog fremdeles er grunneier av. En regional forvaltningsordning kan bidra til å sikre deltagelsesretten samene har etter ILO-169 artikkel 15 nr. 1 første punktum. Etter dagens ordning vil ikke Statskogs regulering om «samarbeid» eller «samspill» med reindriften være tilstrekkelig for å oppfylle deltagelseskravet etter ILO-169 artikkel 15 nr.1 som skal gi samene rett til å delta i styringen, forvaltningen og bevaringen av naturressursene på de tradisjonelle områdene.

3.3.5 Oppsummering

Gjeldene forvaltningsprosedyre I Nordland og Troms tar ikke sikte på å gi den samiske befolkningen en reell deltagelse og konsultasjonsrett. Et «*samarbeid*» eller «*samspill*» med styret kan ikke oppfylle de krav som stilles til at deltagelse og konsultasjoner skal gi samene muligheten til å styre, forvalte og bevare naturressursene. Den konsultasjonsordningen Statskog har lagt opp til gir de ingen mulighet for å påvirke beslutningsprosessen over naturområdene sine, ettersom det er styret som avgjør og treffer beslutningene.

Dette stiller seg annerledes fra Trøndelag og Finnmarks forvaltningsprosedyre, hvor det etter fjellova er fastslått en hjemmel om en lokal forvaltningsordning der den lokale befolkningen får en direkte mulighet til å forvalte sine områder og som dermed begrenser Statskogs myndighetsutøvelse. Etter finnmarksloven har de samiske representantene i Finnmarkseiendommens styre både retten til å foreta grunneierdisposisjoner og administrere grunnen og naturressursene for hele Finnmark.

En etablering av en regional forvaltningsordning I Nordland og Troms, hvor den samiske befolkningen får ta del i styret og kan foreta innflytelse på grunneierdisposisjoner og kan ta del i administreringen av grunnen og ressursene gjennom utmarkstyrer, vil kunne vært et tiltak for å sikre samene deltagelse i tilstrekkelig grad. Nordland og Troms har ikke en tilsvarende forvaltningsmodell slik som fjellova og finnmarksloven og har liten innflytelse over bruken av grunn og naturressursene. Dermed sikres ikke den samiske befolkningen retten til deltagelse i forvaltningen etter ILO-169 artikkel 15.nr 1 i tilstrekkelig grad.

3.4 Formålet med Statskogs forvaltning: Tar formålet sikte på å ivareta den samiske kulturen?

3.4.1 Innledning

I dette delkapittelet skal det foretas en analyse av om formålet med forvaltningen til Statskog har til hensikt å beskytte den samiske kulturen i Nordland og Troms. En formålsbestemmelse legger viktige føringer for virksomheten og beslutningene som tas. Formålet er styrende for forvaltningen og kan muligens avhjelpe manglende prosedyrer. Den samiske befolkningens kultur er svært tilknyttet til bruken av grunnen og naturressursene på de tradisjonelle samiske områdene som Statskog er grunneier og forvalter av.

Som tidligere nevnt er samisk kulturutøvelse som reindrift og næring, beskyttet av kulturvernet som oppstilles av SP artikkel 27, jf. Punkt 2.6.2 Landrettighetene er grunnlaget for og en del av kulturutøvelsen, og vil dermed være omfattet av kulturvernet. I det følgende skal det derfor redegjøres for formålet med forvaltningen, og skal deretter sammenlignes med fjellovas og finnmarkslovens formålsbestemmelse for å undersøke hvorvidt forvaltningen i Statskog tar sikte på å ivareta den samiske kulturen.

3.4.2 Statskogs formålsbestemmelse

Ettersom formålsbestemmelsen ikke er lovregulert, må det derfor ses hen til Statskogs vedtekter § 2 som lyder slik:

«Foretakets mål er å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensede virksomhet. Innenfor rammen av dette kan foretaket gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innenfor foretakets virksomhetsområde.»

*«Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftsinnteresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre.»*¹²⁸

Etter ordlyden fremheves det en rekke formål som forvaltningen skal ta sikte på å oppnå og ivareta, men det nevnes ikke uttrykkelig at den samiske kulturen skal bli tatt hensyn til. Dette kan indikere på at ivaretagelse av kulturen ikke er et av hovedformålene med forvaltningen i Nordland og Troms. Bestemmelsen gir derimot et inntrykk av at andre formål slik som økonomisk avkastning og effektivitet skal være ledende retningslinjer for forvaltningen, og hvor vernet samisk kultur ikke fremstår som å være en av dem.

Samisk kulturutøvelse er som tidligere nevnt vernet etter SP artikkel 27 og forplikter myndighetene til blant annet å treffe positive tiltak som skal bidra til å sikre kulturutøvelsen og det materielle grunnlaget for den. Forpliktelsen gjelder selv om ikke formålsbestemmelsen i vedtektene eksplisitt nevner dette. En gjengivelse av foretakets forpliktelser i bestemmelsen ville bidratt til å tydeliggjøre og bevisstgjøre forvaltningens plikt til å sørge for ivaretagelse av den samiske kulturen. Dette kan medføre en hindring av at forpliktelsen kan bli tilsidesatt av forretningsmessige formål.

Et annet element ved formålsbestemmelsen er at det åpnes opp for deltagelse eller samarbeid med andre i forvaltningen, men fremhever ikke at den samiske befolkningen og lokalbefolkningen alltid skal ta del i forvaltningen. Etter ordlyden «*kan*» må denne forstås som at det legges opp til inkludering i forvaltningen, men at det ikke gis en garanti for dette. Det kan trekkes paralleller til Statskogs styreinstruks hvor det nevnes noen få steder at forvaltningen skal ta sikte på å skje i «*samspill*» eller i «*samarbeid*» med blant annet reindriftsutøvere, men får ikke ta del i de endelige beslutningsprosessene og gis derimot en konsultasjonsrett.

Som forvaltningsmyndighet er det Statskogs styre som alene fatter de endelige beslutningene og slik formålsbestemmelsen er utformet er ikke et av hovedformålene med forvaltningen å sikre at samisk deltagelse og samarbeid blir gjennomført med sikte på å drive aktivt kulturvern. Det er vesentlig forskjell mellom formålet til forvaltningen om at det «*kan*» legges

¹²⁸ <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet> se paragraf 2. [sist besøkt 02.05.2023]

opp til samarbeid og den forpliktelsen forvaltningen har til å gi den samiske befolkningen en rett til deltagelse og konsultasjon for å sikre kulturvernet.

Forvaltningen har også et formål om drive «*aktivt naturvern*» og «*ta hensyn til andre friluftsjnteresser*», men det nevnes ikke spesifikt at dette skal gjøres av hensyn til den samiske kulturen.

Disponeringen av grunnen og ressursforvaltningen skal etter bestemmelsen også foregå med hensikt på å bevare og utvikle naturressursene. Indirekte vil naturvernformålet bidra til å ikke frata samene sitt kultur-, og livsgrunnlag, ettersom naturen utgjør grunnlaget for samisk kulturutøvelse og deres levesett. Imidlertid er ikke vernet av naturen det samme som å bevare naturen for å ivareta samisk kultur, og hensynet til andres friluftsjnteresser kan ikke settes på lik linje med bevaring av kultur. Dermed tas det ikke sikte på å aktivt drive et aktivt kulturvern fra Statskog sin side.

3.4.3 Sammenligning med fjellovas formålsbestemmelse

I likhet med Statskogs formålsbestemmelse, nevnes heller ikke hensynet til samisk kultur etter fjellovas formålsbestemmelse og er nokså lik utformingen til formålsbestemmelsen etter Statskog. Det fremgår av Fjell. § 3 annet ledd at:

*«Fjellstyret skal administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnede i statsallmenningen, så lagt ikkje anna er fastsett i eller i medhald av lov. Det skal arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftsjnteressene.»*¹²⁹

Etter ordlyden følger det ingen ledende elementer som skal ivareta samisk kultur, og det oppstilles et generelt naturvern og hensyn til friluftsjnteresser. Det er heller ikke etter Fjellova et siktemål med forvaltningen å sikre den samiske befolkningens kultur, og det kan stilles spørsmål både om formålsbestemmelsen etter Statskog og fjellova oppfyller kravet om SP artikkel 27 stiller til kulturvern ved å ikke eksplisitt nevne sikringen av kultur som et relevant hensyn og siktemål i forvaltningen.

¹²⁹ Lov 6.juni 1975 nr.31 om utnytting av rettar og lunnede m.m i statsallmenningane (fjellova)

Et generelt naturvern hensyn vil ikke kunne omfatte ivaretagelse av samisk kultur og når forvaltningen tar sikte på å legge opp til å fremme næringslivet, indikerer dette på at forvaltningen av grunnen og naturressursene skal skje for å oppnå økonomisk avkasting fremfor å ivareta områdene som benyttes for samisk kulturutøvelse. Verken fjellovas eller Statskogs formålsbestemmelse oppfyller kravet som stilles etter SP artikkel 27 om kulturvern i tilstrekkelig grad.

3.4.4 Sammenligning med finnmarkslovens formålsbestemmelse

Sammenlignet med formålsbestemmelsen i finnmarksloven, er hensynet til samisk kultur et fremtredende og sentralt aspekt ved forvaltningen av grunnen og naturressursene. Formålet etter finnml. § 1 lyder som følgende:

«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.»¹³⁰

Etter bestemmelsens ordlyd framheves det uttrykkelig at forvaltningen av grunnen og naturressursene skal ta sikte på å ta hensyn til den samiske kulturen og nevner de særlige sentrale delene av kulturen slik som reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, som det vide kulturbegrepet i SP artikkel 27 omfatter.

Ifølge bestemmelsen skal loven «legge opp til» en forvaltning som skal være forenelig med samisk kultur. Finnmarkslovens regelverk tar sikte på å regulere utnyttelsen og bruken av grunn og naturressurser mellom den samiske og den øvrige befolkningen i Finnmark, og nevner gjennomgående hensynet til den samiske kulturen i forvaltningsutøvelsen.

Finnmarkseiendommens forvaltning av naturarealene har dermed et spesifikt formål om å sikre den samiske kulturen som utøves på de tradisjonelle samiske områdene i Finnmark.

I den konkrete forvaltningsutøvelsen skal grunnen og naturressursene benyttes på en «balansert og bærekraftig måte» som i tillegg skal skje til lokalbefolkningens «beste» og «som grunnlag for samisk kultur». Forvaltningen skal dermed tilpasses og strekke seg etter å

¹³⁰ Lov 2005 17.juni nr.85 Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven)

drive et aktivt naturen med den spesifikke hensikten om å styrke og ivareta kulturgrunnlaget for samene.

Bestemmelsen uttrykker en anerkjennelse av at naturen utgjør grunnlaget for at den samiske kulturen skal kunne fortsette å eksistere også videreutvikles. Forvaltningen skal dermed utøves på en slik måte at samene ikke mister sitt kultur-, og næringsgrunnlag, men også spesifikt sørge for beskyttelse av den. I motsetning til dette har Statskogs forvaltningsformål ikke tatt sikte på at bruken av områdene i Troms og Nordland skal gjennomføres med hensikt om å bevare samenes kulturgrunnlag på de tradisjonelle områdene, slik som finnmarkslovens formål.

Ifølge forarbeidene har departementet gitt uttrykk for at den samiske kulturen har et særskilt vern etter de menneskerettslige forpliktelsene, og at *«formålsbestemmelsen gir uttrykk for det vern som ligger i Grunnloven og folkeretten»*.¹³¹

Flertallet i Samerettsutvalget II har gjennom sitt forslag til Hålogalandsloven gitt uttrykk for at loven som foreslås bør ta utgangspunkt i utformingen til finnmarkslovens formålsbestemmelse, og påpeker at det ville vært ønskelig med *«(...) en henvisning til statens folkerettslige forpliktelser.»*¹³² i formålsbestemmelsen til den foreslåtte loven. Det begrunnes med at selv om de folkerettslige forpliktelsene må overholdes ved forvaltningen, vil en henvisning til forpliktelsene i lovens formål fremheve at loven tar sikte på å sikre at *«(...) statens folkerettslige forpliktelser blir overholdt i den daglige disponeringen over grunn og ressurser på Hologalandsallmenningens grunn»*.¹³³

Det nye lovforslaget inneholder en rekke forslag som skal fungere som et bidrag til å sikre samenes rettsstilling ved å foreslå regler for forvaltningen som skal i større grad samsvare med de folkerettslige forpliktelsene. Forslaget til formålsbestemmelsen i Hålogalandsloven § 1 lyder slik:

¹³¹ Ot.prp.nr.53 (2002-2003) side 120-121

¹³² Ot.prp. nr.53 (2002-2003) side 120-121 (ibid)

¹³³ Ot.prp.nr.53 (2002-2003) side 661

«Rådighet over grunn og naturressurser skal utøves på en økologisk bærekraftig måte, med sikte på langsiktig verdiskapning for samfunnet og til beste for eier, rettighetshavere, og allmennheten for øvrig.

*Det skal tas tilbørlig hensyn til grunn og ressursers betydning for samisk kultur, heri reindrift. Det skal videre tas tilbørlig hensyn til utmarksbruk, næringsutøvelse, naturvern, friluftsliv og samfunnsliv for øvrig.»*¹³⁴

Den foreslåtte lovbestemmelsen har flere elementer ved seg som er styrende for ivaretagelse av samisk kultur til forskjell fra Statskogs formålsbestemmelse som ikke har en likelydende ordlyd. Gjennom å fremheve at forvaltningen skal ta hensyn til samisk kultur, og i tillegg fremheve de spesifikke aspektene ved samisk kultur som for eksempel reindrift og næring vil dette hensynet være direkte styrende for forvaltningens fremgangsmåte og beskyttelse av kulturen.

Myndighetene må treffe «*positive legal measures*», altså aktive tiltak, for å oppfylle kulturvernet. Menneskerettskomitéen har som tidligere nevnt fastslått at statene ikke har noe skjønnsmargin ved anvendelsen av bestemmelsen og utgjør dermed en skranke for myndighetsutøvelsen.¹³⁵

Etter artikkel 27 har samene som tidligere nevnt, en rett til å delta i beslutningsprosessene som angår dem. Deltagelsesrettighetene som er gitt etter Statskogs vedtekter § 2, gir samene kun en viss mulighet til å delta, men er ikke gitt en rett til å delta til enhver tid og gir de ingen forutsigbarhet eller sikkerhet for deltagelse. Kravet om å sikre samene en effektiv deltagelse er etter Statskogs forvaltning ikke tilstrekkelig oppfylt, da de har liten sjanse for å være inkludert i beslutningsprosessene og er ikke gitt en stemme som kan få betydning for avgjørelsens innhold.

Som en del av forpliktelsen til å ivareta kulturvernet, har samene også en rett på en beskyttelse av det materielle kulturgrunnlaget etter artikkel 27. Statskogs formålsbestemmelse fremhever naturvern som et tiltak for å verne om grunnen og naturressursen, men ikke med

¹³⁴ NOU 2007:13: A side 46.

¹³⁵ Länsmann II- saken (2005) avsnitt 10.2, Communication No. 1023/2001

hensikt om å bevare den til hensyn for den samiske kulturs overlevelse og videreutvikling. På bakgrunn av fast og sikker praksis fra Menneskerettskomitéen er det er ikke tvilsomt at artikkel 27 pålegger myndighetene til å treffe tiltak som skal beskytte minoritetens kultur og legge til rette for videreføring av den «(...) gjennom å sikre rett til å utnytte arealer og naturressursene i nødvendig grad.»¹³⁶

Naturvern hensynet til Statskog gir ikke den samiske kulturen en tilstrekkelig sikring av deres rett til å kunne benytte seg av grunnen og naturressursene for at de skal kunne utøve sin kultur. At forvaltningen skal ta sikte på å ivareta naturen vil bidra til at grunnen og ressursene ikke skal utnyttes på en slik måte at de ikke skal forsvinne, men bidrar ikke til at den skal bevares slik at den kan benyttes i kulturutøvelsen for den samiske befolkningen.

Det vil være en vesentlig forskjell mellom drive aktivt naturvern for å sikre eksistensen til den samiske kultur og de landrettigheter de har som knytter seg til områdene, og drive et naturvern for å sikre at naturen fremdeles kan unyttes til fordel for forvaltningen og for å sikre at andre med friluftinteresser kan ha unytte av naturen.

Ved å ikke føre et naturvern som grunnlag for samisk kulturgrunnlag innebærer dette en manglende anerkjennelse av den retten samene har til områdene. I sin ytterste konsekvens kan dette medføre brudd på artikkel 27 dersom forvaltningen kun tar sikte på å verne om naturen for å kunne utnytte de til egen forretningsvirksomhet, som dermed fratrar den samiske befolkningens kulturgrunnlag slik at de blir hindret fra å utøve sin kultur og landrettighetene de har til områdene. Å føre et generelt naturvern hensyn er derfor ikke tilstrekkelig for å oppfylle de krav som stilles til å ivareta kulturvernet.

3.4.5 Oppsummering:

Formålet med Statskogs forvaltning i Nordland og Troms tar i liten grad sikte på å ivareta den samiske kultur og oppfyller dermed ikke i kravet til å sikre kulturvernet for samene etter SP artikkel 27. Manglene hensyn til den samiske kulturen medfører at landrettighetene, som utgjør grunnlaget og er den del av kulturutøvelsen, ikke sikres i tilstrekkelig grad.

¹³⁶ Hans Petter Graver og Geir Ulfstein, «Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov», Justis- og politidepartementet, 2003, side 6.

Forvaltningens formål oppfyller ikke de krav SP artikkel 27 stiller om å gi samene effektiv deltagelse. Det er ikke lagt opp til at de skal få reell deltagelse og bli konsultert siden forvaltningen åpner for at samarbeid der forvaltningen «*kan*» foregå med andre, men gir ikke en garanti for at dette skal gjennomføres til enhver tid i saker som angår samene.

Verken formålsbestemmelsen etter Statskog og fjellova tar sikte på å ivareta den samiske kulturen, da det verken nevnes i bestemmelsen at samisk kultur skal hensyntas eller at naturvernet skal drives på en slik måte at det kan ivareta samisk kultur. Felles for de begge er at de tar sikte på å oppstille et generelt naturvern, som ikke kan anses for å være det samme som å drive kulturvern. Begge formålsbestemmelsene oppfyller ikke kravet til kulturvern i artikkel 27 tilstrekkelig og samiske landrettigheter som er svært tilknyttet til naturen vil dermed heller ikke anses for å være sikret i tilstrekkelig grad.

Sammenlignet med formålsbestemmelsen i finnmarksloven angir denne flere elementer som er styrende for ivaretagelse av samisk kultur. Bestemmelsen uttrykker direkte at forvaltningen av grunnen og naturressursene skal hensynta den samiske kultur, i tillegg til at den nevner de spesifikke sider ved kulturutøvelsen slik som reindrift og næring. Dette innebærer en anerkjennelse av at naturen er grunnlaget for kulturutøvelsen og medfører at det må drives et aktivt naturvern som skal ta sikte på ivaretagelsen av eksistensen og videreføringen av kulturen på de tradisjonelle samiske områdene.

Statskogs formålsbestemmelse tar sikte på å at forvaltningen skal drive et aktivt naturvern, men uten den hensikt om å bevare og styrke den samiske kulturen. Dermed anerkjennes ikke naturen som et grunnlag for den samiske kulturutøvelsen og vernet tar snarere sikte på å være til fordel for Statskogs egen virksomhet.

Forslaget om ny Hålogalandslov tar sikte på å sikre samenes rettsstilling i Nordland og Troms, og formålsbestemmelsen inneholder flere elementer som er styrende for ivaretagelsen av samisk kultur sammenlignet med slik forvaltningsformålet til Statskog SF er utformet per i dag. Formålet med forvaltningen til Statskog ivaretar ikke den samiske kulturen i tilstrekkelig grad, og oppfyller dermed ikke kravet til kulturvern etter SP artikkel 27.

4 Avsluttende bemerkninger

Analysen av Statskogs styresammensetning, forvaltningsmodell og formål, belyser at samiske landrettigheter ikke blir sikret i tilstrekkelig grad. Sammenlignet med fjellova og finnmarkslova blir spørsmålet om samiske landrettigheter løst på en annen og bedre måte enn i Nordland og Troms, selv om analysen over viser at også disse lovene kan ha svakheter når det gjelder sikring av landrettighetene. Samerettsutvalget II har fremmet en rekke forslag som har til hensikt om å styrke den samiske rettsstillingen, men har ikke endt i vedtakelse.

Som gjennomgangen viser oppfyller ikke Statskogs forvaltningsregime de kravene som følger av de menneskerettslige forpliktelsene i tilstrekkelig grad. For å oppsummere oppfyller ikke forvaltningen kravet til anerkjennelse av samiske av eier-, besittelse og bruksrettigheter etter artikkel 14. Det er ikke et krav om samisk representasjon i styret og de kan dermed ikke utøve den innflytelsen de har av å være eier, - besitter eller ha bruksretter til de tradisjonelle samiske områdene. Fjellova og finnmarksloven har gjennomført forpliktelsen på en annen måte ved å fastslå at styret «*kan*» etter fjellova, og «*skal*» ha etter finnmarksloven, én reindriftsrepresentasjon. Statskog har imidlertid ingen tilsvarende krav om samisk representasjon.

Samerettsutvalget II har foreslått en regional forvaltningsmodell som skal ta sikte på å gi den samiske befolkningen gjennom representasjon i styret, mulighet til å utøve eierdisposisjoner og gjennom utmarksstyrer som har ansvaret for å administrere forvaltningen i utmarka. En slik løsning kan bidra til å sikre den samiske befolkningen deltagelsesrett i beslutningsprosessene etter ILO-169 artikkel 15 nr.1 Både fjellova og finnmarksloven tar sikte på å legge opp til en forvaltning hvor den samiske befolkningen får noe representasjon i styret og kan dermed få direkte innflytelse på beslutningsprosessene. Dette gjelder imidlertid ikke etter Statskogs forvaltningsmodell som kun tar sikte på å gjennomføre en konsultasjonsordning som ikke gir samene en reell mulighet til å påvirke beslutningsprosessen, da det er styre som har avgjørelsesmyndighet. Dermed oppfyller ikke Statskogs forvaltningsmodell kravet til sikring av samisk deltagelse etter ILO-169 artikkel 15 nr. 1 i tilstrekkelig grad.

Analysen viser også at formålet med Statskogs forvaltning ikke tar sikte på å ivareta samisk kultur, da det verken nevnes eksplisitt eller blir truffet tiltak som skal sikre bevaring av kulturens eksistens og videreutvikling. Formålet med forvaltningen gir inntrykk av at det

økonomiske aspektet er et hensyn som er mer fremtredende enn hensynet til samisk kultur. Det nevnes også at forvaltningen skal drive et aktivt naturvern, men dette er ikke det samme som bevaring av samisk kultur. Fjellova har en nokså likelydende formålsbestemmelse hvor forvaltningen, i likhet med Statskogs forvaltning, ikke skal ta sikte på å drive et aktivt kulturvern. Derimot fremkommer det av finnmarksloven at forvaltningen av grunnen og naturessursene skal ta sikte på å ta hensyn til den samiske kulturen og nevner eksplisitt de sentrale delene av samisk kulturutøvelse. Forvaltningen skal tilpasses etter å drive et aktivt naturvern med den hensikt om å ivareta samenes kulturgrunnlag. Manglende hensyn til den samiske kulturen i Statskogs forvaltning medfører at kravet til kulturvern etter SP artikkel 27 ikke oppfylles tilstrekkelig. Samiske landrettigheter er svært tilknyttet til kulturen, og sikres ikke kulturen, sikres ikke landrettighetene i tilstrekkelig grad.

5 Kildeliste

Norsk lovgivning

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

Lov 6.juni 1975 nr.31 om utnytting av rettar og lunnede m.m i statsallmenningane (fjellova).

Lov 21 mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i Norsk rett (Menneskerettsloven).

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

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

Lov forarbeider, utredninger fra offentlige utvalg mv.

NOU 1985: 18 *Om samenes rettsstilling*

NOU 1997:5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandskrett- bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget*

NOU 2007: 13: A *Den nye sameretten; Utredning fra Samerettsutvalget. Del I, II og III (kap. 1-15)*

Ot.prp.nr.53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)

Ot.prp.55 (1972-1973) om lov om utnytting av rettar og lunnede m.m. i statsallmenningane (fjellova)

Pressemelding 11. juni 2021, Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Regjeringen starter arbeidet med å utrede ny forvaltningsordning for statseid grunn i Nordland og Troms: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/nyheterKMD/2021/regjeringen-starter-arbeidet-med-a-utrede-ny-forvaltningsordning-for-statseid-grunn-i-nordland-og-troms/id2862816> (sist lest 02.mai 2023)

Utenriksdepartementet: Rettsavdelingen, Vurdering av den folkerettslige utredning til professorene Graver og Ulfstein (2004)

Høyesterettspraksis

Rt.1994 s.1244

Rt.1997 s.1019

Rt.2000 s.1811 (Finanger I)

Rt.2001-769 side 789.

Rt.2008 s.1789 (Hjertestikk-saken)

Rt.2008 side 1764 avsnitt 81.

Rt.2008 side 1764 avsnitt 81.

Rt.2010 side 996.

HR-2016-2030-A avsnitt 76 (Stjernøya-dommen)

HR-2018-456-P avsnitt 101-102 (Nesseby-dommen)

HR-2021-1975-S (Fosen)

Utmarksdomstolen for Finnmark

UTMA- 2023- 086077-21

Internasjonale konvensjoner m.m

Vienna Convention on the Law of Treaties/ Wienkonvensjonen om traktatretten, 23.mai 1969

ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal peoples in Independent Countries/ ILO konvensjon nr.169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, 27.juni 1989

International Covenant on Civil and Political Rights /FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, 16. desember 1966.

Declaration on the Rights of indigenous Peoples/ FN erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen), 13. september 2007

FN-organers avgjørelser

Communication No. 671/1995 Jouni E. Länsman v. Finland (1996), Views adopted on 17 March 2005

Communication No. 511/1992, Ilmari Länsman et al. vs. Finland, views adopted on 26 October 2000

Øvrige internasjonale rettskilder

CCPR General Comment NO. 23: Article 27 (Right of Minorities).

ILO, ILO Conention on indigenous and tribal peoples (1989 (No.169)): A manual (Genève 2003).

Juridisk litteratur

Graver, Hans Petter og Ulfstein, Geir, «*Folkerettslig vurdering av forslaget til nye Finnmarkslov*», *Justis- og politidepartementet, 2003*»

Skoghøy, Jens Edvin. A., *Twisteløsning.*, 4. utgave (Oslo 2022)

Skoghøy, Jens Edvin A., *Retts og rettsanvendelse*, 1. utgave (Oslo 2018)

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 5. utgave (Oslo 2018)

Skogvang, Susann Funderud, *Sameretten*, 4. utgave (Oslo 2023)

Smith, Carsten, «*Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskereguleringer*», *Lov og rett*, 1990, s. 519

Nettsteder

Carina Hansen, «*Påstandene fra vindkraftselskapet får sametingsråd til å reagere- det er veldig arrogant*», iTromsø, 26 januar 2023,

<https://www.itromso.no/nyheter/i/kEQv4v/paastandene-fra-vindkraftselskapet-faar-sametingsraad-til-aa-reagere-det-er-veldig-arrogant> (sist lest 02. mai 2023)

Karl A. Utgård, «*Ny fjellov høver godt i Troms*», Nordnorsk debatt, 25 juni 2021,

<https://www.nordnorskdebatt.no/ny-fjellov-hover-godt-i-nordland-og-troms/o/5-124-130529> (sist lest 02. mai 2023)

Statskog, *Vedtekter for Statskog*: <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet> (sist lest 02.mai 2023)

Statskog, *Styret i Statskog*: <https://www.statskog.no/om-statskog/styret-i-statskog> (sist lest 02. mai (2023)

Statskog, *Statskogs strategi*: <https://www.statskog.no/om-statskog/strategi> (sist lest 02. Mai 2023)

