



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Forvaltning av naturressurser med hensyn til samiske interesser i et folkerettslig perspektiv

En vurdering av om forvaltningen av naturressursene i Nordland og Troms er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser

Oda Marie Karvonen

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, Vår 2023

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema	1
1.2	Problemstilling og avgrensninger	1
1.3	Aktualitet og bakgrunn	2
1.4	Rettskilder og metode	4
1.5	Videre fremstilling	7
2	Forvaltning av naturressursene.....	7
2.1	Lovhistorikk om forslag til nye forvaltningsordninger	7
2.2	Dagens forvaltning av naturressursene i Nordland og Troms	10
2.3	Kort om dagens forvaltning av naturressursene i andre deler av landet.....	13
2.3.1	Finnmark	13
2.3.2	Sør for Nordland.....	14
3	Forpliktelser overfor urfolk og minoriteter etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27	16
3.1	Innledning	16
3.2	FNs menneskerettskomité.....	16
3.3	Plikt og rettighetssubjekter etter bestemmelsen	17
3.4	Kulturbegrepet	18
3.5	Aktivitetsplikt for staten til å bevare kulturen og til å sørge for effektiv deltakelse .	20
3.6	Den samlede effekten av flere tiltak	24
4	Forpliktelser etter ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	26
4.1	Innledning og konvensjonens status i norsk rett.....	26
4.2	Krav som stilles til konsultasjon og deltakelse i forvaltningen etter ILO-konvensjonen nr. 169	30
4.3	Har myndighetene anerkjent samene sin rett til bruk av naturressursene og beskyttet den rettslig?	37

5	Oppfølging og håndhevelse av internasjonale forpliktelser.....	42
6	Avsluttende bemerkninger	43
	Kildeliste	46

1 Innledning

1.1 Tema

Tema for oppgaven er forvaltning av naturressursene i de sjøsamiske områdene i Nordland og Troms. Den samiske befolkningen har et nært forhold til naturen og naturressursene. Det er dermed interessant å se nærmere på hvordan naturressursene forvaltes i Nordland og Troms som har en betydelig andel samisk befolkning. Videre er det også interessant å vurdere hvorvidt samene har reell innflytelse på forvaltningen av naturressursene.

Med naturressursene siktes det i oppgaven til beiterett, rett til seter og utmarksslåtter, jakt- og fiskerett, rett til hogst og trevirke på statens grunn. Med bruksrett siktes det til en interesse av rettslig art i en eiendom uten å kvalifisere seg for betegnelse som eier.¹ Bruksrettighetene på statens grunn som nevnt over er særlig relevant for jordbruket, som er en utbredt samisk primærnæring i de sjøsamiske områdene. Det er denne næringsutøvelsen det vil legges søkelys på i oppgaven. Ofte er det samiske jordbruket kjennetegnet ved at det er et mindre gårdsbruk i kombinasjon med fiske, såkalt kombinasjonsbruk. Utnyttelse av naturressursene i utmarka er en sentral del av jordbruksnæringen og det er lange tradisjoner i samiske områder for å benytte seg av de fornybare naturressursene innen både jordbruk og fiske.

Det er indikasjoner på at det er betydelige forskjeller i forvaltningen av utmarka i Nordland og Troms, sammenliknet med i Finnmark og i områdene sør for Nordland. Det er dermed interessant å vurdere om forvaltningen av naturressursene i Nordland og Troms er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene i disse områdene, spesielt når forvaltningen av samisk utmarksbruk er ulik fra andre samiske bruksområder som i Finnmark.

1.2 Problemstilling og avgrensninger

Problemstillingen for oppgaven er å undersøke om forvaltningen av naturressursene på statsgrunn i Nordland og Troms er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP)² og

¹ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 262 som henviser til Falkanger/Falkanger, *Tingsrett*, (2022) side 66-67.

² International Covenant on Civil and Political rights 16. desember 1966.

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater 27.juni 1989 (ILO-169).³

Oppgaven vil i all hovedsak drøfte kravet om deltakelse i beslutningsprosesser når det gjelder forvaltningen av de fornybare naturressursene. Jeg avgrenser mot behandling av eiendomsrettslige spørsmål. Den bruksutøvelsen som vil undersøkes er jordbruket som er en sentral primærnæring i sjøsamiske områder i Nordland og Troms. Andre samiske primærnæringer som reindrift og fiskeri vil ikke behandles.

For å belyse ulikheter i forvaltningen vil det kort gjøres rede for forvaltningen av naturressursene i områder sør for Nordland og i Finnmark. Det avgrenses mot inngående behandling av disse områdene, men det vil trekkes inn i analysen der det er hensiktsmessig.

Områdene i Nordland og Troms er bebodd av både samer, kvener og nordmenn. Spesielt i Nord-Troms er det en stor andel kvensk befolkning. Kvener har hatt en tradisjonell tilknytning til land og vann ved at deres kultur er basert på naturen, på samme måte som den samiske kyst- og fjordbefolkningen. Kvener er anerkjent som en av de fem nasjonale minoritetene i Norge og omfavnes også av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Samerettsutvalget påpeker at den kvenske befolkningen er en betydelig mindre gruppe enn den samiske, og at den kvenske kulturen dermed i en viss forstand står i større fare for å forsvinne i Norge enn samekulturen.⁴ Det vil derfor være relevant og vurdere både samer og kvener sin stilling etter SP artikkel 27. Oppgavens hovedfokus er imidlertid på samiske rettigheter og dermed vil det i det følgende kun være samenes rettsstilling som er vurderingstema.

1.3 Aktualitet og bakgrunn

Betydelige deler av utmarka i Norge er i dag offentlig eid gjennom det statlige foretaket Statskog SF eller Finnmarkseiendommen.⁵ Det er store forskjeller på hvordan forvaltningen av utmarka er organisert i de ulike delene av landet. Det har i lang tid pågått en politisk

³ ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 27. juni 1989.

⁴ NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling side 447 pkt. 10.9.3 nr. 1.

⁵ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge – ulike regler for like arealer*, bok under publisering (2023) side 11, se også Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven).

diskusjon om temaet. Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har foretatt en utredning for å klarlegge forvaltningen i Nordland og Troms, uten at det så langt har ført til endringer i forvaltningen.⁶ Beiarn kommune i Nordland og Bardu kommune i Troms har forsøkt å opprette fjellstyrer i medhold av fjellova § 3.⁷ Begrunnelsen for dette er at de mener at statens grunn i kommunene som statsallmenning, og fjellova vil følgelig gjelde for områdene. Landbruks- og matdepartementet mener på sin side at fjellova ikke gjelder for statens grunn i Nordland og Troms og at kommunene ikke har hjemmel til å opprette fjellstyrer. Denne uenigheten er interessant fordi det er avgjørende for hvilken forvaltningsmodell som gjelder.

På bakgrunn av uenigheten om adgangen til å opprette fjellstyrer gikk de to kommunene til sak mot staten med påstand om at fjellova kommer til anvendelse for statsgrunn i Nordland og Troms, at kommunene har kompetanse til å oppnevne fjellstyre og at kommunenes vedtak om oppnevning av fjellstyre er gyldig. Staten anførte at søksmålet ikke kunne føre frem på grunn av manglende søksmålskompetanse. Saken ble bragt inn for Salten og Lofoten tingrett som tok staten sin påstand om at søksmålet måtte avises på grunn av manglende søksmålskompetanse til følge.⁸ Kommunene anket avgjørelsen til Hålogaland lagmannsrett.⁹ Lagmannsretten kom til at Beiarn og Bardu kommune hadde tilstrekkelig tilknytning til dette kravet og fant at søksmålet kunne fremmes hva gjelder påstanden om at fjellova kommer til anvendelse for statsgrunn i de to kommunene. Staten anket avgjørelsen og anken skal avgjøres av Høyesterett i avdeling våren 2023.¹⁰ Rettsaken viser at det er et sterkt behov for befolkningen å få klarlagt rettsforholdene om bruk av utmarka i Nordland og Troms.

Utfallet av søksmålet vil kunne få betydning for samisk kultur og kulturutøvelse. Det kan være nødvendig med positive tiltak fra staten for å hindre at kulturen forsvinner.

Gjennomføring av lokal naturressursforvaltning i de samiske områdene i Nordland og Troms har latt seg vente tross for flere utredninger. Det er i den forbindelse interessant å vurdere om dagens forvaltning av naturressursene er i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser for å ivareta kulturutøvelsen til den fastboende samiske befolkningen i disse områdene.

⁶ NOU 2007: 13 (A og B) Den nye sameretten.

⁷ Lov 6.juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).

⁸ Salten og Lofoten tingrett, kjennelse 7.oktober 2021 (TSOL-2021-975227).

⁹ Hålogaland lagmannsrett, kjennelse 7.februar, 2022 (LH-2021-167591).

¹⁰ HR-2022-1161-U.

1.4 Rettskilder og metode

Den største delen av denne oppgaven vil bli viet til å analysere og drøfte folkerettslige kilder i lys av dagens forvaltning. På grunn av at samene er urfolk og etnisk minoritet vil internasjonale rettskilder som beskytter urfolks- og minoriteters rett til land, vann og naturressurser ha betydning for hvordan områdene skal forvaltes for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser på dette området. Det er særlig FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av internasjonale rettskilder som bidrar til å sikre urfolks rettigheter. Disse to konvensjonene vil bli vurdert i denne oppgaven.

Folkeretten består av både rettsregler som regulerer forhold mellom stater og regler som angår forholdet mellom stater og individene. Det er forholdet mellom stater og individene som er det sentrale i oppgaven. Norge som stat er pliktsubjekt i folkeretten og følgelig har ansvar for at folkerettslige forpliktelser overfor urfolk er ivaretatt.¹¹ Det er Norge i sin egenskap av å være stat som må sørge for at de folkerettslige reglene som er gjort til norsk rett blir håndhevet.

Det foreligger en dualismegrunnsetning mellom norsk rett og folkeretten. Det vil si at internasjonal rett må være gjort om til en del av gjeldene norsk rett for at den skal være bindende for Norge.¹² Dette kan skje gjennom inkorporering der man vedtar at folkerettslige regler skal gjelde som norsk lov, eller ved transformering som innebærer at man gjengir konvensjoners materielle bestemmelser i norsk lov. Alternativt kan man konstatere rettsharmoni, såkalt passiv transformasjon.¹³ Norge har med ulik gjennomføring i norsk rett forpliktet seg til å sikre urfolk og minoriteters rettigheter. Nedenfor under hvert sitt kapittel vil det bli redegjort kort for hvilken gjennomføring henholdsvis ILO-konvensjonen nr. 169 og SP konvensjonen har i norsk rett.

Det følger imidlertid av presumsjonsprinsippet at en folkerettslig regel som Norge er bundet av vil få betydning selv om konvensjonen ikke er inkorporert eller transformert til norsk rett.

¹¹ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 48-49.

¹² Ot. prp. nr. 3 (1998-1999) side 8.

¹³ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 48-50.

Prinsippet er anerkjent i norsk rett og medfører at norske rettsregler så vidt det lar seg gjøre skal tolkes slik at de ikke kolliderer med folkerettslige regler som Norge er bundet av.¹⁴

I motsetning til norsk rett der rettskildeprinsippene i stor grad er uskrevne, fastsettes rettskildene i folkeretten av Statuttene for Den internasjonale domstol (ICJ) artikkel 38 (1). Bestemmelsen er bare formelt bindende for rettsanvendelsen til ICJ, men blir ansett for å gi et alminnelig uttrykk for hvordan en skal anvende rettskildene når en vurderer folkerettslige spørsmål.¹⁵ Bestemmelsen inneholder både formelle og materielle kilder. Konvensjoner, sedvanerett og alminnelige rettsprinsipper i bokstavene a, b og c er formelle kilder som folkerettslige domstoler vil basere sine avgjørelser på. Rettspraksis og teori i bokstav d er materielle kilder og kan bidra til å bestemme innholdet i de formelle kildene.¹⁶ Også avgjørelser fra nasjonale domstoler omfattes av artikkel 38 (1) bokstav d.¹⁷ Oppgaven er skrevet i en norsk kontekst og der norske domstoler gjør grundige tolkninger i lys av internasjonal praksis, vil det kunne brukes til å bestemme innholdet i de formelle kildene når de anvendes i norsk rett. Det foreligger heller ikke et lovgivningsorgan for folkeretten slik det er for norsk rett. Det er konvensjonene mellom landene som er av sentral betydning.¹⁸

Juridisk teori anses som en subsidiær rettskilde jf. ICJ statuttene artikkel 38 første ledd bokstav d. Dette er i likhet med norske domstoler som ikke vil føle seg bundet av uttalelser i juridisk litteratur.¹⁹ Norske forarbeider vil kunne anses som juridisk teori når en vurderer internasjonale rettsspørsmål og vil i så måte ha begrenset rettslig vekt. Samerettsutvalget II sin utredning er en grundig og omfattende utredning som kan belyse rettsspørsmål som kan være relevant for oppgaven, og den vil bli brukt der det er naturlig.²⁰ Den vil tillegges slik vekt som anerkjent folkerettslig metode tillater.

¹⁴ Skoghøy, Jens Edvin A, *Retts og rettsanvendelse*, (2018) side 39.

¹⁵ Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, (2018) side 71.

¹⁶ Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, (2018) side 72.

¹⁷ Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, (2018) side 83.

¹⁸ Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, (2018) side 71-72.

¹⁹ Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, (2018) side 84.

²⁰ NOU 2007: 13 (A og B) Den nye sameretten

Høyesterett har slått fast at selv om Norge ikke er tilsluttet Wien-konvensjonen²¹ er artikkel 31 og 32 uttrykk for folkerettslig sedvanerett og norske domstoler må ta utgangspunkt i den tolkningsmetode som følger av konvensjonen.²² Etter Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 1 skal traktater tolkes «in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and the light of its object and purpose».²³ Oversatt skal traktaten eller konvensjonen tolkes lojalt, i samsvar med ordenes vanlige mening i den konteksten de er benyttet og i lys av formålet med bestemmelsen.

Dersom tolkningsmomentene i Wien-konvensjonen artikkel 31 ikke klarlegger løsningen, eller dersom løsningen er «absurd» fastsetter Wien-konvensjon artikkel 32 supplerende tolkningsmomenter som kan tas i betraktning, deriblant traktatens forarbeider og forhistorie. Etter ordlyden må løsningen være åpenbart meningsløs eller urimelig. Alle relevante momenter for traktattolkningen skal undersøkes og vurderes, men vekten av momentene i artikkel 32 vil være mindre.²⁴

Folkeretten har hatt innflytelse i utformingen av Grunnloven § 108 som sier at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.²⁵ Bakgrunnen for bestemmelsen er at Norge er et land som er grunnnet på territoriet til to folk; nordmenn og samer. Bestemmelsen er inspirert av SP artikkel 27 som er den viktigste konvensjonen som verner samenes kultur.²⁶ SP artikkel 27 må ses i sammenheng med Grunnloven § 108 og SP artikkel 27 vil dermed være en viktig rettskilde for å tolke innholdet i Grunnloven § 108.²⁷

Grunnloven er den skrevne rettskilde av høyest rang, og det følger av lex superior-prinsippet at regler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid.

Grunnlovsvernet samene har etter Grunnloven § 108 vil kunne legge føringer på hvordan en

²¹ Vienna Convention on the Law of Treaties (Wien-konvensjonen om traktatretten, 23. mai 1969).

²² Rt. 2008 s. 1789 avsnitt 28 jf. HR-2023-491-P avsnitt 100.

²³ Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, (2018) side 95-97.

²⁴ Ruud, Morten, Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, (2018) side 99.

²⁵ Kongerikets Norge Grunnlov 17. mai 1814.

²⁶ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 112.

²⁷ HR-2021-1975-S avsnitt 99.

skal tolke lovbestemmelser av lavere rang.²⁸ Siden Grunnloven § 108 er bygget på SP artikkel 27 vil en behandling av Grunnloven § 108 kunne føre til gjentakelser. Av hensyn til oppgavens omfang vil det dermed avgrenses mot behandling av Grunnloven § 108. Fremdeles utelukkes det ikke at Grunnloven § 108 sin vide formulering kan oppstille flere forpliktelser enn SP artikkel 27.

1.5 Videre fremstilling

Oppgaven vil i det følgende redegjøre for hvordan forvaltningen av naturressursene er i dag. Deretter hvilke folkerettslige forpliktelser staten har overfor samene. Det vil så bli vurdert om dagens forvaltning i Nordland og Troms er i samsvar med de rettslige forpliktelsene etter folkeretten. Avhengig av resultatet vil det avslutningsvis kort bli gjort rede for hva som kan gjøres dersom norsk rett ikke er i samsvar med folkeretten.

2 Forvaltning av naturressursene

2.1 Lovhistorikk om forslag til nye forvaltningsordninger

Som en følge av hendelsene rundt utbyggingen av Alta-Kautokeino-vassdraget fra perioden rundt 1968 til 1982 som til slutt endte i Høyesterett så staten et behov for å utrede rettsspørsmål som berører samene.²⁹ Samerettsutvalget I ble oppnevnt den 10. oktober 1980 og var det første utvalget som fikk i oppgave å utrede hvordan samenes kultur og naturbruk kunne sikres. I mandatet fremkommer det at:

«utvalget bør utrede generelt spørsmål omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann. Utvalget bør i denne sammenheng i første rekke se på forholdene i Finnmark fylke (...) og bør i nødvendig utstrekning utrede de samme spørsmål i andre deler av landet med samisk befolkning».³⁰

Videre fremkommer det at utvalget skulle:

«utrede og komme med forslag til hvordan man skal trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte naturressursene i sine bosettingsområder, samtidig som man

²⁸ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 207.

²⁹ Rt. 1982 s. 241 s. 242.

³⁰ NOU 1984: 18 side 43-44.

erkjenner den ikke-samiske befolknings interesser. Hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og levemåte må i denne sammenheng stå sentralt. Spørsmål om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene bør utredes».³¹

Samerettsutvalget I avga sin første delutredning som NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling. I denne utredningen ble det foreslått en lov om opprettelse av Sametinget og andre samiske rettsforhold, samt eget grunnlovsværn for samisk språk og kultur. Innstillingen har hatt stor betydning for den videre utviklingen beskyttelse av samisk kultur, språk og landrettigheter i Norge.³²

Samerettsutvalget avga sin andre delutredning som NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Utvalget utredet bruk og forvaltning av grunn og naturressursene i Finnmark og dette arbeidet dannet grunnlaget Finnmarksloven som ble vedtatt i 2005.³³ Det var imidlertid betydelige endringer i den endelige loven, sammenliknet med forslaget til Samerettsutvalget. Dette gjaldt i særlig grad forvaltningen av de fornybare naturressursene.

Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt i 2001, heretter omtalt som Samerettsutvalget II, og avga sin utredning høsten 2007. I denne utredet utvalget spørsmål omkring den samiske befolkningen sin rettsstilling når det gjelder retten til og disponeringen av bruk av land og vann i samiske områder sør for Finnmark.³⁴ Utvalget foreslo nye lover om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Forslaget innbefattet opprettelse av en utredende kommisjon og en særdomstol etter modell fra Finnmarkskommisjonen og utmarksdomstolen for Finnmark. Utvalget foreslo også en lov om forvaltningen av statsgrunn i de tradisjonelle samiske områdene sør for Finnmark. I Nordland og Troms ble det av flertallet i utvalget foreslått at det opprettes et selvstendig rettssubjekt, Hålogalandsallmenningen, som skal eie

³¹ NOU 1984: 18 side 43-44.

³² Skogvang, *Samerett*, (2023) side 271.

³³ Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven).

³⁴ NOU 2007: 13 side 70.

og forvalte grunnen.³⁵ Det er nå gått snart 16 år siden innstillingen til Samerettsutvalget II ble lagt frem, uten at forslagene for områdene i Nordland og Troms er fulgt opp.

Samerettsutvalget II kom også frem til at det er tilstrekkelig å revidere fjellova for samiske områder sør for Nordland for å ivareta statens folkerettslige forpliktelser om sikring av samiske rettigheter og deltakelse.³⁶ Dette kan tyde på at fjellova slik den er i dag ikke er i tråd med folkeretten.

Uten at departementet hadde tatt stilling til Samerettsutvalget II sine forslag valgte regjeringen i 2016 å oppnevne et utvalg for å utrede en ny fjellov. Dette utvalget, omtalt som Statsallmenningslovutvalet, leverte sitt utkast til fjellov som NOU 2018: 11 Ny fjellov. Statsallmenningslovutvalet er det siste lovutvalget som har behandlet spørsmålene som er nær tilknyttet allmenningsretten i Nordland og Troms.³⁷ Utvalget sitt mandat var imidlertid avgrenset til å omfatte statsallmenningene som i dag er forvaltet etter fjellova og statsallmenningsloven.³⁸ Eventuelle utvidelser av lovens geografiske dekningsområde inngikk ikke utvalget sitt mandat. Videre fremkommer det av forarbeidene at en eventuell ny lovgivning for forvaltning av grunnen og bruksrettighetene i det tradisjonelle samiske området i Nordland og Troms vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalget II sin utredning.³⁹

Utvalet sitt mandat om å unnlate Troms og Nordland i utredningen klargjør holdningen fra departementet om at fjellova ikke skal ha anvendelse i Nordland og Troms. Dette til tross for at Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms i 1987 kom til at også statsgrunn i Nordland og Troms var statsallmenning.⁴⁰ Tvisten omkring statsallmenning i Nordland og Troms vil bli drøftet nærmere under punkt 2.2.

³⁵ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 279 som henviser til NOU 2007: 13 side 31 flg. Jf. side 36 flg.

³⁶ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 279 som henviser til NOU 2007: 13 side 49 flg.

³⁷ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge – ulike regler for like arealer*, bok under publisering (2023) side 36.

³⁸ Lov 19.juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningsloven).

³⁹ NOU 2018: 11 side 16.

⁴⁰ Etablert ved Lov 7.juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjon for Nordland og Troms § 1 (opphevet), jf. UNT-1987-3.

Utvalget viser blant annet til at statsallmenningene i dag er regulert med to ulike lover, fjellova og lov om skogsdrifts mv., for regulering av rettigheter og bruk. Disse utgjør to ulike forvaltningssystemer og gjør ifølge utvalget dermed situasjonen uoversiktlig og vanskelig.⁴¹

Utvalget sitt forslag er ment å erstatte de to lovene som i dag regulerer bruken av statsallmenningene. Det fremgår av mandatet at:

«Lovforslaget skal samtidig ivareta grunnlaget for samisk kultur, samiske rettigheter og interesser, herunder reindriften, i statsallmenningene. Folkerettens regler om urfolk og minoriteter, herunder urfolks rett til deltakelse i forvaltningen av naturressurser, skal ligge til grunn for utvalgets arbeid».⁴²

De siste tiårene har sameretten utviklet seg mye, og i gjennomgangen av statsallmenningslovverket skal statsallmenningslovutvalget vurdere om forslagene fra Samerettsutvalget i NOU 2007: 13 kan innpasses.⁴³

2.2 Dagens forvaltning av naturressursene i Nordland og Troms

Som tidligere nevnt har det lenge vært omtvistet hvorvidt fjellova kan gjøres gjeldene på statsgrunn i Nordland og Troms. Til tross for at fjellova § 1 sier at «[f]øresegnene i lova her gjeld for statsallmenningane» er det i dag Statskog SF som alene forvalter både grunnen og naturressursene i Nordland og Troms. Statskog SF er et statsforetak, og dermed en juridisk enhet som ligger organisatorisk mellom en forvaltningsbedrift og et statsaksjeselskap.⁴⁴ I motsetning til det som er tilfelle for statsallmenningene i Sør-Norge, har denne forvaltningen ikke noe lokalt preg.⁴⁵

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms kom som nevnt i UNT 1987-3 til at statsgrunnen i Skjærstadvæltet var statsallmenning, noe som etter hvert ble resultatet i kommisjonens øvrige utredningsfelt. Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms var en

⁴¹ NOU 2018: 11 side 13.

⁴² NOU 2018: 11 side 13.

⁴³ NOU 2018: 11 side 14-15.

⁴⁴ NOU 2007: 13 side 597; Statskog sin virksomhet er regulert av Lov 30.august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetaksloven).

⁴⁵ NOU 2007: 13 side 592.

spesialdomstol på nivå med lagmannsretten, og er i juridisk litteratur beskrevet å kunne tillegges «større rettskildeverdi enn hva som ellers er vanlig når det gjelder underrettspraksis».⁴⁶ Utmarkskommisjonens dommer kunne påankes direkte til Høyesterett.⁴⁷

I Rt. 1991 s. 1311 stadfestet Høyesterett utmarkskommisjonens dom. Spørsmålet om det forelå beiterett for jordbrukerne på allmenningsrettslig grunnlag i områdene ble imidlertid ikke påanket, og var dermed rettskraftig avgjort av utmarkskommisjonen. Når det ble fastslått at det eksisterer allmenningsrettigheter på statens umatrikulerte grunn i Nordland og Troms ble det naturlig å anse områdene for statsallmenninger og flere kommuner la til grunn at fjellova gjaldt og opprettet fjellstyrer, men det ble ikke akseptert av staten.⁴⁸ Denne uenigheten er bakgrunnen for søksmålet Bardu kommune og Beiarn kommune har tatt ut mot staten.

Det fremkommer ikke i fjellova hva som menes med statsallmenning. I forarbeidene heter det at «fjellogen bygger på det syn at staten er eier av statsallmenningene og at de som har rettigheter der, er bruksberettiget».⁴⁹ Det vises videre til at fjellova gjelder for statsallmenningene, og at det med statsallmenningene siktes til den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag fylke.⁵⁰

Videre fremkommer det at «elles gjeld lova ikkje, med mindre det måtte verte særskilt fastsett at den skal gjerde det. Men skulle det bli rettsleg fastslått at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, følgjer det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område». Stortinget sluttet seg til dette.⁵¹ Uttalelsene i forarbeidene tilsier at fjellova gjelder for statsgrunn i Nordland og Troms siden det er rettslig fastslått av Utmarkskommisjonen at den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning. Da

⁴⁶ Stenseth, Geir, *Allmenningens janusansikt*, (2005), side 135.

⁴⁷ Lov 7.juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjon for Nordland og Troms (lov om utmarkskommisjon) § 17 (opphevet).

⁴⁸ Ravana, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge – ulike regler for like arealer*, bok under publisering, (2023) side 108.

⁴⁹ NUT 1969: 1, side 6.

⁵⁰ Ot. prp. nr. 32 (1972-1973) side 25.

⁵¹ Sevatdal, Sky og Berge (red.), *Eigedomshistorie. Hovudliner i norsk eigedomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtia*, (2017) side 216.

skulle det «følger [...] av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område.» Saken ble ikke påanket av staten og må dermed anses som rettslig avklart.

Hålogaland lagmannsrett har i ankesaken mellom Bardu kommune og Beiarn kommune mot staten vist til Sevatdal, Sky og Berge som har bemerket at det er fullt mulig at Stortinget kan fastsette at fjellova skal gjelde for visse statseiendommer. I tillegg kan allmeningskarakteren gjelde deler av statsgrunn i Nordland og Troms, men ikke nødvendigvis all slik grunn.⁵²

At fjellova gjelder for statsallmenninger jf. dens § 1 trekker i retning av at fjellova bør gjelde også i Nordland og Troms på bakgrunn av den rettslige avklaringen fra Utmarkskommisjonen som fastslår at den umatrikulerte grunnen i Nord-Norge er statsallmenning. Det er imidlertid ikke rettslig avklart hvorvidt fjellova gjelder i Nordland og Troms.⁵³ I vurderingen om folkeretten er i overensstemmelse med dagens forvaltning legger jeg i det følgende til grunn at fjellova ikke gjelder i Nordland og Troms. Det vil da være Statskog SF sin forvaltningsmodell som er legges til grunn i vurderingen av om forvaltningen av naturressursene i Nordland og Troms er i tråd med statens folkerettslige forpliktelser.

Forvaltningen av naturressursene på statsgrunnen i Nordland og Troms skjer ikke etter en egen lov slik som forvaltningen av de fornybare naturressursene i statsallmenningene i Sør-Norge og på Finnmarkseiendommens grunn, som er forvaltet etter henholdsvis fjellova og finnmarksloven. Disse vil bli nærmere redegjort for i punkt 2.3.

Statskog SF har ikke fastlagt noen eksplisitte bestemmelser i vedtektene som i hensyntar samisk kultur og næring. Statskog SF sine vedtekter eller styreinstruks inneholder heller ikke regler om samisk representasjon.⁵⁴ Deltakelse er heller ikke ivaretatt på annen måte, det er kun Statskog sitt eget initiativ om vedtakelse av at Statskog SF sitt foretakstyre skal ha et samisk styremedlem.⁵⁵

⁵² LH-2021-167591 under pkt 2.1 som henviser til Sevatdal, Sky og Berge (red.), *Eigedomshistorie. Hovudliner i norsk eigedomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtia*, (2017) side 216.

⁵³ LH-2021-167591 pkt 2.1 som henviser til Falkanger, *Allmeningsrett* (2009) side 156.

⁵⁴ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmeningsretten i Norge – ulike regler for like arealer*, upublisert bok, (2023) side 68.

⁵⁵ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmeningsretten i Norge – ulike regler for like arealer*, upublisert bok, (2023) side 146.

Statsallmenningene i Sør-Norge forvaltes etter fjellova og inntektene som genereres forblir i lokalsamfunnet jf. fjellova § 11. I Nordland og Troms derimot forvalter Statskog SF per i dag områdene og naturressursene. Inntektene som genereres går til staten og ikke til lokalsamfunnet. Lokalbefolkningen deltar ikke i forvaltningen av inntektene som kommer fra naturressursene i områdene. Dette medfører at lokalbefolkningen, herunder samene, i Nordland og Troms ikke har mulighet til å delta i forvaltningen på lik linje med lokalbefolkningen i Sør-Norge.

Et unntak fra den usikre rettstilstanden i Nordland og Troms finner vi i den sjøsamiske bygda Manddalen i Kåfjord kommune i Troms. Da utmarkskommisjonen for Nordland og Troms kartla og fastla rettighetene i Manddalen, oppsto det tvist om bruks- og eiendomsretten til et spesifikt utmarksområde kalt Svartskogen, noe som gjorde at saken ble anket til Høyesterett.⁵⁶ Utfallet av dommen ble at folket i Manddalen gjennom reglene om alders tids bruk hadde ervervet eiendomsrett til nevnte område øverst i dalen. Bygdas befolkning forvalter naturressursene i Svartskogen gjennom foreningen Čáhput Siida. Denne bygda står er i en særstilling når det gjelder forvaltningen av både grunnen og bruksrettigheter ikke bare i Troms, men i hele det samiske tradisjonelle bruksområdet.

2.3 Kort om dagens forvaltning av naturressursene i andre deler av landet

2.3.1 Finnmark

Som nevnt ble Samerettsutvalget I oppnevnt for å utrede samenes kultur og naturbruk, herunder forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark.⁵⁷ Samerettsutvalget sitt arbeid dannet som nevnt grunnlaget for det som i dag er Finnmarksloven. Forslaget gjennomgikk imidlertid betydelige endringer før det ble vedtatt som lov i 2005.

Det følger av finnmarksloven § 6 at «Finnmarkseiendommen 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». I kraft av å være «et eget rettssubjekt» som «forvalter grunnen den eier» er Finnmarkseiendommen å anse som en privat grunneier som forvalter grunnen de eier og de tilhørende naturressursene. Når Finnmarksloven trådte i kraft

⁵⁶ Rt. 2001 s. 1229.

⁵⁷ NOU 1984: 18 side 42.

overtok Finnmarkseiendommen de faste eiendommene i Finnmark som tidligere hadde vært i Statskog SF sitt eie.⁵⁸

Samenes mulighet til å utøve medbestemmelse gjennom Finnmarkseiendommen følger av at tre av seks styremedlemmer er valgt av Sametinget jf. Finnmarksloven § 7.

Lokalbefolkningen, samiske som norske, har imidlertid begrenset innflytelse på forvaltningen av utmarka. Rettigheter til befolkningen i Finnmark knyttet til de fornybare ressursene på Finnmarkseiendommens grunn er spesifisert i lovens kapittel 3. Dette er en anerkjennelse av at befolkningen i Finnmark har spesifikke rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn basert på alders tids bruk.⁵⁹ På tross av denne anerkjennelsen kan det være vanskelig å gi rettighetene innhold dersom ikke lokalbefolkningen får delta i forvaltningen av rettighetene.

2.3.2 Sør for Nordland

I Sør- og Midt-Norge regulerer fjellova og statsallmenningsloven forvaltningen av naturressursene på det meste av den statseide utmarka; omtalt som statsallmenninger. Det følger av fjellova § 1 at «føresegnene i lova her gjeld for statsallmenningane». Det er forvaltningen av statsallmenningene som det vil gjøres rede for i det følgende, og det avgrenses mot forvaltningen av statsgrunn utenom statsallmenning.

I statsallmenningene er det staten som er grunneier, og Statskog SF som representerer staten som grunneier. Staten sin eiendomsrett ble avgjort i Rt. 1963 s. 1263 (Vinstra). De bruksberettigede har rettigheter ut fra reglene om alders tids bruk, og reglene er for forvaltning er lovfestet både av statsallmenningsloven og fjellova.⁶⁰

Statsallmenningsloven regulerer forvaltningen av rett til ved og tømmer (virkesretten), mens fjellova regulerer forvaltning av beite, seter og tilleggsjord, fiske, fangst og jakt.

Forvaltningen er delt mellom fjellstyre jf. fjellova § 3, allmenningstyret jf. statsallmenningsloven § 1-2 og Statskog SF som grunneier.

⁵⁸ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge- ulike regler for like arealer*, bok under publisering, (2023) side 45.

⁵⁹ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge- ulike regler for like arealer*, bok under publisering, (2023) side 45.

⁶⁰ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge- ulike regler for like arealer*, bok under publisering, (2023) side 16.

Etter fjellova § 3 første ledd skal det i hver kommune der det er statsallmenning være et fjellstyre. Etter andre ledd fremkommer det at fjellstyret sin rolle er å «administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnende i statsallmenningen på langt ikkje anna er fastsett i eller medhald av lov.» Videre skal fjellstyre arbeide for å sikre at allmenningen er brukt på en måte som fremmer næringslivet i bygda og tar vare på naturvern- og friluftinteressene.

Etter fjellovas forvaltningsmodell har lokalbefolkningen gjennom fjellstyrene innflytelse på forvaltningen av naturressursene i statsallmenningene. Sammensetningen i fjellstyret følger av fjellova § 3 fjerde ledd der det fremkommer at flertallet av medlemmene med varamedlemmer skal velges blant personer som det siste året har vært og fremdeles er fast bosatte i området der allmenningen ligger, eller i bygd eller grend der innbyggerne fra gammel tid har utøvd allmenningsbruk i allmenningen. Lokalbefolkningen har etter fjellovas forvaltningsmodell stor innflytelse på bruken og forvaltningen av naturressursene.

Etter fjellova § 3 sjetten ledd er det kommunestyret som skal sørge for at jakt, fiske- og friluftinteressene er representerte i fjellstyrene. Minst to medlemmer er valgt blant de som har rett til allmenningsbruk i allmenningen som jordbruker, og dersom reindriftsnæringen har beiterett i området kan en eller to av de jordbruksberettigete bli erstattet av representanter fra reindriftsnæringen. På denne måten sikres lokal innflytelse i forvaltningen av naturressursene.

Lokalbefolkningen har begrenset innflytelse på forvaltningen av naturressursene utført av Finnmarkseiendommen i Finnmark og ingen innflytelse på forvaltningen gjennomført av Statskog SF i Nordland og Troms. Til sammenlikning er det i dag 93 fjellstyret og 65 allmenningstyret i områdene i Norge hvor fjellova har anvendelse.⁶¹

Myndigheten til fjellstyrene har en side til offentligrettslig forankring ved at det er kommunestyret som skal sørge for at de bruksberettigete til naturressursene er representert i fjellstyret jf. fjellova § 3 sjetten ledd. I tillegg gjelder reglene i kommuneloven om hvem som kan velges som medlemmer av kommunale nemnder tilsvarende ved valg av fjellstyre jf. fjellova § 3 sjetten ledd.⁶² På den andre siden kan det sies at kravet til at det er de

⁶¹ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge- ulike regler for like arealer*, bok under publisering, (2023) side 63.

⁶² Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

bruksberettigete som skal oppnevnes som medlemmer i fjellstyret har en side til privatrettslig myndighet.⁶³ Det sentrale er likevel at lokalbefolkningen har innflytelse på forvaltningen.

3 Forpliktelser overfor urfolk og minoriteter etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27

3.1 Innledning

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er per november 2021 tilsluttet av 173 statsparter, og Norge har vært tilsluttet konvensjonen siden den trådte i kraft i 23. mars 1976.⁶⁴ Konvensjonen har stor rettslig vekt i Norge da den er inkorporert i norsk rett jf. menneskerettsloven § 2 nr. 3 og skal ved motstrid med intern norsk rett gå foran annen lovgivning jf. menneskerettsloven § 3.⁶⁵ Dette betyr at dersom naturressursforvaltningen er i strid med krav etter konvensjonen, har konvensjonen forrang og naturressursforvaltningen må endres for at norsk rett skal være i overensstemmelse med konvensjonen.

3.2 FNs menneskerettskomité

FNs menneskerettskomité er opprettet som en komité for menneskerettighetene jf. SP artikkel 28-39. Komiteens 18 medlemmer har hovedansvaret for å kontrollere at SP konvensjonen blir håndhevet. Dersom konvensjonstaten tiltrer valgfri protokoll til SP konvensjonen anerkjenner konvensjonstaten komiteens kompetanse til å motta og behandle henvendelser fra enkeltpersoner som hevder å være utsatt for krenkelse jf. artikkel 1.⁶⁶ Norge er tilsluttet denne tilleggsprotokollen og anerkjenner følgelig komiteens kompetanse til å behandle klager som er kommet inn til komiteen.

Menneskerettskomiteen gir i tillegg til avgjørelser i individklagesaker også uttalelser på hvordan konvensjonen skal forstås ved vedtatte tolkningsuttalelser («general comments») til

⁶³ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge- ulike regler for like arealer*, bok under publisering, (2023) side 63-64.

⁶⁴ Larsen, Kjetil Mujezinović, *Store norske leksikon* «FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter» (sist oppdatert 26. januar 2023).

⁶⁵ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

⁶⁶ Valgfri protokoll til den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966.

de enkelte konvensjonsbestemmelsene.⁶⁷ Det fremkommer ikke av Wien-konvensjon hvilken vekt Menneskerettskomiteen sine avgjørelser og uttalelser har. ICJ har uttalt seg om den folkerettslige betydningen av Menneskerettskomiteen sin praksis i Diallo-saken fra 2010, der domstolen kom til at komiteens praksis kunne støtte det resultatet som domstolen allerede hadde kommet til på egen hånd, men domstolen uttalte også at praksisen til Menneskerettskomiteen måtte tillegges «great weight» på grunn av at komiteen var opprettet spesielt for å føre tilsyn med anvendelse av traktaten.⁶⁸ Høyesterett i tråd med ICJ sin praksis presisert at uttalelser fra Menneskerettskomiteen vil ha betydelig vekt.⁶⁹ Dette betyr at Menneskerettskomiteen sin praksis og uttalelser må kunne tillegges betydelig vekt.

3.3 Plikt og rettighetssubjekter etter bestemmelsen

Etter SP artikkel 2 er statene pliktsubjektet. SP artikkel 27 lyder følgende:

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

Bestemmelsen skal sikre at minoriteter kan bruke sitt språk, utøve sin kultur og dyrke sin religion. Minoriteter er dermed rettighetssubjektet. Det oppstilles følgelig et vilkår om at samene må være en minoritet for å omfattes av bestemmelsen. Menneskerettskomiteen har slått fast at samene omfattes av minoritetsbegrepet og at de er et urfolk.⁷⁰ Det samme er lagt til grunn i norsk rettspraksis.⁷¹

⁶⁷ Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett* (2018) side 240-241.

⁶⁸ Ulfstein, Geir, *Lov og rett*, «Den rettslige betydningen av avgjørelser fra menneskerettslige konvensjonsorganer» (2012) side 554 som henviser til *Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo)* 2010.

⁶⁹ HR-2021-1975-S avsnitt 102 som henviser til HR-2008-1764-S avsnitt 81.

⁷⁰ *Kitok v. Sweden* CCPR/C/33/D/197/1985.

⁷¹ Rt. 1982 s. 241 (Alta) uttaler førstvoterende på side 299 «at samene er en etnisk minoritet i det norske samfunn og dermed beskyttet av artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, er uomtvistet». At samene er en minoritet i artikkel 27s forstand er også lagt til grunn i HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 101. Samer omfavnes følgelig av konvensjonen i Norge.

Etter bestemmelsen ordlyd kan både individer og grupper av individer påberope seg SP artikkel 27 jf. «in community with the other member of their group». Ordlyden stemmer godt overens med samenes bruk av naturen som det materielle grunnlaget for deres kultur og deres rettigheter knyttet til bruken som en kollektiv rett. Dette har også Høyesterett lagt til grunn.⁷²

3.4 Kulturbegrepet

Etter ordlyden i SP artikkel 27 skal minoriteten ikke nektes retten til å utøve sin kultur. Det fremgår ikke direkte av ordlyden i SP artikkel 27 hva kulturbegrepet innebærer. En kan tenke seg at begrepet kan forstås ulikt avhengig av hvilken kontekst begrepet blir brukt i. Når begrepet blir brukt i sammenheng med det materielle grunnlaget for minoriteters kultur vil det være naturlig at bruk av naturressursene er en del av kulturbegrepet.

I en tolkningsuttalelse («general comment») til hvordan artikkel 27 skal forstås har Menneskerettskomiteen uttalt «culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous people».⁷³ Uttalelsen til Menneskerettskomiteen viser at kultur kan vise seg i flere former. Menneskerettskomiteen legger en vid tolkning av kulturbegrepet til grunn. Det fremkommer eksplisitt at naturressurser omfattes av kulturbegrepet i SP artikkel 27. Uttalelsen er også en anerkjennelse for at kultur også kan være bruk av naturressurser som en del av grunnlaget for en tradisjonell livsstil. Bruk av naturressurser som en del av samenes tradisjonelle livstil og kulturutøvelse kan for eksempel være bruk av naturmaterialer til oppsett av lavvo, gamme, trevirke til båt eller til tradisjonell duodji (samisk håndverk).

I Menneskerettskomiteens avgjørelse i en klage fra Torres Stred-urfolket i Australia stadfestes forståelsen som er lagt til grunn i kommentaren til SP artikkel 27. Menneskerettskomiteen presiserer at «in the case of indigenous people, the enjoyment of culture may relate to way of life which is closely associated with territory and the use of its resources, including such traditional activities as fishing or hunting».⁷⁴ Dette samsvarer med uttalelsen i nevnte «general comment» om at bruk av naturressursene er å anse som en del av kulturen, eller grunnlaget for den.

⁷² HR-2021-1975-S avsnitt 106-110.

⁷³ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Right of Minorities) punkt 7.

⁷⁴ Daniel Billy v. Australia CCPR/C/135/D/3624/2019 punkt 8.13.

I Troms og Nordland har deler av den sjøsamiske befolkningen jordbruk og fiske som en del av sin kultur, ofte som en kombinasjonsnæring. I tillegg til en småskala jordbruksdrift har det tradisjonelt vært nødvendig å drive fiske både i sjø og i vassdrag.

Tidligere var utmarksslåtter i tilknytning til jordbruket vanlig i Nord-Norge. I tilknytning til utmarksslåtten ble det ofte satt opp gammer, gjerne i nærheten av fiskevann og på plasser det var mulig for å finne for eksempel røtter som ble brukt til tjæremiler. Tjære var en viktig naturressurs som ble brukt til blant annet impregnering av trevirke og fiskegarn. Også bærplukking og snarefangst har vært en viktig ressurs. Bruk av disse naturressursene er en del av den samiske kulturen. Etter Menneskerettskomiteen sin forståelse er også bruk av naturressursene å kunne anse som en del av kulturen, og samene sin bruk av naturressursene vil kunne omfattes av kulturbegrepet.

Selv om jordbruk og fiske ikke er kulturspesifikke næringer, kan det legges til grunn at det tradisjonelle kombinasjonsbruket nyter beskyttelse under kulturvernet i SP artikkel 27.⁷⁵ Det sjøsamiske kombinasjonsbruket er tradisjonelt ikke i samme skala som det tradisjonelle norske jordbruket. Næringen har i stor grad handlet om selvforsyning i motsetning til større gårdsbruk som har hatt et større økonomisk fokus.

Bruksrettighetene som beiterett, fiske- og fangst, rett til seter, jordbrukserverv og rett til hogst og trevirke har stor betydning for jordbruket generelt og vil følgelig være en viktig del av grunnlaget også den sjøsamiske kulturen. Både jordbruk, fiske og kombinasjonsbruk er en del av kulturen for sjøsamene og skal etter en naturlig forståelse av ordlyden i bestemmelsen vernes uavhengig av om det er tale om tradisjonelle eller kulturspesifikke næringer.

Menneskerettskomiteen har ikke problematisert skillet mellom tradisjonell næring og kulturspesifikk næring i «general comment» til SP artikkel 27. Komiteen har derimot påpekt at kultur kan vise seg i mange former. Formålsbetraktninger taler for ikke å skille mellom tradisjonell næring og kulturspesifikk næring når det er tale om å verne minoriteters kultur. Dersom kulturen har betydning for minoriteten skal den ha rett til vern og utøvelse av sin kultur uansett. Om kulturutøvelsen er kulturspesifikk eller ikke vil dermed være uten betydning for den videre drøftelsen.

⁷⁵ NOU 2008: 5 side 264-265.

3.5 Aktivitetsplikt for staten til å bevare kulturen og til å sørge for effektiv deltakelse

Etter SP artikkel 27 skal minoriteten «not be denied the right [...] to enjoy their own culture». Det er dermed et forbud mot å «nekte» minoriteten rett til sin kultur. Ordlyden tilsier at minoriteten ikke skal hindres fra å utøve sin kultur. Staten kan ikke iverksette tiltak som medfører at kulturutøvelsen ikke kan finne sted. I «general comment» til SP artikkel 27 i sammenheng med retten til kultur fremkommer det at:

«That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those right may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.»⁷⁶

Mangel på positive tiltak fra staten i form av lovgivning kan være et inngrep som kan utgjøre en krenkelse av SP artikkel 27. Dette betyr at Norge og andre konvensjonsstater kan være forpliktet til å iverksette positive tiltak for å beskytte adgangen til jakt og fiske for urfolk og minoriteter. At komiteen vektlegger sikring av effektiv deltakelse i beslutninger kan innebære at statene også har et ansvar for å legge til rette for en naturressursforvaltning hvor minoriteten effektivt kan delta i styringen.

Ifølge Menneskerettskomiteen er det imidlertid ikke nok til at staten er passiv angående kulturutøvelsen, men staten har også en positiv plikt til å ivareta kulturen. Ordlyden i SP artikkel 27 skal følge Menneskerettskomiteen tolkes utvidende.⁷⁷ Dette medfører at også inngrep som ikke utgjør en total nektelse kan medføre krenkelse. Også krenkelse av retten til kulturutøvelse kan utgjøre en krenkelse av bestemmelsen. Det presiseres at bestemmelsen pålegger statene en plikt til å sørge for at urfolks rettigheter til kulturutøvelse beskyttes mot krenkelse «violation».⁷⁸ Denne tolkningen ble også lagt til grunn i HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 111 der Høyesterett tok stilling til hvor terskelen for krenkelse ligger etter SP artikkel 27.

⁷⁶ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Right of Minorities) punkt 7.

⁷⁷ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Right of Minorities) punkt. 6.2 og 7.

⁷⁸ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Right of Minorities) punkt 6.1.

Formålet til bestemmelsen er å verne om minoriteten sin kultur ved at staten ikke kan gjøre inngrep som gjør at kulturen blir nektet og at staten må gjennomføre positive tiltak for å bevare kulturen dersom det er nødvendig. Samene sin kultur har vært igjennom en fornorskningsprosess som har medført at deler av kulturen står i en sårbar situasjon. Det er naturlig at det da senere må kreves effektive positive tiltak fra staten sin side for å bevare det som er igjen. Forståelsen som Menneskerettskomiteen legger til grunn er i tråd med formålet til bestemmelsen som er å verne kulturen til minoriteter.

Dersom staten ikke bidrar til positive tiltak i form av lovgivning for forvaltning av naturressursene som sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur kan det være et inngrep. Vurderingstema er om terskelen for inngrep er oversteget og dermed kan medføre en krenkelse.

I Poma Poma saken hadde klageren mistet beite etter et inngrep som førte til uttørking av beiteland. Spørsmål i saken var om inngrepet hadde «a substantive negative impact» på kulturutøvelsen. Uttørkingen av beiteland medførte at klageren som drev med lama ikke lenger kunne ha økonomisk utbytte av sin tradisjonelle næringsvirksomhet og måtte avslutte sin kulturutøvelse og flytte. Menneskerettskomiteen kom til at inngrepet hadde vesentlig negativ effekt på hennes kulturutøvelse og dermed forelå det krenkelse av retten til kultur etter SP artikkel 27. Menneskerettskomiteen la i tillegg vekt på at urfolket ikke var konsultert før inngrepene.⁷⁹

Det oppstilles etter Poma Poma saken en høy terskel for når det kan foreligge brudd etter SP artikkel 27. I saken var det flere forhold som utgjorde at inngrepet hadde vesentlig negativ effekt på kulturutøvelsen. Det var ikke konsekvensutredet på en tilfredsstillende måte, klageren hadde ikke fått muligheten til en effektiv deltakelse, det forelå ingen avbøtende tiltak, og inngrepet var så stort at hun ble nektet retten til kulturutøvelse å måtte flytte.

I HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 111-119 vurderte Høyesterett terskelen for krenkelse, og kom som nevnt til at det ikke trenger å foreligge en total nektelse av kulturen for at terskelen for krenkelse er nådd. Høyesterett vurderte fire avgjørelser fra Menneskerettskomiteen for å finne ut hvor terskelen for krenkelse ligger. Særlig var Poma Poma saken sentral. Høyesterett

⁷⁹ Poma Poma v. Peru CCPR-2006-1457 punkt 7.5.

presiserte i avsnitt 118-119 at innvirkningen trenger ikke være like alvorlig som i Poma Poma saken for at det skal være brudd, men at terskelen for brudd er høy.

Det er den norske stat sin plikt som skal vurderes, og ikke statenes generelle plikt. Dermed er Høyesterett sin praksis relevant i dette tilfellet. I HR-2018-456-P (Nesseby) behandlet Høyesterett i plenum en sak om forvaltning av fornybare naturressurser for et bygdelag i Nesseby kommune i Finnmark. Bygdelaget anførte i avsnitt 68 at anvendelsen av Finnmarksloven og FeFos styringshjemler ville medføre et inngrep i strid med SP artikkel 27 om kulturvern for det samiske folk. Til dette svarte Høyesterett i avsnitt 164 at det i den foreliggende saken anses klart at det ikke forelå brudd på SP artikkel 27. Høyesterett tolker bestemmelsen slik at det må foreligge en nektelse («denial») av minoriteters, herunder urfolks, rett til å utøve sin kultur. Høyesterett viser til FNs menneskerettskomité sin uttalelse i saken Howard mot Canada der komiteen bygger på at det foreligger en krenkelse først dersom et tiltak innebærer en «de facto denial of» retten til kulturutøvelse.⁸⁰ Høyesterett påpeker deretter at «Når innholdet i selve bruksrettighetene er anerkjent slik det følger av Finnmarkskommisjonens rapport, kan jeg ikke se at FeFos forvaltningsmyndighet slik jeg har beskrevet den, kan innebære at retten til kulturutøvelse nektes».

Det kan etter vurderingene som ble lagt til grunn i Poma Poma og Fosendommen tale for at Høyesterett tolket SP artikkel 27 for strengt i Nessebydommen, da også «vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse» medfører krenkelse.

Forvaltningen av naturressursene på statsgrunnen i Nordland og Troms skjer ikke etter en egen lov slik som forvaltningen av de fornybare naturressursene i statsallmenningene i Sør-Norge og på Finnmarkseiendommens grunn.⁸¹ Det foreligger ikke lovgivning som bidrar deltakelse i naturressursforvaltningen i Nordland og Troms. En særskilt forvaltningsordning som i Svartskogen i Manndalen er heller ikke gjort gjeldene for andre tradisjonelt samiske områder i Nordland og Troms. Dermed er det materielle grunnlaget for en vesentlig del av kulturutøvelsen for minoriteten ikke til stede, med et unntak i Svartskogen. Disse slutningene trekker i retning av at staten ikke har bidratt tilstrekkelig med positive tiltak for å bevare kulturen. Dette kan medføre vesentlige negative konsekvenser for kulturutøvelsen ved at

⁸⁰ Howard v. Canada CCPR-1999-879 punkt 12.7.

⁸¹ Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge- ulike regler for like arealer*, bok under publisering, (2023) side 66.

befolkningen ikke er sikret deltakelse i forvaltningen av naturressursene på en slik måte som er nødvendig for kulturutøvelsen.

Til sammenlikning med andre samiske primærnæringer som reindrift og fiske, har staten gjennom lovgivning gjort positive tiltak som til en viss grad er med på å styrke det materielle grunnlaget for samisk kultur gjennom henholdsvis reindriftsloven og havressursloven. Fjellova er den loven som kan være nærmest til å ivareta jordbruksbefolkningens materielle grunnlag for kulturutøvelse når det gjelder de fornybare naturressursene, men loven er som nevnt ikke gjort gjeldende for områdene i Nordland og Troms.

Retten til seter er nært tilknyttet beiterett for bufe, men er ikke rettslig avklart for områdene i Nordland og Troms. Den samme rettslige usikkerheten gjelder også for utvisning av jord til jordbruksformål. Beiteretten for bufe i Nordland og Troms ble som tidligere nevnt rettskraftig avgjort i Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Denne særdomstolen kom til at jordbrukerne hadde rett til beite for husdyr som de kan vinterfø på gården sin på opprinnelig statsgrunn i tvisteområde på allmenningsrettslig grunnlag. Det ble ikke anerkjent andre bruksrettigheter.⁸²

Foruten om beiterett for bufe som er fastslått foreligger det ikke andre fastlagte rettigheter slik som rett til seter, erverv av jord til jordbruksformål, eller rett til hogst og trevirke i Nordland og Troms. Rett til jakt og fiske er heller ikke anerkjent for bygdefolk, slik som både lenger sør og lenger nord i landet. Dette kan bidra til at det er vanskelig å livnære seg av tradisjonelle sjøsamiske næringer, slik som kombinasjonsbruk, som igjen medfører at kulturen kan stå i fare for å forsvinne. Dette kan trekke i retning at retten til å utøve ens kultur hindres eller i vesentlig grad påføres negative konsekvenser for områdene i Nordland og Troms.

Resultatet av utmarkskommisjonen sin kartlegging og fastsetting av rettigheter i Nordland og Troms var at det stort sett var beiterett som ble anerkjent, noe som i realiteten var en statsfestelse av rettigheter de berettigete hadde i kraft av reglene om alders tids bruk. Andre rettigheter som for eksempel hogst ble ikke anerkjent, og en kan dermed peke på at det er et inngrep i kulturen når en ikke lenger har tilgang til naturressursene.

⁸² UNT-1987-3.

Dersom den fastboende samiske befolkningen i Nordland og Troms ikke har en berettiget tilgang og en effektiv deltakelse med naturressursene som de tradisjonelt trenger for å utøve sin kultur vil det kunne ha en negativ innvirkning på muligheten til kulturutøvelse. Dersom jordbruket som tradisjonelt har vært og er i sjøsamiske områder forsvinner vil det kunne ha ringvirkninger til flere deler av kulturen. Det kan bli vanskelig for den samiske befolkningen å få tak i råvarer som de tradisjonelt spiser, som for eksempel å benytte seg av det meste av innmaten. Videre kan det være vanskelig å få tilgang til skinn fra sau som kan brukes til både klær og til garving av skinn som brukes til tradisjonelt samisk håndverk. Dette vil til sammen kunne ha negative konsekvenser for den samiske kulturen.

3.6 Den samlede effekten av flere tiltak

I Länsmann II saken var spørsmålet om flere inngrep i reindriften til sammen kan utgjøre brudd.⁸³ Menneskerettskomiteen uttalte at selv om et tiltak i seg selv ikke medfører brudd etter SP artikkel 27, kan ulike tiltak samlet sett vanskeliggjøre samenes rett til å utnytte sin kultur.⁸⁴ Et tiltak kan i seg selv være inngripende nok til at det foreligger brudd dersom det medfører vesentlige negative konsekvenser, men det kan også være at den samlede effekten av flere tiltak kan utgjøre brudd.

Det kan dermed tale for at i områder som det er flere tiltak som for eksempel tørrlegging av fiskevann eller elver til kraftproduksjon, innskrenkende regulering av saltvannsfiske eller innskrenkende regulering av omsetting av slaktebiprodukter til sammen med en manglende regulering av deltakelse og forvaltning av naturressurser kan vanskeliggjøre muligheten til kulturutøvelse og ha en vesentlig negativ effekt på kulturen. Summen av slike tiltak kan dermed føre til at terskelen for brudd er nådd.

Samerettsutvalget II påpeker at det ikke fremgår uttrykkelig av ordlyden til SP artikkel 27 at urfolket har krav på å få delta i forvaltningen, men at det er innfortolket et slikt krav.⁸⁵ Krav om effektiv deltakelse følger også tidligere nevnte «general comment» fra Menneskerettskomiteen.⁸⁶ Menneskerettskomiteen har i flere saker lagt stor vekt på om de

⁸³ Länsmann v. Finland (II) CCPR-1995-671.

⁸⁴ Länsmann v. Finland (II) CCPR-1995-671 punkt 10.7.

⁸⁵ NOU 2007: 13 side 616.

⁸⁶ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Right of Minorities) punkt 7.

berørte urfolksgruppene ved inngrep har hatt mulighet til å innvirke på hvordan inngrepet har blitt gjennomført og om de har fått delta aktivt i beslutningsprosessen før en avgjørelse.

Når det ikke foreligger en lov som regulerer forvaltningen av de fornybare naturressursene i Nordland og Troms kan det tale for at de positive tiltak staten har gjort i intern lovgivning ikke er tilstrekkelig, og da heller ikke i tråd med de krav som stilles etter folkeretten. Slik som forvaltningen fremstår for Nordland og Troms med Statskog SF som forvalter er det heller ingen effektiv deltakelse for lokalbefolkningen. Dette samsvarer ikke med SP artikkel 27 som legger opp til at det skal være en effektiv deltakelse. Bruksrettigheter uten en faktisk deltakelse og en reell innvirkning fra de bruksberettigede fremstår ikke som bruksrettigheter, men som en adgang til bruk.

Dersom urfolket har fått innflytelse vil som regel SP artikkel 27 ikke være krenket. Videre er det ikke grunn til å anta at konsultasjonsretten og deltakelsesretten som utledes av SP artikkel 27 jf. SP artikkel 1 går lengere enn det som følger av ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 6, 7 og 15. Dersom staten oppfyller disse forpliktelsene, er trolig forpliktelsene som følger av SP oppfylt. Forpliktelsene etter SP har ifølge Samerettsutvalget II likevel betydning ved at det forsterker det rettslige grunnlaget til krav om urfolks deltakelse i forvaltning av grunn og ressurser i deres tradisjonelle områder for de stater som har ratifisert ILO-konvensjonen nr. 169.⁸⁷ Forpliktelsene etter ILO-konvensjon nr. 169 vil bli drøftet nærmere i kapittel 4.

For at staten skal overholde sine folkerettslige forpliktelser er det viktig at staten ikke fratar lokalbefolkningen, herunder den samiske befolkningen, adgangen til naturressursene. Det må også gis adgang til å delta i forvaltningen. Samerettsutvalget II har uttalt at:

«Sikring av samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og ressurser er godt egnet for generelle lovreguleringer, for eksempel gjennom regler som slår fast at det skal være en viss samisk representasjon i organer som besørger slik forvaltning eller ved regler om at samiske organer skal konsulteres før det treffes avgjørelser i saker som angår dem».⁸⁸

⁸⁷ NOU 2007: 13 side 616.

⁸⁸ NOU 2007: 13 side 614.

Som Samerettsutvalget uttaler er det ikke nødvendigvis et problem å sørge for deltakelse i forvaltning, problemet er at det mangler en regulering i det hele tatt.

Spesielt i områder, som Nordland og Troms, som har hatt en «vellykket» forunderskningsprosess som har ført til at store deler av den samiske befolkningen har mistet språket vil det være viktig med tiltak fra staten for å bevare kulturen, herunder bruk av naturressursene. For å unngå å komme i en situasjon der staten vedtar tiltak som kan krenke bestemmelser i internasjonale konvensjoner som SP er det viktig at staten legger til rette for å sikre kulturen ved å kartlegge og innføre en forvaltningsmodell av naturressursene i Nordland og Troms. En slik forvaltningsmodell bør også sørge for en adgang til en effektiv deltakelse for befolkningen, herunder urbefolkningen.

4 Forpliktelser etter ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

4.1 Innledning og konvensjonens status i norsk rett

Norge ratifiserte ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater som første stat i verden i 1990. Et viktig siktemål med konvensjonen er å unngå en assimileringpolitikk og isteden støtte opp om urfolks egen kultur og sørge for at urfolk skal kunne ha en innflytelse og beslutningsmyndighet i saker som angår dem.⁸⁹

Konsultasjonsplikten og deltakelse er blitt omtalt som konvensjonens hjørnestein.⁹⁰

ILO-konvensjon nr. 169 skal sikre at urfolk har mulighet til å opprettholde sin identitet, religion og sitt språk.⁹¹ Rettighetssubjekter i konvensjonen er urfolk. Det er ikke tvilsomt at samene er definert som urfolk etter ILO-konvensjonen nr. 169 og følgelig er samer rettighetssubjektet i konvensjonen jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav b.⁹²

⁸⁹ Ravna, Øyvind, *Same- og reindrifftsrett* (2019) side 170.

⁹⁰ Ravna, Øyvind, *Same- og reindrifftsrett* (2019) side 178 som henviser til Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice, A guide to ILO Convention No. 169 (2009) side 59 og Prop. 116 L (2017-2018) side 28.

⁹¹ Skogvang, *Store norske leksikon*, «ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk» (hentet 27. mars 2023).

⁹² Ravna, Øyvind, *Same- og reindrifftsrett*, (2019) side 172-173 som henviser til St.meld. nr. 28 (2007-2008) side 27. Se også Rt. 2001 s. 769 på side 791.

ILO-konvensjon nr. 169 er ratifisert av 24 stater.⁹³ I norsk rett er ILO-konvensjonen nr. 169 sektormonistisk inkorporert gjennom Finnmarksloven, Tanaloven og Sameloven.⁹⁴ Det vil si at dersom det er motstrid mellom bestemmelser i de nevnte lovene og ILO-konvensjonen nr. 169, vil ILO-konvensjonen nr. 169 gå foran. I andre tilfeller søker en som tidligere nevnt å harmonere norske regler med konvensjonen for å unngå motstrid jf. presumsjonsprinsippet. Dersom det ikke lar seg gjøre går andre interne norske regler foran. Selv om ILO-konvensjonen nr. 169 ikke er inkorporert vil den ha betydning som rettskilde på grunn av presumsjonsprinsippet. Dette har også Høyesterett uttrykt i HR-2016-2030-A (Stjernøya) avsnitt 77.⁹⁵

Lovgiver vurderte å inkorporere ILO-konvensjonen nr. 169 i menneskerettsloven, men valgte å ikke gjøre det.⁹⁶ I forarbeidene til revisjonen av Grunnloven i 2014 ble ILO-konvensjonen nr. 169 tatt med i oversikten over hvilke menneskerettskonvensjoner som gir et internasjonalt menneskerettsvern. Konvensjonen betraktes dermed som en menneskerettskonvensjon selv om den ikke er inkorporert i menneskerettsloven.⁹⁷

Når en skal vurdere gjennomslagskraften til konvensjonen etter presumsjonsprinsippet, må en ha for øye at menneskerettskonvensjoner har sterkere gjennomslagskraft enn øvrige konvensjoner. Høyesterett har enstemmig i Rt. 2000 s. 1811 (Finanger) presisert at gjennomslagskraften for ikke-inkorporerte menneskerettigheter er større enn andre folkerettslige forpliktelser. Det samme følger også av Grl. 92 og menneskerettsloven § 1. I tillegg vil Grl. § 108 gjøre seg gjeldende for urfolkskonvensjoner, og en har dermed to grunnlovsbestemmelser som taler for at konvensjonen har en sterk gjennomslagskraft.⁹⁸

Samerettsutvalget II viser til at:

⁹³ *FN-sambandet*, «ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter», (2022), sist besøkt 24.03.23.

⁹⁴ Lov 20. juni 2014 nr. 51 om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven); Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

⁹⁵ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 136.

⁹⁶ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 137.

⁹⁷ Midtkandal, Bendik, *Betydningen av ILO-169 i norsk rett – en studie av konvensjonens gjennomslagskraft*, Masteroppgave (2020) side 68 som henviser til Dok. Nr. 16 (2011-2012) side 27-28, side 33 og side 215.

⁹⁸ Skogvang, *Samerett* (2023) side 137.

«Konvensjonens bestemmelser om konsultasjon og landrettigheter kan også langt på vei anses som en konkretisering av SP artikkel 27, for så vidt som Menneskerettskomiteens praksis har tillagt artikkel 27 et innhold som innebærer at den stiller krav som er relativt sammenfallende med ILO-konvensjonens krav. Hovedprinsippene i ILO-konvensjonen nr. 169 må etter dette kunne anses som uttrykk for alminnelig internasjonal urfolksrett.»⁹⁹

Videre peker utvalget på at selv om konvensjonen ikke er inkorporert generelt i norsk rett, har den også adskillig internrettslig betydning. Utvalget trekker frem at staten er folkerettslig forpliktet til å opptre i samsvar med konvensjonen. Konvensjonen er som nevnt sektormonistisk inkorporert i norsk rett, i tillegg vil presumsjonsprinsippet gi bestemmelsene relevans ved domstolens og forvaltningens tolkning, samt ved anvendelse av intern rett i saker om angår samiske forhold.¹⁰⁰

Samerettsutvalget II har påpekt at det ikke er tvil om at konvensjonen vil være en viktig rettskilde når rettigheter til grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder skal fastlegges. Konvensjonen har videre gitt en viktig føring for forslagene som er fremmet av utvalget i vurderingsdelen til utvalget.¹⁰¹

Svensk Høyesterett slo fast at Girjas sameby hadde rett til forvaltning av småviltjakt og fiske på området der samebyen i kraft av reglene om «urimmens hävd» som tilsvarer alders tids bruk og sedvane. Sverige har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169, men i avsnitt 130 i dommen viser Högsta domstolen til at artikkel 8 nr. 1 i ILO-konvensjonen nr. 169, om at det skal tas tilbørlig hensyn til urfolks sedvaner og sedvanerett ved anvendelse av nasjonale lover, «anses ge uttryck för en allmän folkrättslig princip.»¹⁰² Konvensjonen gis rettskildemessig vekt selv om den ikke er ratifisert i Sverige, noe som tilsier at dens anerkjennelse som internasjonal sedvanerett, i alle fall på dette området, er betydelig.

Det er tatt til orde for at konsekvens- og harmonibetraktninger, på bakgrunn av at finnmarksloven § 3 er delvis inkorporert, vil tale for at ILO-konvensjonen nr. 169 også skal

⁹⁹ NOU 2007: 13 side 214.

¹⁰⁰ NOU 2007: 13 side 214.

¹⁰¹ NOU 2007: 13 side 215.

¹⁰² Högsta domstolens dom 23. januar 2020, (T 853-18).

bli lagt til grunn i lignende rettsspørsmål i andre deler av landet der det er samisk befolkning.

¹⁰³ I tillegg har Menneskerettighetsutvalget som utredet og fremmet forslag til endringer i Grunnloven med henvisning til Samerettsutvalget II uttalt at «dens hovedprinsipper [kan] anses som uttrykk for alminnelig internasjonal urfolksrett.»¹⁰⁴ Dette styrker den rettskildemessige vekten til ILO-konvensjonen nr. 169.

Committee of Experts on the Application og Conventions and Recommendations (CEACR) er en ekspertkomite som overvåker gjennomføringen av ILO-konvensjonene i medlemstatene og basert på observasjonene lager komiteen en årsrapport.¹⁰⁵ Komiteen er ikke like anerkjent som Menneskerettskomiteen, og uttalelser fra komiteen er som uttalelser fra Menneskerettskomiteen ikke rettslig bindende. Etter artikkel 26 kan både den som klager og den innklagende staten bringe saken inn for ICJ, som har endelig avgjørelsesmyndighet jf. ILO Constitution, 29.oktober 1919 artikkel 29 (2).¹⁰⁶ Uttalelser fra komiteen vil likevel kunne belyse hvordan en skal forstå bestemmelsene i konvensjonen.

En utfordring er at bestemmelsene i ILO-konvensjonen nr. 169 til en viss grad ha sammenheng med hverandre, hvilket kan gjøre fremstillingen noe utfordrende. En annen utfordring ved tolkning og anvendelse av ILO-konvensjonen nr. 169 sine bestemmelser er at sammenliknet med tolkningen av SP konvensjonen foreligger det ikke like tolkningsuttalelser fra CEACR slik som «general comments» fra Menneskerettskomiteen som kan kaste lys over innholdet i bestemmelsene i SP konvensjonen.

Dersom ordlyden er vag vil klagesakene som er behandlet av ILOs trepartskomite og ILOs ekspertkomite sine direkte forespørsler og uttalelser til landene som har ratifisert ILO konvensjonen nr. 169 kunne være relevante tolkningsmomenter selv om disse ikke har en rettslig bindende karakter. Uttalelsene vil være det nærmeste en kommer en autoritativ

¹⁰³ Skogvang, *Samerett* (2023) side 137 som henviser til NOU 2007: 13 side 13 og 36.

¹⁰⁴ Skogvang, *Samerett* (2023) side 137 som henviser til Dok nr. 16 (2011-2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* side 215.

¹⁰⁵ Midtkandal, Bendik, *Betydningen av ILO-169 i norsk rett – en studie av konvensjonens gjennomslagskraft*, Masteroppgave (2020) side 10.

¹⁰⁶ Ravna, Øyvind, *Same- og reindrifftsrett* (2019) side 202.

tolkning av konvensjonen. Formålet til konvensjonen trekkes inn i vurderingene og uttalelser fra ekspertkomiteen kan belyse eventuell statspraksis.¹⁰⁷

4.2 Krav som stilles til konsultasjon og deltakelse i forvaltningen etter ILO-konvensjonen nr. 169

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 og 7 regulerer henholdsvis en plikt for konsultasjoner og en rett til deltakelse. I ILOs klagepraksis og øvrige praksis har ILOs håndhevelsesorganer ofte anvendt artikkel 7 parallelt med artikkel 6, slik at de må tolkes i sammenheng. ILOs organer har blant annet trukket inn artikkel 7 i vurderingen av artikkel 6 og på den måten utvidet virkeområde for artikkel 6 sett i lys av hva som følger av ordlyden. ILOs organer har gitt uttrykk for at konsultasjonsplikten i artikkel 6 er et virkemiddel for å oppfylle deltakelsesretten som følger av artikkel 7.¹⁰⁸ Det er klargjort gjennom ILOs praksis at urfolkets rett etter ILO-konvensjonen nr. 169 til konsultasjon og deltakelse gjelder for hele urfolkets tradisjonelle område.¹⁰⁹

Artikkel 6 lyder følgende:

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:
 - (a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;
 - (b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;
 - (c) establish means for the full development of this peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

¹⁰⁷ Vigen, Bernhard, *Lov og Rett* «Finnmarksmodellen for rettighetskartlegging også utenfor Finnmark?» (2008) side 533 sist besøkt 28.04.2023.

¹⁰⁸ NOU 2007: 13. side 218 som henviser til Illex:162006MEX169 para 36.

¹⁰⁹ NOU 2007: 13 side 219.

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

Konsultasjonsplikten gjelder etter ordlyden ved anvendelse av bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169.¹¹⁰ Rekkevidden av bestemmelsen går imidlertid lengere enn ordlyden tilsier siden den leses i sammenheng med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 7.¹¹¹ Etter ordlyden skal regjeringen rådføre seg med urfolket ved hjelp av hensiktsmessige ordninger, og spesielt gjennom deres representative organer når det vurderes å innføre inngrep som får betydning jf. artikkel 6 nr. 1 a). Det stilles også krav om at konsultasjonen skal gjennomføres med gode intensjoner jf. artikkel 6 nr. 2. Konsultasjonen skal foregå i god tro, i tilrettelagte former og med en intensjon om å bli enige. Det er ikke et krav om at konsultasjonen fører til enighet, men det oppstilles et krav om en slik målsetting.

Samerettsutvalget II viser til at staten har en plikt til å konsultere og sikre deltakelse for urfolket i beslutningsprosesser ved alle tiltak som kan få direkte betydning for urfolket («affect them directly») jf. artikkel 6 første ledd bokstav a) og artikkel 7 første ledd siste punktum. Hva som ligger i dette er ikke endelig avklart gjennom praksis, men terskelen for når et tiltak anses å ha direkte betydning anses ikke å være spesielt høy. Praksis viser også at alle former for naturinngrep i samiske områder vil være omfattet, herunder kraftutbygginger, leting etter petroleum, og veibygging.¹¹²

Det samme gjelder for vedtakelse av lover og forskrifter som kan få direkte betydning for samene. Ved for eksempel innføring av lovgivning for forvaltning av naturressurser som vil ha betydning for samene, som en innføring av en forvaltningsmodell for Nordland og Troms, vil staten være forpliktet til å konsultere Sametinget og direkte berørte samiske

¹¹⁰ Ravna Øyvind, *Same- og reindrifftsrett* (2019) side 179.

¹¹¹ NOU 2007: 13 side 218.

¹¹² NOU 2007: 13 side 219 som henviser til 091995NOR169, 161998BOL[169], Illolex161999COL169A, Illolex 161999COLB (har ikke funnet denne kilden i NORMLEX) 162000ECU169, 062004NOR169, 162004MEX169 og 162006MEX169.

organisasjoner.¹¹³ Det samme vil gjelde dersom det innføres forskrifter som vil få direkte betydning for samene, for eksempel ved innskrenkende regulering av fiske.

Susann Funderud Skogvang viser med henvisning til ILO-manual (2003) at det stilles opp tre regler for konsultasjon etter artikkel 6:

«For det første må det være en viss tilknytning mellom det aktuelle tiltaket og vedkommende folk – de må bli berørt i større eller mindre grad. For det andre må konsultasjonsprosedyren være egnet redskap for å oppnå enighet. For det tredje må det konsulteres med representativt organ.»¹¹⁴

Samerettsutvalget II viser også til at det er ikke et krav at enighet faktisk oppnås, men de berørte skal ha kunnet delta fritt på alle nivåer jf. artikkel 7 (1). Retten til å bli konsultert gjelder på alle stadier i saken, både før tiltakene overveies iverksatt, under gjennomføringen og evalueringen av dem. Dersom kravene til deltakelse og konsultasjon er oppfylt uten at det har blitt oppnådd enighet, har ikke samene vetorett på iverksettelse av tiltaket etter ILO-konvensjonen nr. 169. SP artikkel 27 stiller imidlertid opp en skranke mot tiltak som kan nekte eller i vesentlig grad vanskeliggjør retten til kulturutøvelse. Dermed vil staten kunne bryte med folkeretten selv om manglende enighet ikke i seg selv hindrer at det kan iverksettes tiltak.¹¹⁵ Det må dermed først gjennomføres en konsultasjon om vedtakelse av forvaltningsmodell for områdene som samene bruker og dermed berører dem direkte. Dersom konsultasjon ikke fører til enighet, vil det uansett måtte tas hensyn til om den aktuelle forvaltningsmodellen sikrer kulturen jf. SP artikkel 27.

Konsultasjonsforpliktelsene er inntatt i norsk lov ved sameloven kapittel 4 og i forvaltningspraksis ved avtale om prosedyrer for konsultasjon mellom statlige myndigheter og Sametinget i 2005.¹¹⁶ Det følger av sameloven § 4-1 (3) at i saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur gjelder bestemmelsene i kapitlet for tiltak og beslutninger

¹¹³ NOU 2007: 13 side 219.

¹¹⁴ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 142 som henviser til ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 [No.169], a manual (2003) side 17.

¹¹⁵ NOU 2007: 13 side 220.

¹¹⁶ Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, Artikkel, sist oppdatert: 13.02.2020, Kommunal og distriktsdepartementet.

som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få innvirkning på materiell kulturutøvelse. Foruten reindriftsinteressene kan det imidlertid være vanskelig i praksis å definere hvem som skal konsulteres i Nordland og Troms når det ikke foreligger et klart rettighetssubjekt, slik som det for eksempel gjør i områder der fjellova gjelder ved fjellstyrene som rettighetssubjekt.

Etter artikkel 7 har urfolket rett til å delta i beslutningsprosesser som angår dem. Artikkel 7 lyder følgende:

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affect their lives, belifs, institutions and spriritual well-being and the land they occupy or otherwise, to exercise control, to the exent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.
2. The improvment of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of areas in questions hall also be designed as to promote such improvement.
3. Government shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spriritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The result of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.
4. Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.

Samene skal etter ordlyden ha rett til å vedta sine egne prioriteringer i prosesser i den grad det angår landområder de lever i eller bruker. Det oppstilles også et krav om at samene så langt det er mulig skal ha kontroll med sin kulturelle utvikling. Bruk og forvaltning av naturressursene vil være en sentral del av kulturutøvelsen og angår dermed samenes kulturelle utvikling. Bestemmelsen likner et stykke på vei på SP artikkel 1 om folks

selvbestemmelsesrett. Konsultasjoner og deltakelse er et virkemiddel for å kunne utøve selvbestemmelsesretten. Formålet med bestemmelsen er å at berørte parter skal kunne delta i prosessen før staten iverksetter tiltak som kan få betydning for dem. På den måten gis konsultasjonsplikten et innhold. Dersom staten forhører seg med de berørte parter på forhånd vil staten kunne få de opplysninger som er nødvendig for å fatte tilfredsstillende beslutninger. Staten kan da unngå å havne i situasjoner som senere kan vise seg å være lovstridig.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har i en nylig «general comment» vist til både ILO-konvensjon nr. 169 og FNs erklæring om urfolksrettigheter (UNDRIP)¹¹⁷ når det gjelder urfolk sin rett til land og områder.¹¹⁸ Kommentaren omhandler den interne selvbestemmelsen som går på at urfolket skal kunne bestemme over seg selv i saker som angår dem direkte og tradisjonelt. Det fremkommer at selvbestemmelsesretten er en vesentlig betingelse for å overholde menneskerettigheter og at selvbestemmelsesretten skal respekteres for urfolk sine landrettigheter, områder og ressurser.¹¹⁹ Når FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har tolket UNDRIP og ILO-konvensjon nr. 169 og viser til at det er en sammenheng mellom disse, vil UNDRIP kunne få en betydning, samt at det kan styrke den rettskildemessige vekten til ILO-konvensjon nr. 169.

Videre følger det også av UNDRIP artikkel 18 at urfolk har rett til aktiv deltakelse.¹²⁰ Erklæringen er ikke rettslig bindende, men Høyesterett har i HR-2018-456-P (Nesseby) ansett erklæringen for å være et sentralt dokument innenfor urfolksretten og at den gir inntrykk for internasjonal rett. Høyesterett påpeker at bestemmelsene i erklæringen ikke synes å gå lengere enn det som følger av bindende konvensjoner, i første rekke ILO-konvensjonen nr. 169.¹²¹

¹¹⁷ United Nations Declaration on the rights of indigenous peoples (UNDRIP) vedtatt 13. september 2007.

¹¹⁸ Norge er tilsluttet De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og konvensjonen er inkorporert i norsk rett jf. menneskerettsloven § 2 nr. 2 og skal ved motstrid gå bestemmelse i annen lovgivning jf. menneskerettsloven § 3. FNs komite for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gir også «general comments» slik Menneskerettkomiteen gjør for SP konvensjonen.

¹¹⁹ General Comment No. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 side 3 avsnitt 11 og side 5 avsnitt 16.

¹²⁰ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 146.

¹²¹ HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 97.

Etter UNDRIP artikkel 32 (1) skal urfolk også «ha rett til å fastlegge og utforme prioriteringer og strategier med henblikk på å utvikle og bruke sine egne landområder eller territorier og andre ressurser.»

Også artikkel 15 har i flere saker vært anvendt parallelt med artikkel 6 og 7. Artikkel 15 lyder følgende:

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

2. In cases which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to that degree their interest would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

Artikkel 15 viser i første ledd til at statene har en generell forpliktelse til å sikre samiske rettigheter ved gjennomføringen av reguleringstiltak i de tradisjonelle områdene til urfolkene, herunder deltakelse.¹²² Artikkel 15 kan til en viss grad anses som en spesialutforming av artikkel 6 og 7 der artikkel 15 er laget med særlig henblikk på utnyttelse av grunn og naturressurser i de tradisjonelle områdene til urfolket der staten beholder eiendomsretten til mineraler eller ressurser under jorden eller rettigheter til andre ressurser som finnes i landområdet.¹²³ ILOs praksis viser at artikkel 15 alene ikke får anvendelse i saker som gjelder utnyttelse av grunn og naturressurser i tradisjonelle områder.¹²⁴ I klagesaken COB, the Bolivia Central of Workers mot Bolivia påpekes det at artikkel 15 må tolkes i lys av artikkel 6 og 7.¹²⁵

¹²² NOU 2007: 13 side 217.

¹²³ NOU 2007: 13 side 218.

¹²⁴ NOU 2007: 13 side 218.

¹²⁵ NOU 2007: 13 side 218 som henviser til llolex: 161998BOL[169] para 38.

I ILOs manual fremkommer det at bestemmelsen sikrer urfolket rett til å delta i bruk, forvaltning og vern av naturressurser i de tradisjonelle områdene til urfolket. Videre skal urfolket bli konsultert i forbindelse med utforskning og utnyttelse av naturressursene.¹²⁶

Videre har artikkel 15 andre ledd regler om at det ved utnyttelse av naturressurser som staten har eiendomsretten til skal urfolket hvis det er mulig ha en andel i utbytte for denne utnyttelsen.¹²⁷ Inntektene som naturressursene genererer på statens grunn i Nordland og Troms er ikke regulert gjennom lov for å sikre at lokalbefolkningen, herunder samene, får en andel av utbytte for utnyttelse av naturressursene. De får heller ikke delta i beslutninger om hvordan inntektene skal distribueres. Dagens praksis i Nordland og Troms ser dermed ikke ut til å samsvare med artikkel 15. Til sammenlikning har fjellstyrene i områdene sør for Nordland der fjellova gjelder rett til inntekter som følger av fjellova § 11 første ledd. Videre sier loven at fjellstyret bestemmer hvordan overskuddet i fjellkassen skal nyttes jf. fjellova § 11 tredje ledd.

Samerettsutvalget II har foreslått at det for hvert regionalt utmarksstyre skal opprettes en utmarkskasse etter mønster fra fjellova § 11 hvor inntektene fra utmarksbruken i regionen skal gå inn og overskuddet blir disponert av utmarksstyret.¹²⁸ På denne måten vil utbytte i tråd med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 et stykke på vei tilfalle lokalsamfunnet og de bruksberettigede.

Urfolket sin rett til konsultasjon og til å delta i beslutningsprosesser etter bestemmelsene 6, 7 og 15 kan ses på som et utslag av en felles forpliktelse som medfører at staten må konsultere urfolket og å sikre deltakelse i beslutningsprosesser i de sakene som kan få direkte betydning for urfolket i de områdene som de tradisjonelt har brukt.¹²⁹

I «general comment» fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter uttales det at berørte personer må kontaktes før en eventuell beslutning som kan påvirke deres rettigheter blir tatt. Det fremkommer at den internasjonale juridiske standarden for urfolk er

¹²⁶ ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, (1989, (No. 169)): A manual, 2003, side 37, jf. NOU 2007: 13 side 239.

¹²⁷ NOU 2007: 13 side 217.

¹²⁸ NOU 2007: 13 side 695.

¹²⁹ NOU 2007: 13 side 218.

fritt, forhåndsinformert samtykke, som må være en prosess med dialog og forhandlinger hvor samtykke er målet. Urfolk skal ikke bare være involvert i beslutningsprosessen, men skal også kunne påvirke aktivt utfallet for at retten til å delta skal være meningsfull.¹³⁰

Også FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) fremhever konsultasjoner og deltakelse som svært viktig jf. artikkel 19 og 32. Disse bestemmelsene nedfeller et krav om fritt forhåndsinformert samtykke. Regelsettet kreves nødvendigvis ikke samtykke fra urfolket i enhver situasjon, men dersom det er tiltak eller inngrep som går i kjerner av urfolket sin kultur må det antas at det kreves samtykke etter internasjonale rettsprinsipper.¹³¹ Det kan sees på som en «sliding scale», en glidende overgang, på hvilken type inngrep som krever samtykke. Dersom det er viktige spørsmål som får betydning for urfolket sin kultur, samfunn og levesett er det større grunn til å gi urfolket en innflytelse i beslutningsprosesser enn dersom saken har liten betydning for dem.¹³² I Poma Poma saken viser komiteen til at deltakelse i beslutningsprosessen skal være effektiv. Det kreves ikke bare konsultasjon, men også et fritt forhåndsinformert samtykke dersom urfolkets sitt næringsgrunnlag står i fare for å bli ødelagt slik som tilfellet var i Poma Poma saken. Tiltakene må likevel respektere proporsjonalitetsprinsippet slik at felleskapet sine hensyn ikke står i fare for å overleve.¹³³

I ILO-guiden fra 2009 uttales det at etter vedtakelsen av UNDRIP er det nå en generell enighet om viktigheten av å implementere urfolks rettigheter på et nasjonalt plan.¹³⁴

4.3 Har myndighetene anerkjent samene sin rett til bruk av naturressursene og beskyttet den rettslig?

I ILO-guiden fra 2009 til artikkel 7 er det oppsummert for urfolksrettigheter i utvikling av retten til land, territorier og ressurser at «The rights of indigenous peoples to ownership, possession and use of their lands, territories and resources need to be recognized and legally protected. This is a fundamental criterion for them being able to develop their societies in

¹³⁰ General Comment No. 26 (2022) on Land and Economic, Social and Cultural rights E/C.12/GC/26 side 7 avsnitt 21.

¹³¹ Åhrèn, Mattias, *Indigenous Peoples` Status in the International Legal System*, (2016) side 140.

¹³² Åhrèn, Mattias, *Indigenous Peoples` Status in the International Legal System*, (2016) side 139.

¹³³ Poma Poma v. Peru CCPR-2006-1457 punkt 7.5 og 7.6.

¹³⁴ Ravna, Øyvind, *Same- og reindrifftsrett*, (2019) side 181 som henviser til *Indigenous & Tribal Peoples` Rights in Practice, A guide to ILO Convention Nr. 169 (2009) side 5.*

accordance with their own needs and interests.».¹³⁵ Som det fremkommer av ILO-guiden foreligger det en rett for urfolk til bruk av ressurser og disse må bli anerkjent og rettslig beskyttet.

En må dermed vurdere om myndighetene har gjort dette for områdene i Nordland og Troms. Artikkel 7 må suppleres med artikkel 14 nr. 1 hvor det fremkommer at urfolket sin rett til å eie og besitte de landområder de tradisjonelt lever, skal anerkjennes. Artikkel 14 er en forutsetning for deltakelse i beslutningsprosesser. Artikkel 14 lyder i sin helhet:

«1. 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 lands 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.

2. Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.

3. Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve and claims by the peoples concerned.»

Norge er rettslig forpliktet til å anerkjenne samenes «ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy» jf. artikkel 14 (1). Etter bestemmelsen har urfolk krav på å få anerkjent bruksrett på de områdene som urfolket har hatt tilgang til for sitt livsopphold og deres tradisjonelle næring. Bestemmelsen ble tatt med for å omfatte også de tilfeller der urfolket har brukt landområder til for eksempel beite, jakt, samlinger og lignende.¹³⁶ Formålet med bestemmelsen er å sikre samene rett til å kunne utnytte og bruke naturen på en slik måte som er nødvendig for deres kulturelle levemåte.

¹³⁵ Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice, A guide to ILO convention No. 169 (2009) side 118.

¹³⁶ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 160 som henviser til ILO-guiden (1996) side 19.

Det fremkommer ikke klart av ordlyden hva som konkret må gjøres av myndighetene jf. at myndighetene må ta «steps as necessary» for å identifisere land som urfolket tradisjonelt har besittet og for å garantere effektiv beskyttelse for urfolkets rett til eierskap og besittelse jf. artikkel 14 nr. 2. Videre er ordlyden vid hva gjelder at det skal etableres «adequate procedures» i nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområdene for vedkommende folk jf. artikkel 14 nr. 3.

Den vage ordlyden i bestemmelsen åpner opp for at en må vurdere andre rettskildefaktorer.¹³⁷ Etter artikkel 14 nr. 2 må det skje en identifisering eller kartlegging av urfolkets rettigheter etter artikkel 14 nr. 1. Denne ordlyden er bekreftet i en rekke uttalelser fra ILO sine håndhevelsesorganer.¹³⁸ Det behøver ikke lede til rettslig bindende avgjørelser, imidlertid krever artikkel 14 nr. 3 at det etableres hensiktsmessige ordninger for å avgjøre spørsmålene med endelig virkning. En modell som Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms som både kartlegger og dømmer synes ikke ILO-praksis å stenge for.¹³⁹

En rekke uttalelser fra ILOs håndhevelsesorganer underbygger at konsultasjonsplikten er helt grunnleggende for fastleggingen av ordningene for å gjennomføre forpliktelser etter artikkel 14 nr. 2 og 3.¹⁴⁰

Som tidligere nevnt ble resultatet etter utmarkskommisjonen for Nordland og Troms stort sett at kun beiterett ble anerkjent. Et overordnet krav etter artikkel 14 nr. 2 og 3 er at ordningene

¹³⁷ Vigen, Bernhard, *Lov og Rett*, «Finnmarksmodellen for rettighetskartlegging også utenfor Finnmark?» (2008) side 533.

¹³⁸ Vigen, Bernhard, *Lov og Rett*, «Finnmarksmodellen for rettighetskartlegging også utenfor Finnmark?» (2008) side 534 som henviser til observasjonsuttalelsen til Peru i 2003 Ilolex: 062003PER169 avsnitt 9 og observasjonsuttalelsen til Colombia i 2007 Ilolex062007COL169 avsnitt 5. Se også forutsetningsvis de to klagesakene: huichoisaken Ilolex: 161998MEX169 avsnitt 40 og klagesaken mot Danmark Ilolex162000DNK169 avsnitt 36 og 37.

¹³⁹ Vigen, Bernhard, *Lov og Rett*, «Finnmarksmodellen for rettighetskartlegging også utenfor Finnmark?» (2008) side 535.

¹⁴⁰ Vigen, Bernhard, *Lov og Rett*, «Finnmarksmodellen for rettighetskartlegging også utenfor Finnmark?» (2008) side 535 som henviser til Ekspertkomiteens observasjonsuttalelse til Norge i 2004 Ilolex: 062004NOR169 avsnitt 19 og 22. Uttalelser om dette til andre land er blant annet gitt i observasjonsuttalelsen til Colombia i 2007 Ilolex: 062007COL169 avsnitt 5 og i en direkte forespørsel til Venezuela i 2008 Ilolex: 092008VEN169 avsnitt 8. Se videre avsnitt 22 i tolkningsuttalelsen fra the International Labour Office i 2001 Ilolex: 242001169.

for kartleggingen skal være tilgjengelig for urfolket, og at urfolket skal ha en reell mulighet til å få sine krav utredet og avklart.¹⁴¹

For å få en reell deltakelse kan det være hensiktsmessig at kommunikasjonen for å nå ut til urfolket bidrar til klarhet om hva som skal kartlegges og at det blir lagt frem på en tillitsfull måte. Som det fremkommer av for eksempel UNT-1998-2 (Kåfjord/Mannalfeltet) ble de saksøkte stevnet med en såkalt «allmannastevning» med påtegning om oppfordring til å avgi uttalelse og innkalling til rettsmøte. For deler av befolkningen som aldri eller sjeldent er eksponert eller kjent med juridiske termer kan det stilles spørsmål om en slik innkalling ga en positiv oppfordring til å møte opp for å ivareta sine rettigheter. Stevningen ble inntatt i Norsk lysningsblad, dagsavisene Nordlys og Fremtid i Nord samt sendt til lensmann for oppslag og vil trolig på den måten uansett anses å være gjort tilgjengelig. Samerettsutvalget II har vurdert at formkravene til «allmannastevning» er oppfylt i sakene for utmarkskommisjonen.¹⁴²

Dersom en vurderer oppslutningen på de fremmøtte kan en likevel stille spørsmål til om innkallingen har vært gjennomført på en tilfredsstillende måte.¹⁴³

Videre er det et krav om grundighet ved vurderingene av urfolk sine rettigheter.¹⁴⁴ I NOU 2007: 14 Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms som var bakgrunns materialet for Samerettsutvalget er det blant annet sett nærmere på hvilken grad samisk bruksutøvelse og samiske rettigheter og rettsoppfatninger er belyst i kommisjonens rettskildemateriale og i dommene fra Utmarkskommisjonen. Det fremkommer at:

«Generelt må det kunne sies at beskrevet samisk bruk og besittelser i grunnmaterialet er tillagt liten vekt i domsgrunnene. Domsgrunnene viser at Utmarkskommisjonens avgjørelser kan sies å være preget av lovpositivitet, og at kommisjonen har utvist forsiktighet når det gjelder å utlede rettigheter ut fra bruk og sedvanerettslig

¹⁴¹ Vigen, Bernhard, *Lov og Rett*, «Finnmarksmodellen for rettighetskartlegging også utenfor Finnmark?» (2008) side 535 som henviser til avsnitt 41 Ilolox: 161998MEX169 og 092003PER169 avsnitt 4.

¹⁴² NOU 2007: 13 side. 485.

¹⁴³ Se for eksempel UNT-1993-3 romertall I (Storfjord) der 5 grunneierne møtte.

¹⁴⁴ Vigen, Bernhard, *Lov og Rett*, «Finnmarksmodellen for rettighetskartlegging også utenfor Finnmark?» (2008) side 535 som henviser til Ilolox:161998MEX169 avsnitt 41 og Ilolox:162000DNK169 avsnitt 38.

oppfatning. Kjente kontraktrettslige adkomstdokumenter som skjøter og skylddelingsforretninger, er tillagt vesentlig vekt når grenser og rettigheter er fastsatt. Det samme er utskiftnings- og jordskifteforretninger og andre rettsavgjørelser hvor eiendomsgrenser og bruks- og eiendomsrett blir fastlagt. I den grad bruksutøvelse er vektlagt, er dette som tolkningsdokumenter, og ikke som grunnlag for selvstendig rettsserverv.»¹⁴⁵

At det generelt kan sies å ha vært lite søkelys på samisk bruk og besittelse i rettskildematerialet til Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms kan tale for at kravet til grundighet ikke er oppfylt. Tysfjordsaken hvor Utmarkskommisjonen avsa dom 28. oktober 1993, var nærmest et unntak der bruken til de samiskættede gårdseierne som grunnlag for eiendomsserverv ble vektlagt.¹⁴⁶ Dommen ble imidlertid tilsidesatt av Høyesterett i Rt. 1996 s. 1232.¹⁴⁷

Sameretten har utviklet seg mye i tiden etter at Utmarkskommisjonen ble opprettet i 1985. Samene har fått et økt rettsvern i norsk lovgivning gjennom blant annet sameloven som ledet til blant annet opprettelse av Sametinget, Grunnloven § 110 a (nå § 108) ble vedtatt i 1988, inkorporering av SP i norsk rett med menneskerettsloven i 1999 og ratifikasjonen av ILO-konvensjon nr. 169 i 1990. Også i norske domstoler har det skjedd en endring når det gjelder anerkjennelse av samiske rettigheter og tilpasning av bevisbedømmelse etter samisk kultur som blant annet Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogdommen) og Rt. 2001 s. 769 (Selbudommen).¹⁴⁸ En kan dermed tenke seg at vurderingene rundt Utmarkskommisjonen sitt arbeid muligens ville fått et annet utfall dersom kommisjonen skulle gjort sitt arbeid i dag.

¹⁴⁵ NOU 2007: 14 Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms DEL XVIII (Øyvind Ravna) Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og de samiske interessene side 629.

¹⁴⁶ UNT-1992-2 (Tysfjordfeltet).

¹⁴⁷ NOU 2007: 14 side 630.

¹⁴⁸ NOU 2007: 14 side 614.

5 Oppfølging og håndhevelse av internasjonale forpliktelser

Det kan etter analysen som er foretatt se ut til at forvaltningen av naturressursene i Nordland og Troms ikke fullt ut samsvarer med Norges folkerettslige forpliktelser overfor den samiske befolkningen.

Etter SP artikkel 2 har staten både en plikt til å respektere rettighetene og i tillegg sikre dem. I «general comment» fremkommer det at SP artikkel 2 definerer omfanget av de rettslige forpliktelsene statene har. Det fremkommer en generell forpliktelse til å respektere konvensjonens rettigheter og sikre dem til alle individer på deres territorium og under deres jurisdiksjon. I henhold til Wien-konvensjon artikkel 26 om traktatlover er statene pålagt å gjennomføre forpliktelsen i henhold til konvensjonen i god tro.¹⁴⁹

Dersom det skulle bli rettslig fastslått at det foreligger en krenkelse etter folkeretten vil staten ha en reparasjonsplikt etter SP artikkel 2 (3) bokstav c. Dette viser også Menneskerettskomitéen til i Daniel Billy v. Australia.¹⁵⁰ Australia fikk en frist på 180 dager på å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt og som planlegges for å følge opp komiteen sin avgjørelse.

Det følger av SP artikkel 2 nr. 2 at staten er forpliktet til å utforme lover eller andre tiltak som er nødvendig for å gjennomføre rettighetene som anerkjennes i konvensjonen, når slike tiltak ikke allerede er i kraft. Ordlyden oppstiller en plikt til å treffe lovmessige tiltak dersom det er «nødvendig» for å gjennomføre rettigheter i konvensjonen. Når det ikke foreligger en forvaltningsmodell for Nordland og Troms har lokalbefolkningen i områdene ikke mulighet til å aktivt være med i forvaltningen av naturressursene eller fått anerkjennelse for sine bruksrettigheter. For at staten skal gjennomføre rettighetene etter SP konvensjonen vil det da være hensiktsmessig å sørge for en forvaltningsmodell som sikrer rettighetene etter konvensjonen. Det følger av «general comment» at SP artikkel 2 nr. 2 krever at det må gjøres

¹⁴⁹ General Comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 punkt 3.

¹⁵⁰ Daniel Billy v. Australia CCPR/C/135/D/3624/2019 side 17.

nødvendige endringer i nasjonal lovgivning for å sikre samsvar med pakten.¹⁵¹ Lovgivende myndighet må derfor sørge for å utforme et regelverk som regulerer forvaltningen av naturressursene i Nordland og Troms slik at dette er i tråd med de folkerettslige forpliktelser som staten har.

Videre påligger det et ansvar for statene til å sikre en effektiv nasjonal prøving av om rettigheter og friheter etter konvensjonen blir krenket, uansett om krenkelsen er foretatt av personer som har handlet i offentlig tjeneste jf. SP artikkel 2 nr. 3 bokstav a. Siden det er norske domstoler som er den viktigste institusjonen for å kontrollere om myndighetene etterlever sine folkerettslige forpliktelser er det viktig at søksmål om brudd på folkerettslige forpliktelser fremmes for domstolen.¹⁵²

På den andre siden har det vært lite handling fra den utøvende makt etter at det ble konstatert brudd på folkeretten i Fosendommen.¹⁵³ Det kan se ut til at Norge ikke har tatt på alvor grunnlovsbestemmelsen som fastslår at landet har to likeverdige folk, og at staten ikke har lykkes fullstendig med å få til gode ordninger for å sikre urfolk og minoriteters menneskerettigheter.¹⁵⁴

6 Avsluttende bemerkninger

Det er viktig at urfolket sikres en rett til å delta i naturressursforvaltningen for at internasjonale forpliktelser skal overholdes. Som det fremkommer tidligere i oppgaven foreligger det ingen forvaltningsmodell for Nordland og Troms som sikrer urfolket sin rett å bli konsultert og delta i forvaltningen. Det kan som tidligere påpekt se ut til at forvaltningen av naturressursene i Nordland og Troms ikke fullt ut samsvarer med Norges folkerettslige forpliktelser overfor den samiske befolkningen. En mulighet for å sikre deltakelse kan være å innføre en forvaltningsmodell som tar hensyn til samiske interesser samt sikrer konsultasjon og deltakelse.

¹⁵¹ General Comment No. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 punkt 13.

¹⁵² Skogvang, *Samerett*, (2023) side 200.

¹⁵³ HR-2021-1975-S; Ravna, Øyvind, *Juridika Innsikt*, «Sameretten etter fosendommen» (2022).

¹⁵⁴ Vars, Laila Susanne, NRK TV, Helgemorgen, 4.mars 2023 kl. 09:00, Uttalelse i forbindelse med Norges håndtering av fosendommen.

For statens grunn i Nordland og Troms er det som nevnt foreslått av Samerettsutvalget II i 2007 flere lovregler for å sikre samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og naturressurser. Forslagene er ikke fulgt opp, og lovgivende myndighet har ikke gitt lov om forvaltning for områdene i Nordland og Troms.

Muligheten til å delta i forvaltningen for lokalbefolkningen er størst sør for Nordland. I de tradisjonelle samiske områdene i Nordland og Troms der staten har folkerettslige forpliktelser etter både ILO-konvensjon nr. 169 og SP konvensjonen er samisk deltakelse manglende i forvaltningen av naturressursene.¹⁵⁵ For å hindre at det gjøres inngrep i naturressursene som kan medføre en vesentlig negativ konsekvens på kulturen til urfolk er det behov for en forvaltningsordning som åpner for en effektiv deltakelse.

I Voksenåserklæringen fra 1997 lovet Bondevik regjeringen at fjellova hvor prinsippet om lokal forvaltning er knesatt også skal gjelde for Nordland og Troms.¹⁵⁶ Regjeringen Solberg varslet ved distrikts- og digitaliseringsminister Linda Hofstad Helleland i 2021 slutten for Statskog SF sin forvaltning i Nordland og Troms og at det skulle komme en ny forvaltning av det som i dag er statens grunn i Nordland og Troms.¹⁵⁷

Det har imidlertid ikke skjedd noe på det politiske plan som har medført en endring av forvaltningen i Nordland og Troms. Dersom søksmålet fra Beiarn og Bardu blir fremmet etter behandlingen i Høyesterett, vil domstolen måtte ta standpunkt i et spørsmål som burde vært løst av lovgiver.

Som nevnt er det både samer, kvener og nordmenn i de nordligste fylkene. Selv om positiv diskriminering i enkelte tilfeller er saklig begrunnet, er det ikke nødvendigvis lett å forstå for de som blir unntatt dersom samer blir gitt særrettigheter. Spesielt ikke etter fornorskningsprosessen som blant annet har resultert i at deler av den samiske befolkningen ikke lenger betrakter seg som samer selv om de fortsatt kan være aktive utøvere av kulturen. For å unngå konflikt kan det være hensiktsmessig å utforme områderettigheter i de

¹⁵⁵ Ravna og Eriksen, *Allmenningsretten i Norge – ulike regler for like arealer*, upublisert bok (2023) side 148.

¹⁵⁶ Siljebråten, Pressemelding Bardu Kommune, (2021).

¹⁵⁷ Sveen, NRK Troms og Finnmark, Regjeringen varsler slutten for Statskog i Nordland og Troms (2023).

tradisjonelle samiske bosettingsområdene. Det kan utformes særordninger for forvaltning av naturressursene for samiske bosettingsområder, lignende slik som løsningen ble i Svartskogen i Mandalen etter Svartskogdommen der det er innbyggerne i bygda som har rettigheter i utmarka uavhengig av etnisitet. Dersom ordningene er begrunnet i hensynet for å bevare samisk kultur, må slike ordninger antas å tilfredsstille kravene i SP artikkel 27. Kystfiskeutvalget og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter legger dette til grunn.¹⁵⁸ Det mest hensiktsmessige kan imidlertid være å innføre en forvaltningsmodell for hele Nordland og Troms, der det er tatt hensyn til samiske interesser siden det i store deler av disse områdene er samisk befolkning.

¹⁵⁸ Skogvang, *Samerett*, (2023) side 188 som henviser til NOU 2008: 5 side 374 punkt 11.5 og Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i sin Temarapport 2016, *Sjøsamenes rett til sjøfiske*, punkt 2.5.3

Kildeliste

Internasjonale konvensjoner og erklæringer

ILO-konstitusjonen/ ILO Constitution, 29.oktober 1919

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

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter 16. desember 1966 / International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 16. desember 1966

Valgfri protokoll til den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, 16. desember 1966 / Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights 16. desember 1966

Wien-konvensjonen om traktatretten 23. mai 1969/ Vienna Convention on the Law of Treaties 23. mai 1969

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

FNs erklæring om urfolks rettigheter, 13. september 2007 / United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)

Øvrige internasjonale rettskilder og andre lands rettskilder

Committe on Economic, Sosial and Cultural Rights, General Comment No. 26 (2022) on Land and Economic, Social and Cultural rights, E/C.12/GC/26

Human Rights Comittee, General Comment No. 23, Article 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 08/04/1994.

Human Rights Committee, General Comment No. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26/05/2004

Human Rights Committee, Ivan Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985),
CCPR/C/33/D/197/1985 (1988)

Human Rights Committee, Ilmari Länsman et al v. Finland (Communication No 511/1992),
CCPR/C/58/D/511/1992 (1994)

Human Rights Committee, George Howard v. Canada (Communication No. 879/1999)
CCPR/C/84/D/879/1999 (2005)

Human Rights Committee, Àngela Poma Poma v. Peru (Communication No. 1457/2006)
CCPR/C/95/D/1457/2006 (2009)

Human Rights Committee, Daniel Billy et al v. Australia (Communication No 3624/2019)
CCPR/C/135/D/3624/2019 (2022)

Högsta domstolens dom 23. januar 2020 i mål nr. T 853-18 (Girjas)

ILO, *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, (1989, (No. 169)): A manual*, 2003

ILO, *Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice, A guide to ILO Convention No. 169*
(2009)

ILO guiden (1996) [Henvist til i Skogvang, Susann Funderud, Samerett, Universitetsforlaget,
4.utgave, Oslo 2023 s. 160]

Ilolex: 091995NOR1691 (diamantleting i Finnmark)

Ilolex: 161998BOL[169] (skogsdrift)

Ilolex: 161998MEX169 (huichoisaken)

Ilolex: 161999COL169A (utarbeiding av lovgivning om konsultasjoner, veibygging,
petroleumvirksomhet)

Ilolex: 161999COLB [Henvist til i NOU 2007: 13 side 219]

Ilolex: 162000DNK169

Ilolex: 162000ECU169 (petroleumvirksomhet)

Ilolex: 062003PER169

Ilolex: 062004NOR169 (Finnmarksloven)

Ilolex: 162004MEX169 (Grunnlovsfesting av urfolkets status)

Ilolex: 162006MEX169 (veibygging)

Ilolex: 062007COL169

Ilolex: 092008VEN169

Ilolex: 242001169

Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo, Judgement of 20. november 2010

Norske lover

Kongerike Norges Grunnlov 17.mai 1814

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

Opphevet: Lov 7. juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjon for Nordland og Troms (Lov om utmarkskommisjon)

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

Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetaksloven)

Lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v i statsallmenningene (statsallmenningsloven)

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

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

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

Lov 20. juni 2014 nr. 51 om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven)

Norske lovforarbeider og andre offentlige dokumenter

Dok. Nr. 16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling

NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur

NOU 2007: 13 (A og B) Den nye sameretten; Utredning fra Samerettsutvalget

NOU 2007: 14 Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget

NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark

NOU 2018: 11 Ny fjellov

NUT 1969: 1 Innstilling om Lov om utnyttelse av rettigheter og herligheter i statsallmenningene (fjellev)en

Ot. prp. nr. 32 (1972-1973) Om lov om endringer i lov om merverdiavgift og i lov om avgift på investeringer m.v

Ot. prp. nr. 3 (1998–1999) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Prop. 116 L (2017-2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, Kommunal- og distriktsdepartementet, Regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta/id450743/> (sjekket 27.april 2023)

St. meld. Nr. 28 (2007 –2008) om lov om endring i straffeloven 20.mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)

Rettspraksis fra Norge

Høyesterettspraksis

Rt. 1963 s. 1263 (Vinstra)

Rt. 1982 s. 241 (Alta)

Rt. 1991 s. 1311

Rt. 1996 s. 1232

Rt. 2000 s. 1811 (Finanger)

Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen)

Rt. 2008 s. 1789

HR-2008-1764-S

HR-2016-2030-A (Stjernøya)

HR-2018-456-P (Nesseby)

HR- 2021-1975-S (Fosen)

HR-2022-1161-U

HR-2023-491-P (Snøkrabbe)

Underrettspraksis

Salten og Lofoten tingrett, kjennelse 7. oktober 2021 (TSOL-2021-975227)

Hålogaland lagmannsrett, kjennelse 7. februar 2021 (LH-2021-167591)

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, dom 26. april 1990, UNT-1987-3
(Skjerstadfeltet)

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, dom 25. januar 1993, UNT-1993-3 (Storfjord)

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, dom 28. oktober 1993, UNT-1992-2
(Tysfjordfeltet)

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, dom 5. mai 1999, UNT-1998-2
(Kåfjord/Mannalfeltet)

Litteratur

Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 9. utgave, Universitetsforlaget (2022)

FN-sambandet, ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter, sist oppdatert 08.12.2022,
<https://www.fn.no/om-fn/avtaler/urfolk/ilo-konvensjonen-om-urfolks-rettigheter> (sjekket
24.03.23)

Larsen, Kjetil Mujezinović, «FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter» *Store norske
leksikon*, hentet 24. mars 2023

https://snl.no/FNs_konvensjon_om_sivile_og_politiske_rettigheter (sjekket 23.04.2023)

Midtkandal, Bendik, *Betydningen av ILO-169 i norsk rett - En studie av konvensjonens
gjennomslagskraft*, masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø 2020

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, Sjøsamenes rett til sjøfiske,
Temarapport 2016, <https://www.nhri.no/2017/temarapport-2016-sjosamenes-rett-til-sjofiske/>
(sjekket 29.04.2023)

Ravna, Øyvind, *Same- og reindriftsrett*, 1. utgave, 1. opplag, Gyldendal Norske Forlag 2019

Ravna, Øyvind, «Sameretten etter fosendommen», *Juridika Innsikt*, publisert 6.februar 2022,
<https://juridika.no/innsikt/sameretten-etter-fosen-dommen> (sjekket 06.02.2023)

Ravna, Øyvind og Gunnar Eriksen, *Allmenningsretten i Norge – ulike regler for like arealer*,
bok under publisering, Cappelen Damm Akademisk 2023

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018

Sevatdal, Hans, Per Kåre Sky og Erling Berge (red.), *Eigedomshistorie: Hovudliner i norsk
eigedomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtia*, Universitetsforlaget 2017

Siljebråten, Mari, Pressemelding Bardu Kommune, publisert 05.juni 2021, <https://www.bardu.kommune.no/pressemelding-beiarn-og-bardu-vil-ha-likhet-for-loven-lokal-forvaltning-av-utmarka-ogsaa-i-nord.6392832-526070.html> (sjekket 29.04.2023)

Skoghøy, Jens Edvind A, *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018

Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 4.utgave, Universitetsforlaget 2023

Skogvang, Susann Funderud, ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk, Store norske leksikon https://snl.no/ILO-konvensjonen_om_urfolk_og_stammefolk (sjekket 27. mars 2023)

Stenseth, Geir, *Allmenningens janusansikt*, 1. utgave, Gyldendal Norske Forlag AS 2005

Sveen, Eirik Hind, NRK Troms og Finnmark, <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/regjeringen-varsler-slutten-for-statskog-i-nordland-og-troms-1.15533106> (sjekket 29.04.2023)

Thor Falkanger, *Allmenningsrett*, Universitetsforlaget 2009

Ulfstein, Geir, «Den rettslige betydningen av avgjørelser fra menneskerettslige konvensjonsorganer», *Lov og rett*, vol. 51, 9, 2012 <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/ISSN1504-3061-2012-09-04> (sjekket 29.04.2023)

Vigen, Bernhard, Vol. 47, Utg. 9, «Finnmarksmodellen for rettighetskartlegging også utenfor Finnmark?», *Lov og Rett*, 2008 <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-3061-2008-09-03#AFN6> (sjekket 28.04.2023)

Åhrèn, Mattias, *Indigenous Peoples` Status in the International Legal System*, Oxford University Press 2016

Andre kilder

Vars, Laila Susanne, NRKTV, Helgemorgen, 4.mars kl. 09:00 <https://tv.nrk.no/serie/helgemorgen-tv/202303/DNRR62002023/avspiller> (sist sjekket 29.04.2023)

