NOU 2007:13

”Den nye sameretten: Utredning fra Samerettsutvalget”

Sørsamisk høringsuttalelse

4. mars 2009

Innhold

Innledning 3
1. Kartleggings- og anerkjennelsesloven 5
1.1 Lovens formål 5
1.2 Lovens virkeområde og forholdet til folkeretten 6
1.3 Bestående historiske samiske rettigheter 7
1.4 Identifisering og anerkjennelse av samiske rettigheter 8
1.5 Rettskraft 22
1.6 Ekspropriasjon 24
2. Forvaltningsordningene (hålogalandsloven og fjellloven) 25
2.1 Felles forvaltningsordning for det sørsamiske området i Norge 26
2.2 Effektiv samisk deltakelse i forvaltningen av sørsamiske områder 26
2.3 Forholdet til folkeretten 31
2.4 Samiske rettigheter i Sør-Norge begrenset til reindriftsrettigheter - fjelloven 32
2.5 Rettighetsspørsmål Hålogalandsloven 33
2.6 Grunndisponeringstiltak 34
2.7 Mangelfull utredning om forvaltningen av områdene sør for Nordland 35
2.8 Videreføring av Statskog SF 37
2.9 Begrensning av forvaltningsordningen til statsgrunn - fjelloven 37
2.10 Positiv særbehandling 38
2.11 Framtidig forvaltningsordning for det sørsamiske området 38
3. Saksbehandlings- og konsultasjonsloven 40
3.1 Lovens formål og forholdet til folkeretten 40
3.2 Geografisk og saklig virkeområde 41
3.3 Alminnelige saksbehandlingsregler 42
3.4 Konsultasjoner og forhandlinger 42
4. Samerettsutvalgets fol kerettslige avgrensning 44
5. Signaturliste 47

Innledning

Dette er en høringsuttalelse om Samerettsutvalgets utredning NOU 2007:13 - ”Den nye sameretten” – avgitt av følgende sørsamiske organisasjoner, institusjoner og samepolitiske organisasjoner: (1) Aajege – Saemien Gielejih Maahtoejarnge, (2) Arbeiderpartiets Samepolitiske Forum, Valgkrets 6, (3) Byrkije, (4) Femund, (5) Fovsen Njaarke Nord, (6) Fovsen Njaarke Sør, (7) Gaske-laanten sijte (Færen), (8) Gåebrien sijte, (9) Helgeland Sammid Særvi, (10) Hemnes Samiske Forening, (11) Hestmannen/Strandtindene, (12) Ildgruben, (13) Jillen-Njaarke – vestre sijte, (14) Jillen-Njaarke – østre sijte, (15) Jåama – foreningen samiske nytteplanter, (16) Luvlie Njåmesen Dajve, (17) Låarte Sijte, (18) Maadtoej Sijte, (19) Maadtoej Sijtij Boåtsoe (20) Maaje AS, (21) Nordland Reindriftssamers Fylkeslag, (22) Nord-Trøndelag Reinsamelag, (23) Nord-Trøndelag Saemiej Saervie, (24) Ranen Saemiijde, (25) Røssåga/Toven, (26) Saemien Sijte, (27) Saanti Sijte, (28) Sameskolen for Midt-Norge, (29) Sijti Jarnge, (30) Skæhkere Sijte, (31) Stientjen Saemien Siebrie/Sameforeningen i Steinkjer, (32) Stiftelsen Maaje Njåana, (33) Stiftelsen Saemien Sijte, (34) Sør-Trøndelag og Hedmark Reinsamelag, (35) Sør-Trøndelag og Hedmark Saemiej Saervie, (36) Trollheimen, (37) Voengelen Diehtie, (38) Voengelh-Njaarke, (39) Østre Namdal Reinbeitedistrikt, (40) Åarjel Daajve, (41) Åarjel Læstoe, (42) Åarjel Njaarke, (43) Åarjel Saemien Gærhkoejielememoenetse, (44) Åarjel-Saemiej Skuvle, (45) Åarjelsaemien Noereh.

Organisasjoner og institusjoner som er medlemmer i Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) gjør høringsmottaker oppmerksom på at de fullt ut står bak og støtter høringsuttalelsen fra NRL. De angjeldende organisasjoner og institusjoner har imidlertid funnet det riktig å også stille seg bak nærværende høringsuttalelse fordi den spesielt belyser sørsamiske forhold og bidrar til å nyansere og formidle det sørsamiske synet på de aktuelle spørsmålene.

Nærværende dokument er en felles sørsamisk høringsuttalelse om NOU 2007:13. Pitesamene har sluttet seg til høringsuttalelsen gjennom Salto – Biehte Samiid Saervi.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er takknemlig for det omfattende utredningsarbeid som Samerettsutvalget har fått utført om samenes historiske bruk av naturen og rettighetsforhold i de tradisjonelle sørsamiske og områdene, inntatt i *NOU*

2007:14 ”*Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark ti! Troms - Bakgrunnsmateria!e for Samerettsutva!get*”. Materialet gir en god framstilling av den historiske bruken av land, vann og ressurser i tradisjonelle sørsamiske områder.

Samerettsutvalgets flertall har imidlertid etter vår oppfatning ikke tatt hensyn til det foreliggende historiske bakgrunnsmaterialet i utformingen av lovforslagene knyttet til tradisjonelle sørsamiske områder, og disse forslagene vil derfor ikke bidra til å rette opp uoverensstemmelser mellom gjeldende norsk rett og historiske samiske rettigheter – rettigheter som gradvis og systematisk er blitt fratatt samene gjennom politiske beslutninger, lovgivning og rettspraksis.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at det ikke er samsvar mellom utredningens forskningsdel (NOU 2007:14) samerettsutvalgets lovforslag (NOU 2007:13). Forskningsdelen dokumenterer at samenes landområder ble konfiskert uten deres samtykke. Samene som opprinnelige rettighetshavere har aldri samtykket til privatiseringen av kollektive samiske landområder til fordel for andre, og samene fikk heller aldri anledning til påvirke denne utviklingen. Utredningens forskningsdel dokumenterer samenes historie i tradisjonelle sørsamiske områder og redegjør for samisk rettstenkning, men dette har ikke fått betydning for utvalgets lovforslag. Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den klare oppfatning at det er samene som har den opprinnelige retten til grunn, vann og ressurser i tradisjonelle sørsamiske områder uavhengig av hvem som i dag ”formelt” har eiendomsrettighetene. Det er en utbredt sørsamisk oppfatning at innstillingen fra samerettsutvalget er et nytt overgrep mot sørsamene, og at det derfor er spesielt viktig at man i høringsrunden tar spesielt hensyn til synspunktene fra det sørsamiske samfunn.

Kartlegging av samiske rettigheter og avklaring av samiske rettskrav på grunnlag av gjeldende norsk rett vil verken sikre historiske samiske eier- og bruksrettigheter eller oppfylle statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Flertallets forslag til forvaltningsordninger splitter det sørsamiske samfunn på en unaturlig måte, samtidig som forslagene om forvaltningsordninger ikke oppfyller folkerettens krav med hensyn til effektiv samisk innflytelse over forvaltningen av land, vann og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den klare oppfatning at det er absolutt nødvendig å gjennomføre en grundig offentlig kartlegging av hvordan privatiseringen av tradisjonelle sørsamiske området ble gjennomført. Utredningens forskningsdel gir et godt innblikk i disse forhold (NOU 2007:14, side 27-1 98) men det er likevel nødvendig å gjennomføre en kartlegging av dette innenfor rammen av den kartleggingsprosessen som Samerettsutvalget foreslår bør iverksettes. Dette er helt avgjørende i forhold til kjernespørsmålet - spørsmålet om samenes rett til land, vann og ressurser i egne tradisjonelle områder. Sørsamene mistet store landområder i forbindelse med vedtakelsen av Felleslappeloven (1883), gjennomføringen av Lappekommisjonens forslag (1889), og distriktsinndelingen (1894), samt i forbindelse med og etter unionsoppløsningen. Sørsamene har ikke på noe tidspunkt gitt fra seg retten til land, vann og ressurser i egne områder. Denne problemstillingen omtales nærmere i høringsuttalelsens kapittel 1.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er i det aller vesentligste positive til Samerettsutvalgets forslag til saksbehandlings- og konsultasjonslov. Man er likevel av den oppfatning at saksbehandlings- og konsultasjonsloven må etablere en sterkere forhandlingsplikt for myndighetene enn det utvalget foreslår - i saker som i betydelig grad kan skade grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer og samisk samfunnsliv, eller som krenker grunnleggende samiske rettigheter - med den virkning at slike tiltak ikke skal kunne iverksettes med mindre Sametinget og berørte samer samtykker. Dette anses som nødvendig for å sikre framtiden for samisk kultur, samiske næringer og det samiske samfunnet.

1. Kartleggings- og anerkjennelsesloven

1.1 Lovens formål

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at formålet med en kartleggings- og anerkjennelseslov må være å sikre at kartlegging og anerkjennelse av samiske rettigheter til grunn og naturressurser skjer i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser. Statens folkerettslige forpliktelser med hensyn til identifisering og anerkjennelse av rettigheter til land og ressurser i tradisjonelle samiske områder begrenser seg til statens forpliktelser overfor samene som et urfolk

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at dette må komme til uttrykk i lovteksten og foreslår at ordet ”samiske” erstatter ordet ”eksisterende” i lovteksten. Videre bør ordet ”vann” tilføyes lovteksten slik at det blir klart at kartleggingen også skal gjelde retten til vann i tillegg til grunn og naturressurser. Med andre ord bør kartleggingslovens § 1 lyde som følger:

Bestemmelser i nevnte to konvensjoner skal ved motstrid gå foran bestemmelser i loven her.

Loven her skal forøvrig anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

1.4 Identifisering og anerkjennelse av samiske rettigheter

Samerettsutvalget foreslår opprettelse av en kartleggingskommisjon som skal utrede bruks- og eierrettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover, jf. forslag til kartleggings- og anerkjennelseslov § 4. Videre er det foreslått opprettelse av en særdomstol som skal behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at kartleggingskommisjonen har utredet rettighetsspørsmålene, jf. forslag til kartleggings- og anerkjennelseslov § 15.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner sier seg enige i at det er behov for en særskilt kartleggingsprosess for å identifisere samiske rettigheter, blant annet fordi staten i henhold til ILO-konvensjonens artikkel 14 (2) forpliktet til å ta nødvendige skritt for å identifisere de landområder der samene tradisjonelt lever, og sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og rett til besittelse.

Samerettsutvalgets flertall legger til grunn at gjeldende norsk rett fullt ut er i samsvar med folkerettens bestemmelser om urfolks rett til land og ressurser og at kartlegging og at anerkjennelse av samiske rettigheter på grunnlag av gjeldende nasjonal rett dermed vil oppfylle statens folkeretteslige forpliktelser overfor samene.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er imidlertid av den oppfatning at den nåværende formulering av kartleggingskommisjonens mandat ikke oppfyller folkerettens krav – fordi samene har rettigheter til land, vann og ressurser i tradisjonelle samiske områder utover det som følger av norsk tingsrett. Man kan derfor ikke akseptere at det rettslige grunnlaget for identifisering og anerkjennelse av samiske rettigheter begrenses til gjeldende norsk rett.

ILO-konvensjonens artikkel 14 (1) *første setning* fastslår at staten er forpliktet til å anerkjenne vedkommende urfolks rettigheter til eierskap og besittelse av de landområder der de tradisjonelt lever. Skillet mellom land som samene tradisjonelt befolker eller hvor de tradisjonelt lever (”traditionally occupy”) og landområder de ikke befolker alene (”not exclusively occuppied by them”) er den sentrale sondringen i artikkel 14 (1). Etter artikkel 14 (2) er staten forpliktet til å identifisere de landområder som går inn under det første alternativet (”traditionally occupy”). Med andre ord er staten forpliktet til å *identifisere* de områder samene *kollektivt* befolker for at deres eier- og

besittelsesrettigheter skal kunne gis en rettslig anerkjennelse. Samerettsutvalgets forslag legger imidlertid opp til en prosess som i praksis vil føre til kartlegging av enkeltindividers og mindre gruppers individuelle eier- og bruksrettigheter. Gjeldende norsk rett anerkjenner ingen særskilte kollektive samiske rettigheter av betydning for tilgangen til land, vann og ressurser utover rettigheter som følger av den alminnelige retten til å drive reindrift. Utover den alminnelige reindriftsretten anerkjenner gjeldende norsk rett ingen kollektive samiske rettigheter til land og ressurser. Det nærmeste norsk rettspraksis kommer i forhold til å anerkjenne samisk kollektiv eiendomsrett kommer til uttrykk i Svartskog-dommen. Gjeldende norsk rett er derfor ikke egnet til å sikre kollektive samiske rettigheter i samsvar med de krav som ILO-konvensjonens artikkel 14 (2) fastsetter.

Spørsmålet om hvilke forpliktelser ILO-konvensjonens artikkel 14 (1) fastsetter for staten er etter vår oppfatning det sentrale tema i vurderingen av hvorvidt utvalgets forslag for kartleggings- og anerkjennelsesmekanismen oppfyller folkerettens krav. Forarbeidene til konvensjonen bidrar i liten grad til å avklare dette spørsmålet. Likeledes bidrar heller ikke ILO praksis og konvensjonspartenes praksis til å avklare spørsmålet om hvordan retten til land og ressurser kan utformes i nasjonal lovgivning for å være i samsvar med konvensjonens krav. Alminnelige traktatrettslige tolkningsprinsipper må derfor anvendes ved tolkning av ILO-konvensjonen, jf. Wien-konvensjonen om traktatretten av 1969, artiklene 31 – 33. Ved tolkning av traktater skal det som hovedregel tas utgangspunkt i bestemmelsenes ordlyd i sin sammenheng og ut fra traktatens formål. ILO-konvensjonen tar som kjent sikte på beskytte urfolks levemåte og kultur ut fra deres egne prioriteringer.

Spørsmålet om hvilke forpliktelser som følger av ILO-konvensjonens artikkel 14 (1) var også et sentralt tema i den folkerettslige vurderingen av forslaget til ny finnmarkslov (Ot.prp. nr. 53 (2002-2003)) som professorene Graver og Ulfstein foretok etter oppdrag fra Justisdepartementet. Med hensyn til spørsmålet om hvilke landområder som må betegnes som land som urfolk ”traditionally occupy” (områder hvor urfolks rettigheter til eierskap og besittelse skal anerkjennes) konkluderte Graver og Ulfstein, under henvisning til alminnelige traktatrettslige tolkningsprinsipper, med at det ikke kan stilles krav om at den samiske besittelsen har vært så eksklusiv at ikke andre har utøvd bruk i området på grunnlag av begrensede rettigheter eller tålt bruk.

Graver og Ulfstein er av den oppfatning at en dekkende oversettelse av begrepet ”lands which they traditionally occupy” vil være *områder urfolk tradisjonelt befolker*. De framhever at begrepet ”occupy” omfatter både *det å bo og det å utnytte* et område. Det at også andre har utøvd bruk i et område, vil derfor i utgangspunktet ikke medføre at samenes befolkning av et område ikke har vært eksklusiv i konvensjonens forstand.

Det sentrale spørsmålet i forhold til utvalgets forslag om at samiske bruks- og eierrettigheter skal utredes og fastsettes på grunnlag av *gjeldende norsk rett* er om gjeldende nasjonal rett tilfredsstiller ILO-konvensjonens krav til anerkjennelse av eier- eller besittelsesrettigheter, jf. ILO-konvensjonens artikkel 14 (1) *første setning*. Vi er av den oppfatning at gjeldende norsk rett ikke oppfyller ILO-konvensjonens krav til anerkjennelse av eier- eller besittelsesrettigheter, og at en kartlegging som foreslått av samerettsutvalget dermed heller ikke vil sikre en effektiv sikring av samiske rettigheter i samsvar med konvensjonen.

Det må legges til grunn at samiske enkeltindivider og mindre grupper, eksempelvis siidaer, etter norsk rett har opparbeidet seg eier- og bruksrettigheter til visse områder på grunnlag av hevd og alders tids bruk. Utviklingen av norsk rett på dette punktet er imidlertid ikke tilstrekkelig til at ILO-konvensjonens krav til anerkjennelse av eier- eller besittelsesrettigheter kan anses å være oppfylt.

Temaet ”bruks- og eierrettigheter” i kartleggingsloven § 4 første ledd første punktum er i følge samerettsutvalget en henvisning til hva som etter tingsretten ligger i disse begrepene, med den samiske tilpasningen som framgår av høyesterettsdommene i Rt. 2001 s. 769 (Selbu) og Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen).[2]

Dette er lite tilfredsstillende fra et samisk perspektiv. Selbu-saken er som kjent begrenset til reindriftens beiterett på privat utmarksgrunn. Svartskog-dommen framstilles til tider som en anerkjennelse av kollektiv samisk eiendomsrett. Dette er i stor grad misvisende fordi det samiske elementet i dommen i stor grad begrenser seg til vurderingen av hvorvidt vilkåret om god tro er oppfylt. Utover dette kunne en hvilken som helst ikke-samisk gruppe av rettighetspredenter oppnådd tilsvarende resultat som i

[2] NOU 2007:13, merknader til kartleggingsloven § 4, side 1147

Svartskog-dommen under ellers identiske omstendigheter. Svartskog-dommen er med andre ord ikke å anse som anerkjennelse av samenes kollektive rettigheter på grunnlag av deres status som urfolk.

Reindriftens rettsskapende effekt i henhold til gjeldende norsk rett er et annet konkret eksempel som kan bidra til å illustrere dette problemet. I henhold til gjeldende norsk rett er reindriftsretten å anse som en *bruksrett* etablert gjennom sedvane og alders tids bruk. Samisk bruk av områder til reindrift og bosetting etablerer imidlertid ikke eiendomsrett i henhold til gjeldende norsk rett. Begrunnelsen for dette er at reindrift ikke anses som tilstrekkelig intensiv til å etablere noen annen form for rettighet enn ren bruksrett.

Dette er imidlertid ikke tilfellet dersom den samiske bruken av områdene til reindrift og bosetting vurderes i lys av ILO-konvensjonens artikkel 14 (1), fordi staten er forpliktet til å anerkjenne samisk rett til å eie *og* besitte landområder hvor deres bruk og bosetting oppfyller vilkårene i artikkel 14 (1) *første setning* - uavhengig av hvilken form for tradisjonell samisk bruk det er tale om.

Gjeldende norsk tingsrett er utviklet for å etablere beskyttelse for individuelle rettigheter, med siktemål å sikre rettigheter i samsvar med norsk rettsoppfatning og behov som gjorde/gjør seg gjeldende i det norske bondesamfunn. Anvendelse av gjeldende norsk rett for identifisering og anerkjennelse av samiske rettigheter vil derfor framstå som diskriminering av den samiske part, sammenlignet med ikke-samiske rettighetspretendenter, fordi samisk bruk av land og ressurser ikke tilkjennes samme rettsskapende virkning som konkurrerende norsk bruk.

Eksempelvis vil hevd av bruksrettigheter til fast eiendom tilkjennes etter 20 år når bruk kan identifiseres gjennom faste innretninger, jf. hevdsloven § 2. For bruksrettigheter som ikke vises ved faste innretninger er hevdstiden 50 år. Samisk bruk kan i motsetning til norsk bruk normalt ikke identifiseres gjennom faste innretninger fordi samisk bruk som hovedregel ikke etterlater seg spor i naturen, med unntak av enkelte former for innretninger som for eksempel reindriftsrelaterte anlegg. Samiske kulturminner som boplasser, fangstanlegg, offerplasser og gravsteder som er godt synlige i terrenget blir normalt tillagt liten vekt i norsk tingsrettslig sammenheng. Norsk bruk vil derfor normalt på atskillig kortere tid etablere hevd for bruksrettigheter enn hva tilfellet er for samisk bruk.

Rettserverv ved alders tids bruk har tre elementer: (1) den aktuelle bruken må være av en viss intensitet, (2) bruken må ha skjedd i lang tid, (3) og den må ha skjedd i god tro. Det foreligger ikke noe krav om at bruken må ha vist seg ved en synbar innretning, men slike innretninger vil likevel forsterke kravet – noe som igjen innebærer en urimelig fordel for norske rettighetspretendenter. Intensitetskravet vurderes normalt i relasjon til den norske normen – som er basert på den sedvanlige norske bruksintensiteten. Samiske rettighetspretendenter vil normalt også ha problemer med å oppfylle kravet om god tro med hensyn til bruksutøvelse i strid med "rette eiers" posisjon. Dette gjelder spesielt i sørsamiske områder hvor store deler av tradisjonelle samiske bruksområder gjennom tidene på en urettmessig måte er blitt overskjøtet til private eiere. Det er i slike tilfeller vanskelig for den samiske part å oppfylle det norske tingsrettslige kravet om god tro.

Denne problemstillingen må ses i lys av det forhold at store deler av de tradisjonelle samiske områdene er blitt gjenstand for privatisering til fordel for andre enn samene. Dette har skjedd til tross for at samenes historiske bruk av områdene burde vært anerkjent for å være av rettsstiftende karakter. Staten tok imidlertid ikke hensyn til samenes historiske rettigheter i den storstilte privatiseringen av samiske landområder på 1 800-tallet og etter unionsoppløsningen i 1905.

På slutten av 1 800-tallet ble det et stadig økende press mot samene både lokalt, regional og sentralt. Bøndene jobbet intenst for å få vedtatt en rekke lover og forordninger som hadde som siktemål å svekke reindriften og samenes rettigheter. I realiteten var bøndene sentrale aktører og premissleverandører både for "Fælleslappe-loven" av 1883, Lappekommisjonen av 1889, innføring av reinbeitedistrikter i 1894 og "Tilleggslappeloven" av 1897. Formålet med disse lovene og forordningene var å styrke bøndenes posisjon i forholdet til reindriften. I perioden omkring 1900-årsskiftet ble det dessuten vedtatt *totalforbud* mot samisk reindrift i en rekke kommuner i Sør-Norge. Dette førte til en kraftig innsnevring av gamle samiske bruksområder i Hedmark og Sør-Trøndelag og innebar at flere reindriftssamer som hadde tilhold utenfor de nyetablerte reinbeitedistriktene ble tvangsflyttet til områder innenfor de nye distriktsgrensene. Det gjaldt i særlig grad samer som oppholdt seg i Trollheimen, på Gauldalsvidda og i Nord-Østerdalen.[3] Dette skjedde også i tilstøtende områder.

[3] Fjellheim, Sverre (1999), *Samer i Rørostraktene*

Det var staten som i samråd og samarbeid med de enkelte kommunene bestemte hvor samene skulle ha adgang til å oppholde seg med sine rein. De berørte samene hadde ingen innflytelse over denne prosessen og det som skjedde kan derfor ikke betegnes på noen annen måte enn ren tvangsforflytning. Områdene som samene ble tvunget til å forlate ble så overskjøtet til ikke-samer. Dette er bakgrunnen for at store deler av det sørsamiske området i dag er i privat eierskap. Det sier seg selv at samene i en slik situasjon vil ha store problemer med å oppfylle det tingsrettslige kravet om god tro fordi områdene formelt og offisielt er overskjøtet til andre.

Dette gjelder eksempelvis områder i Nord-Trøndelag hvor fire av landets største private eiendommer ligger. Med eiendommer på til sammen 1,33 millioner dekar er AS Meraker Brug landets største private grunneier. Meråker kommune er unik i landssammenheng ved at 95 % av kommunens samlede arealer er privateid. Et annet eksempel på en stor eiendomsbesitter i Nord-Trøndelag er Værdalsbruket som eier 900.000 dekar, og dermed er omtrent 60 % av arealene i Verdal kommune privateid.[4] Store deler av det tradisjonelle sørsamiske området er med andre ord i dag eid av sterke private forretnings- og kapitalinteresser. I tillegg til slike store eiendommer er også mindre private utmarksområder privateid.

Eksistensen av store private utmarkseiendommer i tradisjonelle sørsamiske områder er ikke begrenset til Nord-Trøndelag fordi dette også er et problem i Sør-Trøndelag. Thomas Angel Stiftelse eier eksempelvis store utmarkstrekninger i kommunene Selbu og Tydal. I tillegg til betydelige skogsområder eier stiftelsen også høyfjellsområder. Eksempelvis gjelder dette fjellstrekningene langs riksgrensen i deler av kommunene Selbu og Tydal.[5] Røros Verk var også tidligere en betydelig privat storgrunneier, men disse arealene har gradvis blitt overskjøtet til andre private eiere. Store områder kom også i privat eie i forbindelse med at Røros Verk bygde opp transportnettet fra sentrale deler på Østlandet til Røros. Verket etablerte flere skysstasjoner knyttet til dette transportnettet som i ettertid er blitt private selvstendige gårdsbruk med utmarksområder. Røros Verk oppmuntret også til etablering av gårdsdrift under verket

[4] Kilde: Marianne Tønset og Espen Rasmussen i Adressa.no
http://www.adressa.no/nyheter/nordtrondelag/article959248.ece

for å sikre økt matproduksjon for gruvesamfunnet som over tid gått over til å bli private selvstendige gårdsbruk med tilhørende utmarksarealer.

Samlet sett er enormt store deler av det tradisjonelle sørsamiske området overført til ikke-samer uten at samene som opprinnelige eier har samtykket til dette. Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at samene er å anse som rettmessige eiere av disse områdene på grunnlag av historiske rettigheter, og at områdene er overført til andre uten deres frivillige forhåndssamtykke.

Vilkåret om god tro med hensyn til bruksutøvelse i strid med ”rette eiers posisjon” er også et prinsipielt problematisk forutsetning for anerkjennelse av historiske samiske rettigheter i tradisjonelle samiske områder – fordi dette er områder som ut fra en samisk rettsoppfatning tilhører samene. Folkeretten har et helt annet utgangspunkt enn norsk rett i denne sammenheng; gjeldende folkerett legger til grunn at det er urfolk som er å anse som rette eiere av land og ressurser i deres egne tradisjonelle områder.

Det forhold at gjeldende norsk rett ikke anerkjenner kollektiv samisk eiendomsrett gjør at den kartleggings- og anerkjennelsesprosess som Samerettsutvalget foreslår vil bidra til å svekke historiske samiske rettigheter framfor å sikre slike rettigheter. Dette gjør seg spesielt gjelden i sørsamiske områder hvor store arealer er i privat eie. Det er derfor fare for at en kartleggings- og anerkjennelsesprosess som er basert på norsk tingsrett vil føre til ytterligere oppstykking av sørsamiske reindriftsområder og andre samiske rettigheter og rettsinteresser.

Samerettsutvalget legger til grunn at kartleggingen av rettigheter skal omfatte områder som ”*samene i Norge*

Utvalget legger videre til grunn at dersom det har gått mer enn *100 år* siden den samiske bruken av et område opphørte, så vil ikke et slikt område kunne betegnes som et ”tradisjonelt samisk område” eller som et ”samisk bruksområde”.[7] Dette bør i henhold til utvalget ha den virkning at kartlegging av samiske rettigheter ikke skal skje i områder hvor det ikke har vært samisk bruk i løpet av de seneste 100 år. Utvalget begrunner dette med at det må etableres krav om en viss kontinuitet mellom tidligere tiders bruk og den bruken som har pågått fram til vår tid.

En slik tidsmessig avgrensning kan ikke aksepteres fordi det må tas hensyn til de faktiske omstendigheter som førte til at samene mistet kontrollen over visse tradisjonelle samiske områder, blant annet gjennom statens urettsmessige salg av sørsamiske landområder til private, eller gjennom systematisk diskriminering og undertrykking av samene. I noen tilfeller ble sørsamene fysisk jaget fra egne områder – dette kunne skje fordi statlige myndigheter ikke grep inn for å avverge at så skjedde - eller fordi myndighetsrepresentantene ønsket samene utdrevet fra områdene for å skape plass for norsk bosetting.

Eksempelvis førte norske bønders etablering av setrer og engslåtter på gamle samiske boplasser der reinen hadde gjødslet områdene i Rørosområdet på 1700- og 1 800-tallet til konflikter mellom reindriftssamene og bønder som igjen resulterte i at bøndene med makt jaget samene vekk fra disse områdene og overtok disse plassene. Samene forsøkte å løse disse problemene gjennom det norske rettsapparatet, men tapte alle rettssakene. I en dom fra Høyesterett av 1892 kom det blant annet frem at minst 4-5 setervoller var bygd på gamle samiske gammetufter i perioden 1850-1875. Det erkjente også bøndene, men samene ble likevel dømt til å betale store erstatninger til bøndene for årene 1875, 1876 og 1877.[8] Sverre Fjellheim (1999) omtaler flere av disse rettstvistene i sin bok ”Samer i Rørostraktene”. Kaare Granøyen Rogstad (1979) redegjør også om disse forholdene i sin bok ”Streif i sørsamenes saga” (kapittel 16 Via Dolorosa – Lidelsens Veg).[9]

[7] NOU 2007:13 A, kap. 4.3.2.2, side 162
[8] Fjellheim, Sverre (1999), *Samer i Rørostraktene*
[9] ISBN 82-523-0231-9, utgitt av Rune Forlag Trondheim (1980).

Professor Knut Bergsland (1999) skriver i sin artikkel ”Bidrag til sydsamenes historie”[10] at fellesnevneren i sørsamenes og andre samers historie er at de i konflikter som regel har vært den svakere part og har måttet se sitt bruksområde innskrenket ved naboenes stadig utvidede bosetting og bruk. Han sier også at sørsamene over hele sitt tradisjonelle område har ”blitt en minoritet i sitt gamle land.”[11]

Da distriktsinndelingen kom i 1894 ble sørsamer som hadde tilhold utenfor de etablerte grensene jaget bort. Denne utviklingen eskalerte etter hvert som norske bønder utvidet sine områder til også å gjelde skog og fjellområder, samt som følge av etableringen av skogindustrien på 1 800-tallet.

Slike overgrep overfor samene ble stadfestet ved hjelp av statlig lovgivning, herunder fjelloven og jordloven, som på en effektiv måte avgrenser samenes bruksområder og griper direkte inn i deres historiske rettigheter.

Den norske stat førte en klar diskriminerende politikk overfor samene etter unionsoppløsningen. Lovgivningen var et sentralt virkemiddel i gjennomføringen av den norske politikken. Politikken hadde som formål å forbedre situasjonen for nordmenn på samenes bekostning. I et referat fra et møte mellom norske og svenske myndigheter angående reinbeitespørsmålene i Göteborg 1912 framkommer det at det norske standpunktet er at ”de bofastas kultur står högt över nomadernas [samer], nomaderna [samene] tvingas därför oemotståndligt att vika för de bofasta.”[12] Den norske delegasjonen, under ledelse av Riksadvokat Kjerschow og Utenriksminister Irgens var entydig i sitt krav, nomadekulturen [samekulturen] må vike til fordel for den bofaste norske befolkningen.

Det var med andre ord ikke tilfeldig at norske myndigheter aktivt arbeidet for redusere samenes rettigheter i tradisjonelle sørsamiske områder til fordel for den bofaste befolkningens ekspansjon, fordi dette hadde sitt grunnlag i en klar og målbevisst politikk.

---

[10] Skriftserie nr 1, Senter for samiske studier, tredje utgave 1999

[11] Ibid, s. 115

12 Kilde: Sammanställning av de vid sammanträde i Göteborg år 1912 rörande svensk-norska renbetesfrågan, av kanslisekreteraren L. Berglöv förde anteckningar, side 2.

I forbindelse med at Norges historie ble skrevet etter frigjøringen fra Sverige i 1905 var samene utelatt i historien. Den norske historien er også taus i forhold til at staten aktivt bidro til å frata landet fra samene. Dette beskrives blant annet av Anne Severinsen in artikkelen ”Reineiernes sedvanerett i reinbeitedistriktene Essand og Riasten”, publisert i Dieđut nr. 1/2006.[13]

Den samme utviklingen beskrives av Sverre Jervel, en tidligere topptjenestemann i den norske utenrikstjenesten, som i sin bok ”Norge foran oppbruddet” (1998) også omtaler den off isielle norske politikken overfor samene før og etter unionsoppløsningen.[14] Jervel sier at det i forbindelse med oppbyggingen av den nye norske kulturen ble viktig å skille mellom ”oss norske” fra ”de andre”, fordi det nye norske nasjonale fellesskap trengte ”de andre” for å definere seg selv. Samene var blant de som falt inn under gruppen ”de andre”.[15] Jervel gir uttrykk for at den norske nasjonalismen må få like dårlig skussmål som andre lands nasjonalisme når det gjelder behandlingen av samene som en minoritet. I følge Jervel ble det ført en samepolitikk i Norge fram til den andre verdenskrig som hadde som målsetting å usynliggjøre samene.[16] Jervel framhever blant annet at norske myndigheters press mot samene gikk ”mest på ressursdisponeringen” fordi det ble ansett som ”viktig å hindre at samene fikk beholde de naturressurser de hadde disponert i uminnelige tider”.[17] Han sier videre at det norske samfunn lot være å anerkjenne samene som en kollektiv enhet. Han viser til at dette var helt ulikt holdningen til amerikanske myndigheter, som anerkjente indianerne som gruppe, og som følgelig hadde eiendomsrett til jord.[18] Jervel viser også til at det allerede på 1860-tallet var offisiell norsk politikk ”å flytte inn lojale norske borgere” til samiske områder, og at politikken med å flytte inn norske bønder til samiske områder varte fram til 1 930-årene.

Sørsamenes egne erfaringer og tanker om samenes situasjon i tiden rundt unionsoppløsningen kommer også til uttrykk i ulike sammenhenger, herunder under et sørsamisk møte som ble avholdt 11. juli 1908 i Røyrvik. Ordstyrer for møtet, Daniel Mortenson, ga blant annet uttrykk for at

blant annet til brev forfattet av hhv Lappefogd Brede (1907) og Hjalmar Juell (1907), og konkluderte med at

Samenes kollektive rettigheter til eierskap og besittelse av de landområder der de tradisjonelt lever skal gis rettslig vern. Tradisjonelle samiske næringer, herunder reindrift, jakt, fangst, fiske, kyst- og fjordfiske, og andre ressursuttak skal gis et kollektivt rettslig vern innen for det kollektive området for

samene ikke har hatt tilgang til i løpet av de seneste 100 år på grunn av tvangsflyttingen av samene, blant annet som følge av distriktsinndelingen i 1894. Dette er en viktig forutsetning for at den historiske uretten overfor samene skal kunne repareres. Dette er også viktig fordi den norsk tingsrettslige praksis har en sterk tendens til å anerkjenne andres bruk av samisk områder som en festnet rett fordi samene ikke mer uttrykkelig har bestridt slik bruk. Tingsretten tar liten eller ingen hensyn til at det har vært vanskelig for samene å bestride rettsgrunnlag for andres bruk av samiske områder fordi slik bruk ofte har vært velsignet og sanksjonert av statsapparatet.

Sikring av samenes kollektive rettigheter er en grunnleggende folkerettslig forpliktelse for staten. Folkerettens bestemmelser om urfolks rettigheter til land og naturressurser identifiserer ”urfolk” (”indigenous peoples”) som rettighetshavere – med andre ord rettigheter som tilfaller vedkommende urfolk som ett folk. Det er derfor ikke tilstrekkelig å identifisere bruks- og eierrettigheter som samiske enkeltindivider eller grupper har etablert.

En prosess hvorved kollektive samiske rettigheter identifiseres i tradisjonelle samiske områder i samsvar med historiske realiteter anses derfor som absolutt nødvendig. Tradisjonell samisk bosetting og bruk må anerkjennes som et eget rettslig grunnlag for rettserverv. I visse sørsamiske områder har samene vært enerådende brukere og besittere av områder inntil nyere tid. En slik prosess vil også bidra til å belyse at den alminnelige rådende oppfatningen om rekkevidden og innholdet av kollektive samiske rettigheter i sørsamiske områder, i tiden før professor Yngvar Nielsens lansering av den såkalte ”fremrykningsteorien” (1889). Som kjent skjedde det en markant endring i oppfatningen av sørsamenes historie rundt 1890, basert på professor Nielsens teori om at norske bønders rettigheter var eldre enn samenes rettigheter. Som følge av dette endret også synet på samenes rettigheter.[20] Til tross for at denne teorien er tilbakevist av senere forskning, herunder også i forskningsarbeid utført av Jostein Bergstøl, har den likevel bidratt til å svekke samiske rettigheter, herunder i forbindelse med Høyesteretts behandling av Aursund-saken og Trollheimensaken.

[20] Anne Severinsen, *Samenes rettshistorie i Røros-området*

En identifiseringsprosess med siktemål å identifisere kollektive samiske rettigheter, som foreslått ovenfor, vil bidra til å redusere skadevirkningene av tidligere tiders urett og bidra til at den påfølgende kartleggingen av individuelle rettigheter vil framstå som mer rettferd ig.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner anerkjenner imidlertid at det også er nødvendig å kartlegge individuelle rettigheter og avklare individuelle rettskrav, herunder muligheten for delt eiendomsrett, og foreslår derfor følgende tilleggsbestemmelse om kommisjonens mandat (§ 4 *bis* individuelle eier- og bruksrettigheter):

presisering i loven om at kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen skal ta hensyn til samiske sedvaner og rettsoppfatninger i arbeidet med å kartlegge og anerkjenne etablerte samiske rettigheter til grunn, vann og naturressurser. Kommisjonen og domstolen må med andre ord særskilt pålegges å utrede om slike sedvaner foreligger, og om slike sedvaner eventuelt bør gis vern, eller på annen måte tas hensyn til i kartleggings- og anerkjennelsesprosessen.

Det framgår av ILO-konvensjonens artikkel 2 (2) (b) at respekt for urfolks skikker, tradisjoner og institusjoner er en forutsetning for full virkeliggjøring av deres rettigheter etter konvensjonen. Det framgår forøvrig også av artikkel 26 (3) i FNs erklæring om urfolks rettigheter at staters rettslige anerkjennelse og beskyttelse av urfolks tradisjonelle områder skal skje med tilbørlig respekt for urfolks sedvaner og tradisjoner.[23]

Undertegnede organisasjoner og institusjoner foreslår at en særskilt bestemmelse om samiske sedvaner og rettsoppfatninger inntas i lovteksten:

Hva angår utmarksdomstolens adgang til å behandle saker som er rettskraftig avgjort foreslår Samerettsutvalget to ulike regler, jf. forslag til kartleggings- og anerkjennelseslov § 18. I saker der Statskog SF eller Hålogalandsallmenningen er en av partene, skal utmarksdomstolen ved enighet mellom partene behandle krav som er rettskraftig avg jort, jf. § 18, første ledd. Utmarksdomstolen kan ellers når særlige grunner foreligger, behandle krav som er rettskraftig avgjort, jf. § 18, annet ledd.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at regelen i lovforslagets § 18, første ledd er i strid med bestemmelsen i ILO-konvensjonens artikkel 14 (2) - som fastslår at staten er forpliktet til å *sikre effektivt vern* av urfolks eiendomsrett og rett til besittelse.

Samerettsutvalget foreslår at det statlige selskapet Statskog SF og Hålogalandsallmenningen i visse tilfeller skal gis anledning til å forhindre rettslig prøving av samiske rettskrav. Dette gjelder også i tilfeller hvor kartleggingskommisjonen eventuelt har konkludert i disfavør av Statskog SF eller Hålogalandsallmenningen - og i samisk favør. Statlige myndigheters og offentlige institusjoners tiltak eller passivitet som forhindrer gjennomføring av urfolks rettigheter på nasjonalt plan er kjernesonen for folkerettslige bestemmelser vedrørende urfolks rettigheter, og det vil derfor være i strid med ILO-konvensjonen om Statskog SF - som et statlig selskap - og på vegne av staten gis anledning til å forhindre sikring av samiske rettigheter under henvisning til prosessuelle bestemmelser. Vi er av den klare oppfatning at verken Statskog SF eller Hålogalandsallmenningen skal kunne forhindre rettslig prøving av samiske rettighetskrav i tradisjonelle samiske områder. Dette gjelder spesielt i saker hvor kartleggingskommisjonens konklusjoner går i samisk favør. Den mest lojale gjennomføringen av statens folkerettslige forpliktelse til å identifisere de landområder der samene tradisjonelt lever og sikre effektivt vern av deres eier- og bruksrettigheter vil være å åpne opp for prøving av alle samiske krav mot Statskog SF - uavhengig av rettskraftsreg lene.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er prinsipielt av den oppfatning at samiske krav mot private grunneiere også må kunne bli gjenstand for behandling i utmarksdomstolen - uavhengig av rettskraftsreglene. Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor kartleggingskommisjonen har konkludert i favør av den samiske part. En slik løsning

framstår som nødvendig i lys av den diskriminering som samene gjennom tidene har vært utsatt for i det norske rettsapparatet. I slike tilfeller må det etableres statlig erstatningsplikt overfor private ikke-samiske grunneiere eller rettighetshavere.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er inneforstått med at det kan være svært problematisk å søke å rette opp tidligere tiders urett overfor samene, spesielt som følge av tidsfaktoren og i tilfeller hvor reparasjonstiltakene eventuelt får konsekvenser for private parter. Samtidig er det slik at dette er nødvendig for at staten skal kunne ta et endelig historisk oppgjør med tidligere tiders diskriminering av samene. Dette er også den linje som nyere folkerett følger. Det fastsettes i artikkel 28 i FNs erklæring om urfolks rettigheter at staten i tilfeller hvor urfolk er fratatt landområder uten deres frie og informerte forhåndssamtykke er forpliktet til å sikre at slike områder tilbakeføres til urfolk. Dersom tilbakeføring likevel ikke er mulig så har urfolk krav på erstatning. Store deler av tradisjonelle sørsamiske landområder er i dag i privateie som en direkte konsekvens av historiske statlige overgrep overfor samene, og staten må anses forpliktet til å bidra til å rette opp disse forholdene.

1.6 Ekspropriasjon

Undertegnede organisasjoner og institusjoner gir sin prinsipielle tilslutning til samerettsutvalgets forslag ved rø rende ekspropriasjonsadgangen men med visse forbehold, jf. forslag til kartleggings- og anerkjennelseslov § 19. Spesielt viktig er ekspropriasjonsadgangen dersom rettskraftsreg lene i lovforslagets § 18 opprettholdes som foreslått av Samerettsutvalget.

Man slutter seg til synet om at grunn og rettigheter bør kunne eksproprieres dersom Kartleggingskommisjonen, Utmarksdomstolen eller Høyesterett kommer til et annet resultat enn en rettskraftig avgjørelse. Dette vil etter vårt syn være et viktig bidrag i forhold til muligheten til å reetablere historiske samiske rettigheter.

Man er imidlertid av den oppfatning at det kun skal være anledning til å ekspropriere til fordel for samene og det samiske samfunn fordi de aktuelle områdene er å anse som tradisjonelle samiske områder. Med andre ord bør det i bestemmelsen fastslås at staten er forpliktet til å kreve avstått grunn og rettigheter til samene i samsvar med det som er fastlått i kommisjonsrapporten eller dommen. Det bør også framgå av bestemmelsen at

ekspropriasjon til fordel for samene i tradisjonelle samiske områder – i overensstemmelse med statens folkerettslige forpliktelser overfor samene – alltid er å anse som å være til ”mer gagn enn skade” i lovens forstand.

Grunnloven (Grl.) § 105 påbyr at det skal gis full erstatning ved ekspropriasjon ved avståelse av grunn eller rettigheter til staten, kommuner og private. Grl. § 105 er således ikke til hinder for at staten for eksempel eksproprierer privat utmarksgrunn til fordel for samisk kultur og næringer på grunnlag av overordnede samfunnshensyn, hensynet til samene som urfolk, statens folkerettslige forpliktelser overfor samene, og under henvisning til den historiske urett som er begått overfor samene – blant annet i forbindelse med at disse områdene kom i privat eie.

Det er i den forbindelse også viktig å framheve at Grl. 110 a pålegger statens myndigheter til å legge forholdene til rette for den samiske folkegruppens mulighet til å sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og samfunnsliv. Ekspropriasjon av landområder til fordel for det samiske samfunnet vil bidra til å oppfylle slike forpliktelser.

2. Forvaltningsordningene (hålogalandsloven og fjellloven)

Samerettsutvalgets flertall foreslår forskjellige forvaltningsordninger for henholdsvis Nordland og Troms fylker, og de sørsamiske områdene i Sør-Norge. Tradisjonelle samiske områder i Nordland og Troms fylker skal i henhold til flertallsforslaget forvaltes etter hålogalandslovens bestemmelser, mens fjelloven – i en noe endret form - skal gjelde for områdene i Sør-Norge. Undertegnede organisasjoner og institusjoner stiller seg positive til løsninger som bidrar til at samer så vel som nordmenn kan ta del i forvaltningen av sine nærområder.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner finner imidlertid ikke å kunne gi sin tilslutning til de to forvaltningsordningene som utvalgets flertall foreslår. I avsnittene nedenfor vil vi redegjøre for våre reservasjoner i forhold til flertallets forslag vedrørende forvaltningsordningene.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er forøvrig av den oppfatning at man ikke kan ta endelig stilling til spørsmålet om hvordan tradisjonelle samiske områder sør for

Finnmark bør forvaltes før identifiseringen av samenes kollektive rettigheter er gjennomført.

Vi har ovenfor i kapittel 1 foreslått at identifiseringen av samiske rettigheter må skje i ulike faser. Vi anser det som absolutt nødvendig at man innledningsvis identifiserer yttergrensene for det tradisjonelle kollektive samiske området. Dette må skje før kommisjonen påbegynner arbeidet med å identifisere individuelle rettig heter. Resultatet av dette arbeidet vil være av avgjørende betydning for spørsmålet om hvordan områdene bør forvaltes og med hensyn til hvilken rolle samene bør ha i forvaltningen. Vi er av den oppfatning at spørsmålet om forvaltningen av tradisjonelle samiske områder sør for Finnmark bør utrederes nærmere etter at identifiseringsarbeidet er gjennomført. Inntil videre bør dagens forvaltningsordning videreføres, men med slike begrensninger som følger av folkeretten.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er også av den klare oppfatning at all større utbygging og salg av eiendom i sørsamiske områder skal stilles i bero inntil en kommisjon og domstol har behandlet alle rettighetsspørsmål. Videre er vi av den oppfatning at man i framtiden må etablere en helhetlig og samlet forvaltningsordning for hele det sørsamiske området.

2.1 Felles forvaltningsordning for det sørsamiske området i Norge

Utvalgsflertallets forslag vil innebære at det sørsamiske området eventuelt vil bli underlagt to forskjellige forvaltningsordninger; sørsamiske områder i Nordland vil forvaltes i henhold til hålogalandsloven, mens sørsamiske områder sør for Nordland vil forvaltes etter bestemmelsene i fjelloven. Dette er en uakseptabel løsning for det sørsamiske samfunn. En slik oppdeling av det sørsamiske samfunn er unaturlig, og den vil ha svært negative konsekvenser for sørsamisk samhold, språk, næringer, tradisjoner og kultur, samt våre interne forhold forøvrig.

2.2 Effektiv samisk deltakelse i forvaltningen av sørsamiske områder

Undertegnede organisasjoner og institusjoner vil innledningsvis påpeke at begge de to foreslåtte forvaltningsordningene innebærer at den samiske deltakelsen i forvaltningen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms og sørover vil bli langt svakere enn hva tilfellet er i Finnmark fylke.

En prinsipiell viktig forskjell mellom forvaltningsordningen i Finnmark og samerettsutvalgets forslag for områdene fra og med Troms og sørover, er at samene med hjemmel i finnmarksloven utøver reell *medbestemmelse* i forvaltningen av grunn og ressurser - som følge av fordelingen av styremedlemmer mellom Sametinget og Finnmark fylkesting.

Forvaltningsordningen i Finnmark framstår som akseptabel i forhold til folkeretten, fordi Sametinget og samiske organisasjoner samtykket til denne ordningen - gjennom deres frie og informerte forhåndssamtykke - til tross for at ordningen ikke gir samene rett til full selvbestemmelse i forvaltningen av grunn og ressurser. Et slikt samtykke faller etter vårt syn innenfor retten til selvbestemmelse.

Samerettsutvalgets flertall foreslår forvaltningsordninger for tradisjonelle samiske områder sør for Finnmark som i realiteten begrenser seg til en formalisert ordning for *konsultasjoner,* eller en begrenset form for samisk innflytelse. Samene vil være i en klar minoritetsposisjon i Hålogalandsallmenningens styre og utmarkstyrene så vel som i fjellstyrene. Erfaringene i Finnmark viser at en tilsvarende svak samisk representasjon i Finnmarkseiendommens styre (FeFo) ville ført til at samene i praksis ikke ville vært i stand til effektivt å påvirke beslutningene i FeFo.

Utvalget har i vurderingen av spørsmål vedrørende forvaltningen av grunn og ressurser lagt avgjørende vekt på at forvaltningsordningene kun skal gjelde områder hvor ingen andre har opparbeidet seg eierrettigheter. Med andre ord mener utvalget at statens folkerettslige forpliktelser må anses oppfylt gjennom kartlegging og anerkjennelse av samiske rettigheter etter norsk rett, og ved at det etableres en ordning for konsultasjoner med samene i forhold til forvaltningen av restområdene.

Som tidligere nevnt er det ikke akseptabelt at kartleggingen av samiske bruks- og eierrettigheter utelukkende skal skje på grunnlag av gjeldende nasjonal rett. Dette vil føre til at samisk eiendomsrett og rett til besittelse ikke blir anerkjent i henhold til ILO konvensjonens artikkel 14 (1), jf. artikkel 14 (2). Det kan derfor ikke legges avgjørende vekt på at forvaltningsordningene kun skal gjelde områder hvor ingen andre har opparbeidet seg eierrettigheter. Den foreslåtte sammensetningen av styrene for de

respektive forvaltningsorganene gir heller ikke samene tilstrekkelige rettigheter over grunnen til at man kan snakke om at de eventuelt gjennom dette får anerkjent eier- eller besittelsesrettig heter.

Spørsmålet om effektiv samisk deltakelse i forvaltningen av land og ressurser i tradisjonelle samiske områder må forøvrig også vurderes utover problemstillingen vedrørende eierskap. Dette framgår blant annet av ILO konvensjonens artikkel 15 som forplikter staten til å sikre urfolks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene i egne områder. Videre etablerer SP artikkel 1 om retten til selvbestemmelse, og bestemmelsene i FNs erklæring om urfolks rettigheter - herunder artiklene 3 og 4 - viktige folkerettslige krav med hensyn til urfolks deltakelse i forvaltningen av land og ressurser i deres tradisjonelle områder - uavhengig av eierskap.

Samerettsutvalgets flertall konkluderer med at styresammensetningen for de ulike forvaltningsorganene *utvilsomt* oppfyller folkerettens krav om samisk deltakelse i forvaltningen. Flertallets konklusjon bygger i det vesentlige på en fortolkning av statens folkerettslige forpliktelser overfor samene i hen hold til ILO-konvensjonens artikkel 14 og SP artikkel 27, og en forutsetning om at SP artikkel 1 om retten til selvbestemmelse ikke etablerer noen selvstendige forpliktelser utover det som framgår av bestemmelsene i ILO-konvensjonen og SP artikkel 27.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner kan ikke slutte seg til denne begrunnelsen. ILO-konvensjonen befatter seg ikke med retten til selvbestemmelse, selv om den nedfeller en rekke viktige prinsipper som i praksis gir urfolk rett til viss medbestemmelse. Det forhold at samene med hjemmel i ILO-konvensjonen tilkjennes privatrettslig eiendomsrett eller bruksrett kan ikke anses som oppfyllelse av den kollektive retten som det samiske folket har til selvbestemmelse.

Selvbestemmelsesretten omhandler i stor grad et folks rett til å bestemme over egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Effektiv samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder er av avgjørende betydning for det samiske folkets mulighet til å påvirke utviklingen av det samiske samfunn. Anerkjennelse og sikring av samenes eiendomsrett og bruksrett er viktige bidrag til gjennomføringen av selvbestemmelsesretten, men retten til selvbestemmelse kan ikke

reduseres til kun å gjelde privatrettslig eiendomsrett og bruksrett. SP artikkel 27 inneholder rettigheter som er formulert som rettigheter som tilfaller individer - altså individuelle rettigheter - mens retten til selvbestemmelse som sagt tilfaller det samiske folket.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at utvalgsflertallets forslag ikke oppfyller folkerettens krav med hensyn til effektiv samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder, spesielt de krav som folkeretten stiller med hensyn til gjennomføringen av urfolks rett til selvbestemmelse.

Utvalgsflertallet er av den oppfatning at SP artikkel 1 i hovedsak begrenser seg til å være et tolkningsmoment i forståelsen av SP artikkel 27. SP artikkel 1 er et viktig tolkningsmoment i forståelsen av en rekke folkerettslige bestemmelser, herunder SP artikkel 27, men det må likevel legges til grunn at SP artikkel 1 også har en selvstendig rettslig betydning.

Utvalgsflertallet utelukker ikke at urfolk kan ha en *form* for selvbestemmelsesrett, men legger samtidig til grunn at denne rett har en mer begrenset rekkevidde enn den rettigheten som er regulert i SP artikkel 1. Med andre ord at urfolks rett til selvbestemmelse er av en annen form og karakter enn den rett som tilfaller andre folk. Det er i den forbindelse blant annet vist til menneskerettighetskomiteens observasjoner av 1999 om samiske rettigheter i Norge, hvor komiteen gir uttrykk for at det forventes at Norge rapporterer om det samiske folkets rett til selvbestemmelse under SP artikkel 1, inkludert artikkel 1 (2). Utvalget synes å være av den oppfatning at anmodningen fra komiteen i det vesentlige er et utslag av at norske myndigheter selv har tatt opp samenes situasjon i en selvbestemmelses kontekst, og at anmodningen dermed nødvendigvis ikke er et uttrykk for at komiteen er av den oppfatning at samene har rett til selvbestemmelse.[25]

Undertegnede organisasjoner og institusjoner konstaterer at et tidligere medlem i FNs menneskerettighetskomité, som forøvrig også var medlem på det tidspunkt da komiteen vedtok sin observasjon overfor Norge - professor Martin Scheinin - er av en helt annen

[25] NOU 2007:13, side 184

oppfatning enn samerettsutvalget i forhold til dette spørsmål. Professor Scheinin sier blant annet følgende i en ny artikkel om samisk selvbestemmelse:[26]

utvalget som nevnt overhodet ikke tatt hensyn til. Det er på det rene at nyere folkerett anerkjen ner urfolks rett til selvbestemmelse. Selvbestemmelsesrettens ressursdimensjon er helt sentral i forhold til samiske land og ressursrettigheter, og i forhold til forvaltningen av tradisjonelle samiske områder. Spørsmålet om en slik rett eksisterer bør derfor ikke lenger være et tema. Den utfordring som man nå står overfor dreier seg om hvordan denne rett best kan gjennomføres på nasjonalt nivå. Dette er et tema som bør utrederes nærmere i forbindelse med spørsmålet om hvilke krav folkeretten stiller med hensyn til forvaltningen av tradisjonelle samiske områder.

2.3 Forholdet til folkeretten

Samerettsutvalgets flertall foreslår at folkeretten ikke skal ha samme status og gjennomslagskraft i Sør-Norge som i Finnmark, Troms og Nordland. Finnmarksloven § 3 inneholder en særskilt bestemmelse om forholdet til folkeretten, som i praksis innebærer at ILO-konvensjonen gis forrang foran bestemmelsene i finnmarksloven ved motstrid. En tilsvarende bestemmelse er foreslått inntatt i hålogalandsloven, jf. forslag til hålogalandslov § 3. Fjelloven inneholder ikke en tilsvarende bestemmelse. Dette bidrar til å etablere en glidende skala for samiske rettigheter, med det resultat at samiske rettigheter sør for Nordland fylke vil ha klart svakest rettslig anerkjennelse og beskyttelse.

I henhold til utvalgets forslag skal ILO-konvensjonens bestemmelser gå foran hålogalandsloven dersom bestemmelser i loven står i motstrid til bestemmelser i konvensjonen. Det samme gjelder i forhold til beslutninger som er truffet med hjemmel i hålogalandsloven, og som eventuelt ikke oppfyller konvensjonens krav. Det framgår videre av hålogalandslovens § 3 at lovens bestemmelser skal anvendes i samsvar med folkerettens bestemmelser om urfolk og minoriteter.

Bestemmelsen i hålogalandslovens § 3 innebærer også at det i anvendelsen av lovens bestemmelser vil måtte tas hensyn til ny konvensjonspraksis som er relevant for statens folkerettslige forpliktelser overfor samene, samt nye folkerettslige forpliktelser som staten eventuelt i framtiden påtar seg overfor samene. Bestemmelser av denne art bidrar til å sikre en dynamisk anvendelse av nasjonal lovgivning i samsvar med den folkerettslige utviklingen. Utvalgets flertall foreslår imidlertid som nevnt ingen tilsvarende

bestemmelse om forholdet til folkeretten inntatt i fjelloven. Vi kan ikke se at utvalget engang har drøftet problemstillingen om forholdet mellom fjelloven og folkeretten.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner kan ikke akseptere at folkerettslige bestemmelser og konvensjonspraksis ikke skal ha samme rettslige stilling og gjennomslagskraft i forvaltningen av tradisjonelle samiske områder i Sør-Norge som i Nordland, Troms og Finnmark fylker.

Samerettsutvalget foreslår riktignok en bestemmelse om forholdet til folkeretten inntatt i reindriftsloven § 3, men virkningen av den foreslåtte bestemmelsen er begrenset til anvendelsen av reindriftsloven.

2.4 Samiske rettigheter i Sør-Norge begrenset til reindriftsrettigheter - fjelloven

Utvalgsflertallets forslag for løsninger for områdene sør for Nordland viser at flertallet søker å begrense sørsamiske rettigheter til kun å omfatte reindriftsretten i form av en bruksrett. Dette kommer til uttrykk på en særdeles klar måte i flertallets forslag for en forvaltningsordning for områdene sør for Nordland fylke. Flertallet gir uttrykk for at siktemålet med de foreslåtte endringer i fjelloven er dels å synliggjøre at reindriftsretten også i statsallmenningene i det samiske reinbeiteområdet har karakter av en selvstendig bruksrettighet med grunnlag i alders tids bruk, og dels å sikre de reindriftsberettigede bedre deltakelse i fjellovens forvaltningssystem enn hva tilfellet er i dag.[31] Det konstateres fra vår side at de reindriftsberettigedes deltakelse i fjellovens forvaltningssystem fremdeles framstår som symbolsk fordi samene fremdeles er marginalisert i fjellstyrene. Det er også å påpeke at den samiske representasjonen i fjellstyrene er begrenset til reindriftsrepresentasjon. Dette innebærer at utvalget har oversett interessene til samer som ikke er tilknyttet reindriften. Utvalgets forslag til endringer i fjelloven i favør av samiske rettigheter begrenser til mindre justeringer av teksten hvorved reindriftsrettighetene framheves. Disse endringene er imidlertid kun gjentagelse eller kodifisering av allerede gjeldende nasjonal rett.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at samiske rettigheter og interesser i tradisjonelle sørsamiske områder ikke begrenses til

[31] NOU 2007:13 A, kap. 15.2.1, side 748

reindriftsretten - slik utvalgets flertall legger opp til. Det foreligger ikke noe historisk eller

rettslig grunnlag for en begrensning som utelukker annen tradisjonell samisk naturbruk og rettserverv. Utvalgets forsøk på å begrense sørsamiske rettigheter til reindriftsrettigheter er etter vår oppfatning en generell mangel og svakhet ved utvalgsflertallets forslag vedrørende Sør-Norge.

Utvalgsflertallet foreslår en bestemmelse i fjelloven § 1 siste ledd, annet punktum, hvor det fastslås at

her legger opp til. Det vises blant annet i den forbindelse til at utvalget foreslår detaljerte rettigheter som ligger til jordbrukseiendommer, jf. forslag til hålogalandslov § 28. Undertegnede organisasjoner og institusjoner kan heller ikke gi sin støtte til utvalgets forslag vedrørende administrasjonen av bruksrettighetene, som er foreslått tillagt utmarkstyrene, jf. §§ 31 flg. Et hovedproblem i så henseende er den foreslåtte sammensetningen av utmarkstyrene - hvor samene vil være i et klart mindretall. Samene vil derfor i liten grad kunne påvirke utmarksstyrenes avgjørelser vedrørende administreringen av rettigheter, og det er fare for at (norske) jordbruksrettigheter vil favoriseres på bekostning av reindriftsrettigheter og andre samiske utmarksrettigheter.

2.6 Grunndisponeringstiltak

Samerettsutvalget foreslår begrensninger i Hålogalandsallmenningens eierrådighet av hensyn til ulike grupper av rettighetshavere på denne grunn. Det framgår av lovutkastets § 10 første ledd at Hålogalandsallmenningen ikke kan iverksette grunndisponeringstiltak eller andre tiltak som kan medføre endret bruk av utmark eller vassdrag, dersom dette medfører urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for reindriftsutøvernes rettigheter eller andre bruksrettigheter med grunnlag i særlige rettsforhold på grunn eller i vassdrag i Hålogalandsallmenningens eie. Det sies videre i annet ledd at Hålogalandsallmenningen heller ikke kan iverksette tiltak som nevnt i første ledd dersom dette medfører vesentlig skade for personer eller grupper hvis rettigheter er nærmere regulert i loven. En tilsvarende bestemmelse er nedfelt i fjellovens § 12.

Den foreslåtte bestemmelsen etablerer rådighetsbegrensninger i forhold til grunneiers rådighet over grunn og ressurser. Undertegnede organisasjoner og institusjoner synes at dette er et svært positivt forslag, blant annet sammenlignet med finnmarksloven som ikke inneholder en tilsvarende bestemmelse. Vi er likevel av den oppfatning at det er nødvendig med ytterligere begrensninger i forhold til grunndisponeringstiltak utover det som utvalget her foreslår. Utvalgets forslag begrenser seg til tiltak som kan skade eller være til ulempe for *bruksrettigheter*. Det synes naturlig å utvide vurderingsgrunnlaget til også å gjelde tiltak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer og samisk samfunnsliv. Det er også naturlig å stille som vilkår at grunndisponeringstiltak eller andre tiltak som i betydelig grad kan skade de grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer eller samfunnsliv ikke skal

kunne iverksettes, for så vidt ikke Sametinget og berørte samer samtykker til dette. Dette er etter vår oppfatning påkrevd for å oppfylle folkerettens forpliktelser.

2.7 Mangelfull utredning om forvaltningen av områdene sør for Nordland

NOU 2007:13 kap 15 omhandler utvalgets forslag vedrørende sørsamiske områder sør for Nordland fylke. Denne delen av utredningen er på beskjedne 26 sider, i motsetning til utredningen vedrørende Nordland og Troms (kap. 14) som er på hele 151 sider.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at dette forteller mye om utvalgets prioriteter og fokus. Utvalget begrunner denne forskjellen med at det i de sørsamiske områdene allerede gjennom fjelloven har lokal forvaltning, mens dette ikke er tilfellet i Nordland/Troms. Utvalgets flertall gir uttrykk for at derfor er mer nærliggende å forslå endringer i den gjeldende forvaltningsordningen for sørsamiske områder, enn å erstatte den med noe annet.[32] De foreslåtte endringene mht forvaltningen er imidlertid kun av kosmetisk karakter, og fører i liten grad til endring i den samiske innflytelsen. Samene i områdene sør for Nordland vil fremdeles kun ha symbolsk innflytelse i forvaltningen av egne tradisjonelle områder. Vi har følelsen av at Samerettsutvalgets flertall har vært for meget opptatt av ønsket om å fremme et forslag som er minst mulig konfliktskapende i tråd med den alminnelige argumentasjon om at anerkjennelse av samiske rettigheter er konfliktskapende, og å fremme et forslag som det anses som politisk realistisk å få gjennomslag for. Etter vår oppfatning vil en rettmessig anerkjennelse av historiske samiske rettigheter ha den motsatte effekten på lengre sikt fordi dette vil være konfliktavvergende. Videre er vi av den oppfatning at lovforslag om samiske rettigheter ikke må influeres av vurderinger av hva man eventuelt antar det er mulig å få støtte for i politiske kretser, fordi slike forslag må basere seg på historiske forhold og statens folkerettslige forpliktelser overfor samene som et urfolk. Som nevnt innledningsvis er undertegnede organisasjoner og institusjoner av den oppfatning at det ikke er samsvar mellom utredningens forskningsdel (NOU 2007:14) og utvalgets lovforslag (NOU 2007:13).

Spørsmålet om samenes rettigheter i egne tradisjonelle områder er ikke bare et spørsmål om rettigheter til land, vann og naturressurser, men også om det samiske folkets rett til fortsatt eksistens som et eget folk med verdighet og en levende kultur, og

[32] NOU 2007:13, side 747

et ressursgrunnlag som oppfyller det samiske folkets framtidige behov. En viktig del av samenes kulturelle rettigheter i henhold til folkeretten er deres rett til egne landområder og naturressurser fordi den samiske kulturen og levemåten er uløselig knyttet til samenes bruk av egne tradisjonelle områder og ressurser, jf. blant annet artikkel 8 i FNs erklæring om urfolks rettigheter, og Menneskerettighetskomiteens fortolkning av artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Etter vår oppfatning burde utvalgets flertall, etter at mindretallets forslag til en felles forvaltningsordning for områdene sør for Finnmark ble forkastet, vurdert andre alternativer spesielt tilpasset sørsamiske områder. Utvalgets flertall legger stor vekt på at utvalget i sitt mandat er bedt om å vurdere løsninger som sikrer lokal forvaltning. Det bør her påpekes at hovedformålet med opprettelsen av Samerettsutvalget var å sikre en effektiv gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Det framgår riktignok av mandatet at det også er viktig at forvaltningen av naturressurser og grunn skal skje til beste for den øvrige lokalbefolkningen og allmennheten - men hovedformålet var likevel å sikre samiske rettigheter. I de foreslåtte løsningene for sørsamiske områder synes utvalgets flertall å legge større vekt på hensynet til lokalbefolkningen og allmennheten enn samiske rettigheter.

FNs erklæring om urfolks rettigheter fastslår i artikkel 4 at urfolk i gjennomføringen av sin rett til selvbestemmelse har rett til autonomi og selvstyre i saker som vedrører deres interne og lokale forhold. Bestemmelsen slår også fast at urfolk har rett til ordninger som bidrar til å finansiere slik autonomi og selvstyre. Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at forvaltning av egne områder klart faller inn under det som FNs urfolkserklæring betegner som urfolks interne og lokale forhold. Dette betyr også at staten er forpliktet til å legge forholdene til rette for samisk forvaltning og bidra økonomisk til gjennomføringen av samisk forvaltning. Dette er en kollektiv rettighet som FNs generalforsamling ved vedtakelsen av urfolkserklæringen uttrykkelig har anerkjent. Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at dette også må få følger for forvaltningen av de sørsamiske områdene. Det sørsamiske siida-systemet vil være et viktig element i den samiske forvaltningen av områdene, jf. forøvrig høringsuttalelsens kapittel 2.11.

2.8 Videreføring av Statskog SF

Utvalgets flertall foreslår at Statskog SF fortsatt på vegne av staten skal besitte eierrettighetene for de tradisjonelle samiske områdene i Sør-Norge, mens tilsvarende områder i Nordland og Troms foreslås overført til et statsuavhengig rettssubjekt - Hålogalandsallmenningen. Videreføring av statlig eierskap slik som her foreslått bidrar blant annet til svakere samisk innflytelse i disse områdene enn hva tilfellet eventuelt vil bli i Nordland og Troms fylker, og i forhold til hva tilfellet er i Finnmark.

2.9 Begrensning av forvaltningsordningen til statsgrunn - fjelloven

Det som i særlig grad skiller sørsamiske områder fra de øvrige tradisjonelle samiske områdene er at man har omfattende privat utmark i sørsamiske områder. Flertallets forslag i kap. 15 om forvaltningen av sørsamiske områder er begrenset til statsgrunn - og skal således ikke gjelde for privat utmarksgrunn. Begrunnelsen er at eiendomsrettens rettslige beskyttelse etter Grl. § 105 gir lite spillerom for forslag som griper inn i private grunneieres frihet til å utnytte og disponere over sine rettigheter innenfor lovgivningens alminnelige rammer.[33] Forslaget om konsultasjoner og annen saksbehandling ved tiltak som kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere og interesser skal imidlertid ifølge flertallets forslag kunne få anvendelse på privat utmarksgrunn i de tradisjonelle samiske områder - uavhengig av Grl. § 1 05.[34] Vi er av den oppfatning at en eventuell videreføring av dagens forvaltningsordning ikke under noen omstendigheter er akseptabel med mindre privat utmarksgrunn også omfattes av ordningen på grunn av reindriftens avhengighet av disse områdene som i sin tid urettmessig er fratatt samene.

Utvalgets flertall presenterer Grl. § 105 som en regel som legger nærmest absolutte begrensninger i forhold til løsninger i favør av samiske rettigheter. Undertegnede organisasjoner og institusjoner kan ikke slutte seg til dette synet, fordi det må legges til grunn at Grl. § 105 ikke etablerer en absolutt sperre i forhold til å gjøre forvaltningsordningen gjeldende for privat grunn i den utstrekning dette er nødvendig av hensyn til samisk kultur, næringer og samfunnsliv. Staten bør også aktivt vurdere muligheten til å ekspropriere privat utmarksgrunn i tradisjonelle sørsamiske områder til fordel for den samiske befolkningen fordi dette vil være et viktig bidrag i opprettingen av tidligere tiders urett overfor samene.

[33] NOU 2007:13, side 744
[34] NOU 2007:13 kap 17 og 21

2.10 Positiv særbehandling

Utvalgsflertallets forslag for de sørsamiske områdene utenfor Nordland er et paradoks, spesielt i lys av at samisk kultur, reindrift og samfunnsliv er under et langt kraftigere press i disse områdene enn i de øvrige delene av landet. Den samiske kultur og levemåte er så vidt sterkt presset i Sør-Norge at det kunne være legitimt for utvalget å vurdere etablering av et sterkere vern for sørsamiske rettigheter enn for samiske rettigheter i andre deler av landet. Dersom særlige tiltak er nødvendig for å sikre framtidige levedyktige sørsamiske samfunn, så åpner folkeretten for positiv særbehandling til fordel for slike områder.

SP artikkel 27 forplikter staten til å yte aktiv støtte i form av positiv særbehandling til urfolk og minoriteter, dersom det er fare for at de som tilhører slike grupper ellers vil bli fratatt faktisk adgang til å dyrke sin kultur - under forutsetning av at slik positiv særbehandling er basert på rimelige og objektive kriterier og en målsetting om reell likebehandling.

2.11 Framtidig forvaltningsordning for det sørsamiske området

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at spørsmålet om forvaltningen av det sørsamiske området bør utrederes nærmere etter at prosessen med å identifisere samiske rettigheter er gjennomført. Resultatet av denne prosessen vil være av avgjørende betydning for valget av forvaltningsløsning.

Regjeringen må i samråd og samarbeid med Sametinget og sørsamiske organisasjoner og institusjoner iverksette en nærmere offentlig utredning av mulige forvaltningsordninger for det sørsamiske området som fullt ut oppfyller folkerettens krav om urfolks rett til selvbestemmelse, herunder deres rett til autonomi og selvstyre i saker som vedrører deres interne og lokale forhold, jf. blant annet felles artikkel 1 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt artiklene 3 og 4 i FNs erklæring om urfolks rettigheter.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at det sørsamiske området fra og med Saltfjellet og sørover må ha en felles samisk forvaltningsordning. Det er av avgjørende betydning for det sørsamiske fellesskapet, språk, kultur, tradisjoner, næringer og vår fortsatte eksistens som en egen samisk gruppe innenfor det

større samiske fellesskapet. Dette er et grunnleggende vilkår for en framtidig

forvaltningsordning for det sørsamiske området i Norge. Videre er det et vilkår at vi sikres en effektiv deltakelse i forvaltningen av våre tradisjonelle områder.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at den samiske deltakelsen i forvaltningen av land og ressurser i tradisjonelle sørsamiske områder bør skje gjennom det sørsamiske sijte-systemet (siida), samtidig som Sametinget av hensyn til dets overordnede ansvar for det samlede samiske samfunn også gis legitimitet og anledning til å delta i forvaltningen av våre områder.

Sørsamene har helt fram til den norske lovreguleringen trådte i kraft i de samiske områdene hatt en egen sosial organisering basert på en egen rettstenkning og et eget rettssystem. Sijte (Siida) var tidligere selve basisfundamentet i den sosiale og kulturelle organiseringen av tilværelsen. Selv om norsk regulering og politikk har gjort stor skade på sijte-systemet så er den fremdeles til en viss grad i funksjon. Siidaenes rettsgrunnlag er basert på forfedrenes landområder. Dette rettsgrunnlaget har vært og er fremdeles viktig for sørsamene.

Erik Solem (1933) sier at den samiske sammenslutningen siida er en sosial sammenslutning som går langt utover en enkeltfamilie eller en storfamilie. Solem informerer eksempelvis at eldre svenske domsbøker bidrar til å belyse forskjellige forhold ved siida-ordningen, gjennom at domstolene ofte i sine avgjørelser viser til samisk skikk og bruk med utspring fra siida-ordningen. [35] Solem viser til at hver siida har hatt sitt bestemte landområde som gjerne har hatt sine naturlige grenser ved høydedrag, skogstrekninger, store myrstrekninger, vannskiller, hovedvassdrager e.l.[36] I det sørsamiske området har man hatt en likeledes ordning som det ovennevnte - der hver siida har hatt sine egne områder. Dette betegnes i en sørsamisk kontekst som saajve vaerieh - saajve laanth.

Sverre Fjellheim (1985) er av den oppfatning at det sørsamiske området både historisk og i dag kan deles i flere regionale enheter. Disse geografiske enhetene utgjør en geografisk avgrensning som i dag i det vesentlige er sammenfallende med ett eller flere

[35] Solem, Erik (1933), *Lappiske rettsstudier, s. 82*, Universitetsforlaget 1970
[36] Ibid, s. 82-83

reinbeitdistrikter. Han understreker at de fleste sørsamiske regionene er mye eldre enn distriktsgrensene som ble etablert gjennom distriktsinndelingen i 1894. Fjellheim er av den oppfatning at det vil være naturlig å operere med 10-12 sørsamiske regioner med varierende geografisk utrekning og antall medlemmer. Han er av den oppfatning at disse regionene eller enhetene utgjør den naturlige samiske formelle grunnenhet i en sørsamisk organisasjonsstruktur.[37]

3. Saksbehandlings- og konsultasjonsloven

Et samlet samerettsutvalg foreslår særlige bestemmelser for saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkninger for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Dette er foreslått regulert i en egen saksbehandlings- og konsultasjonslov, samt ved hjelp av endringer i annen lovgivning, blant annet plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven. Utvalget begrunner forslaget med at internasjonal urfolksrett i økende grad vektlegger urfolks rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som har direkte betydning for dem.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner stiller seg svært positive til forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov, og gir i det vesentlige sin tilslutning til lovforslaget. Lovforslaget bidrar til å gi Sametinget, reindriften og andre samiske rettighetshavere økt innflytelse i saker som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder.

3.1 Lovens formål og forholdet til folkeretten

Det framgår av lovforslagets § 1 *første ledd* at lovens formål er "å legge forholdene til rette for å sikre et fortsatt naturgrunnlag for og vern av samisk materiell kulturutøvelse i samsvar med statens forpliktelser etter folkeretten." Selv om bestemmelsen i første ledd ikke har selvstendig rettslig betydning, så er den likevel en viktig synliggjøring av at staten i henhold til folkeretten er forpliktet til å sikre samisk deltakelse i beslutningsprosesser i saker som kan påvirke naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Undertegnede organisasjoner og institusjoner slutter seg til denne formuleringen.

[37] Fjellheim, Sverre (1985), *Tanker om en sørsamisk organisasjonsmodell med bakgrunn i samerettsutvalgets innstilling*, Foredrag ved Saemien Sijtes årsmøte 19. april 1985

Utvalget foreslår regulering av forholdet til folkeretten i bestemmelsens *annet ledd*. Det framgår her at loven skal gjelde med de begrensninger som følger av artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Det heter her videre at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens bestemmelser om urfolk og minoriteter. Undertegnede organisasjoner og institusjoner støtter dette prinsippet, men ser ingen åpenbar eller god grunn til at regelen om forrang skal begrenses til artikkel 27 hva angår konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Etter vårt syn må forrangsregelen også gjelde for SP artikkel 1. Samtidig må det etter vårt syn presiseres at SP og ILO-konvensjonen skal gis forrang ved eventuell motstrid. På denne bakgrunn foreslår vi følgende formulering for *§ 1 annet ledd* i saksbehandlings- og konsultasjonsloven:

naturressurser (Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11 .05.05). Undertegnede organisasjoner og institusjoner slutter seg til dette forslaget.

3.3 Alminnelige saksbehandlingsregler

Bestemmelsene i lovforslagets § 4 angir det saklige virkeområdet for de alminnelige saksbehandlingsreglene. Saksbehandlingsreglene foreslås å skulle gjelde for (a) enkeltvedtak som gjelder tillatelser til tiltak som kan få virkning for bruk av grunn eller ressurser i tradisjonelle samiske områder; (b) enkeltvedtak som gjelder tillatelse til erverv eller ekspropriasjon av rettigheter til grunn eller ressurser som kan få virkning for bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder; (c) beslutninger av offentlig myndighet om iverksetting av tiltak som kan få virkning for bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Etter vår oppfatning vil lovforslaget ha den nyttige funksjon at de bidrar til å påminne vedtaksorganene om deres plikt til å ivareta samiske hensyn under saksforberedelsen og i forbindelse med vedtak, jf. forslag til saksbehandlings- og konsultasjonslov § 5 (kunngjøring og offentlig ettersyn); § 6 (høring); og § 7 (utredningsplikt). Undertegnede organisasjoner og institusjoner kan derfor slutte seg til dette forslaget.

3.4 Konsultasjoner og forhandlinger

Samerettsutvalget fastslår at SP artikkel 27 og ILO-konvensjonens artikkel 6, 7 og 15 forplikter staten til å konsultere samene når det overveies å iverksette tiltak som kan få direkte betydning for dem.[38] Utvalget konkluderer videre med at det vil være ”en krenkelse av [SP] artikkel 27 om staten skulle tillate at det gjennomføres tiltak som kan ha dramatiske skadevirkninger for urfolkets muligheter til fortsatt materiell kulturutøvelse.”[39] Utvalget viser også til at menneskerettighetskomiteen – som er satt til å overvåke gjennomføringen av SP-konvensjonen – har slått fast at SP artikkel 27 ”stiller opp en absolutt skranke mot inngrep i den materielle kulturutøvelsen ved at det ikke under noen omstendighet kan iverksettes inngrep som kan likestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse.”[40] Undertegnede organisasjoner og institusjoner slutter seg fullt ut til samerettsutvalgets konklusjon om at SP artikkel 27 oppstiller et absolutt forbud mot tiltak eller aktiviteter som forhindrer samers kulturutøvelse.

[38] NOU 2007:13 kap 17.2.7.9, side 868-869
[39] Ibid, side 869
[40] NOU 2007:13, kap. 18.1.1, side 918. Se også side 924-926, og side 950

Samerettsutvalget foreslår gjennom lovforslagets § 10 en bestemmelse om konsultasjonsplikt ved tiltak i områder som er særlig viktige for samisk bruk. Det framgår her at det ved overveielse av iverksettelse av tiltak - lokalisert i områder som er særlig viktige for samisk materiell kulturutøvelse og andre områder som er viktig for samisk bruk - skal gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og de berørte samiske bruksinteressene. Oppnås det ikke enighet om hvordan tiltaket skal gjennomføres, skal det som hovedregel ikke tillates gjennomført. Dette forslaget er etter vår oppfatning ikke i samsvar med utvalgets egne konklusjoner - som det her er referert til ovenfor. Lovforslagets § 10 etablerer bare en *hovedregel* om at slike tiltak ikke skal gjennomføres dersom det ikke oppnås enighet om hvordan tiltaket skal implementeres, mens utvalget selv konkluderer med at SP artikkel 27 i slike tilfeller etablerer et absolutt forbud mot iverksetting av tiltak. Undertegnede organisasjoner og institusjoner er av den oppfatning at den foreslåtte konsultasjonsplikten og dens rettslige virkninger ikke oppfyller folkerettens krav, og heller ikke lever opp til utvalgets egne konklusjoner. Man er av den oppfatning at det i saksbehandlings- og konsultasjonsloven må nedfelles en klar forhandlingsplikt for myndighetene og en forhandlingsrett for samene.

Det må legges til grunn at Sametinget og berørte samer i henhold til folkeretten i noen tilfeller har en klar forhandlingsrett. Dette gjelder i saker som i betydelig grad kan skade grunnleggende vilkår for samisk kultur, samiske næringer og samisk samfunnsliv, eller krenker grunnleggende samiske rettigheter. Slike tiltak skal ikke kunne iverksettes med mindre Sametinget og berørte samer samtykker. Undertegnede organisasjoner og institusjoner foreslår at ordlyden i § 10 annet ledd endres til følgende formulering:

Den nordiske ekspertgruppen som utarbeidet forslag til Nordisk samekonvensjon har forøvrig foreslått en tilsvarende bestemmelse inntatt i samekonvensjonen, jf. konvensjonsforslagets artikkel 16.[41]

4. Samerettsutvalgets folkerettslige avgrensning

Samerettsutvalget har valgt å avgrense sin utredning mot internasjonale instrumenter som ikke formelt etablerer rettslige forpliktelser eller hvor forpliktelsene ikke går lenger enn det som følger av SP og ILO konvensjon nr. 169.[42] I praksis betyr dette at utvalget valgte å avgrense utredningen mot blant annet FNs erklæring om urfolks rettigheter (urfolkserklæringen) og forslag til Nordisk samekonvensjon. Undertegnede organisasjoner og institusjoner har forståelse for at utvalget valgte å avgrense mot forslaget til Nordisk samekonvensjon, fordi dette foreløpig kun er et forslag avgitt av en ekspertgruppe. Man finner det derimot svært overraskende at utvalget avgrenser utredningen mot urfolkserklæringen - fordi erklæringen etablerer nye internasjonale minstestandarder for urfolks rettigheter. Utvalget erkjenner at urfolkserklæringen representerer en *"viktig anerkjennelse av urfolks status og rettigheter"*, men har likevel valgt å se bort fra erklæringen fordi den formelt sett ikke er like bindende som en ratifisert konvensjon.

Avgrensningen har overveiende sannsynlig virket inn på utvalgets folkerettslige utredning og dets konklusjoner. Avgrensningen har også ført til at utvalget i liten grad tar hensyn til den internasjonale utviklingen etter vedtakelsen av ILO-konvensjon nr. 169, med unntak av den praksis som er utviklet gjennom ILOs overvåkningssystem, og praksis i FNs menneskerettighetskomité. Som kjent har viktige deler av utviklingen i anerkjennelsen av urfolks rettigheter funnet sted utenfor disse to overvåkningsmekanismene - og i løpet av de aller seneste årene.

Urfolkserklæringen ble som kjent vedtatt av FNs generalforsamling i september 2007, med et overveldende flertall. Norge stemte for vedtakelse. Erklæringen er et resultat av over 20 års forhandlinger innenfor FN, og representerer den seneste folkerettslige utviklingen for vern av urfolks rettigheter. Erklæringen fastsetter universelle

[41] Nordisk samekonvensjon, utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, avgitt 26. oktober 2005
[42] NOU 2007:13, side 171

minstestandarder for urfolks rettigheter, og inneholder viktige bestemmelser om urfolks rettigheter til land, vann og ressurser, samt om urfolks rett til selvbestemmelse.

Etter vår oppfatning har stater som stemte for vedtakelsen av erklæringen forpliktet seg - i det minste politisk og moralsk - til fullt ut å gjennomføre erklæringens bestemmelser på nasjonalt nivå, jf. urfolkserklæringens artikkel 42.[43] Det er forøvrig også relativt bred internasjonal enighet om at flere av erklæringens bestemmelser er å anse som uttrykk for bindende folkerettslig sedvanerett og alminnelige folkerettslige prinsipper - dette gjelder blant annet retten til selvbestemmelse. Det framstår derfor som noe for enkelt å utelukke erklæringen fordi den ikke har samme formelle status som en ratifisert konvensjon, spesielt når målsettingen med prosessen er å ta et historisk oppgjør med tidligere tiders urett overfor det samiske folket. Erklæringen går som kjent lenger enn noe annet folkerettslig instrument i forhold til å ta et oppgjør med fortidens overgrep overfor urfolk.

Innenfor FN-systemet er urfolkserklæringen allerede et viktig normativt grunnlag for arbeidet med å fremme og beskytte urfolks rettigheter. Likeledes har erklæringen i løpet av kort tid blitt et viktig grunnlagsdokument for urfolks rettigheter på nasjonalt plan: Eksempelvis har Bolivia inkorporert erklæringen i nasjonal lovgivning, gjennom å vedta den som nasjonal lov. Nasjonalforsamlingen i Canada (House of Commons) har også gjennom et særskilt vedtak bedt om at regjeringen i Canada fullt ut gjennomfører standardene i urfolkserklæringen.[44] Urfolkserklæringen benyttes allerede av rettsapparat

i flere land som et viktig grunnlagsdokument for urfolks rettigheter. Eksempelvis viser Høyesterett i Belize til urfolkserklæringen i behandlingen av en sak om urfolks landrettigheter, og gir uttrykk for at selv om erklæringer normalt ikke er rettslig bindende for statene, så forventes det likevel at erklæringer som inneholder alminnelige internasjonale rettslige prinsipper ikke ignoreres av statene.[45] Høyesterett i Belize legger

[43] A/RES/61 /295 13 September 2007, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*

[44] News Release, 9 April 2008: "On Tuesday, April 8, the House of Commons passed a resolution to endorse the Declaration as adopted by the UN and calling on Parliament and the Government of Canada to fully implement the standards contained therein." www.nwac-hq.org/en/documents/JointPressReleasereUNDeclarationHoCVoteApr9-08.pdf

[45] Supreme Court of Belize, A.D. 2007, Claim No. 171 of 2007, paragraph 131: "Also, importantly in this regard is the recent Declaration on the Rights of Indigenous Peoples adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 September 2007. Of course, unlike resolutions of the Security Council, General Assembly resolutions are not ordinarily binding on member states. But where these resolutions or Declarations contain principles of general international law, states are not expected to disregard them. This

stor vekt på at Belize stemte for vedtakelse av urfolkserklæringen i FNs generalforsamling.

Undertegnede organisasjoner og institusjoner finner det uforsvarlig om regjeringen forbereder forslag til lovgivning som direkte griper inn i grunnleggende samiske rettighetsforhold uten at urfolkserklæringens betydning for disse problemstillingene er nærmere utredet.

Declaration – GA Res. 61 /295 - was adopted by an overwhelming number of 143 states in favor with only four states against with eleven abstentions. It is of some signal importance, in my view, that Belize voted in favor of this declaration. And I find its Article 26 of special resonance and relevance in the context of this case, reflecting, as I think it does, the growing consensus and the general principles of international law on indigenous peoples and their lands and resources."

5. Signaturliste

Følgende organisasjoner og institusjoner har sluttet seg til høringsuttalelsen:

Organisasjon / Institusjon	Representantens navn	Representantens underskrift
1) Byrkije	Tor Enok Larsen	
2) Fem und	Aslak Brandsfjell	
3) Fovsen Njaarke Sør	Leif Arne Jåma	
4) Gaske-laanten sijte (Færen)	Elias Paul Danielsen	
5) Gåebrien Sijte	Inge Even Danielsen	
6) Helgeland Sam iid Særvi	Betty Kappfjell	
7) Hemnes Samiske Forening	Laura Jåma Renfjell	
8) Hestmannen/Strandtindene	Kurt J. Gaup	

9) Ildgruben	Stig Lifjell	
10) Jillen-Njaarke - vestre sijte	Silje Fallås	
11) Jillen-Njaarke - østre sijte	Torstein Appfjell	
12) Jåama - foreningen samiske nytteplanter	Albert Jåma	
13) Luvlie Njåmesen Dajve	Nils Ludvik Jåma	
14) Låarte Sijte	Jøran Jåma	
15) Skæhkere Sijte	Eva Wilks	
16) Maaje AS	John Kappfjell	
17) Nordland Reindriftssamers Fylkeslag	Torstein Appfjell	

18) Nord-Trøndelag Reinsamelag	Mattias Jåma	
19) Nord-Trøndelag Saemiej Saervie	Sigbjørn Dunfjeld	
20) Ranen Saemiijde	Tom Aile Bientie	
21) Røssåga/Toven	Ole Martin Renberg Bengt Renfjell	
22) Saemien Sijte	Elin Ingegjerd B. Jåma	
23) Saanti sijte	Aslak Brandsfjell	
24) Salto - Biehte Samiid Searvi	Rudolf Ingvaldsen	
25) Sameskolen for Midt-Norge	Sigbjørn Dunfjeld	
26) Sijti Jarnge	Kjell Åke Lundstrøm	

27) Maadtoej Sijte - NSR	Ivar Toven	
28) Stientjen Saemien Siebrie /Sameforeningen i Steinkjer	Per Fjellstrøm	
29) Stiftelsen Maaje Njåana	Sigbjørn Dunfjeld	
30) Stiftelsen Saemien Sijte	Dan Jåma	
31) Sør-Trøndelag og Hedmark Reinsamelag	Lars Aage Brandsfjell	
32) Sør-Trøndelag og Hedmark Saemiej Saervie	Åsta Joma Granefjell	
33) Trollheimen	May Britt Renander	
34) Voengelen Diehtie	Aina Daneborg Stenfjell	
35) Voengelh-Njaarke	Per Johan Westerfjell	

36) Østre Namdal Reinbeitedistrikt	Algot Jåma	
37) Åarjel Daajve	Berit Ellen Gaino Jåma	
38) Åarjel Læstoe	Betty Kappfjell	
39) Åarjel Njaarke	Ivar Toven	
40) Åarjel Saemien Gærhkoejielememoenetse	Sigfred Jåma	
41) Åarjel-Saemiej Skuvle		
42) Åarjelsaemien Noereh	Ellinor Jåma	

43) Aajege - Saemien Gielejih Maahtoejarnge	Toini Bergstrøm	
44) Arbeiderpartiets Samepolitiske Forum, Valgkrets 6	Sten Jønsson	
45) Fovsen Njaarke Nord	Terje Haugen	
46) Maadtoej Sijtij Boåtsoe	Sven-Are Kappfjell	