



Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 OSLO
Norway

ÁŠŠI/SAK
18/4342 - 7

MIN ČUJ./VÅR REF.
19/6836

DIN ČUJ./DERES REF.

BEAIVI/DATO
27.02.2019

Uttalelse - NOU 2018:11 Ny fjellov

Vi viser til brev av 28. august 2018 med høring av NOU 2018:11 Ny fjellov.

Sametingsrådet fattet følgende vedtak 26. februar 2019 i Sak R 028/19:

1. Generelt

I uttalelsen til NOU 2018:11 Ny fjellov legger Sametinget til grunn vedtaket i sak SP 08/09 NOU 2007:13 'Den nye sameretten – Sametingets grunnlag og premisser' hvor det står følgende av relevans for fjelloven:

I den grad det er forhold som tilsier at det bør etableres noe ulike styrings- og forvaltningsordninger i de ulike deler av det tradisjonelle samiske området, så kan det ikke innebære en folkerettslig forskjellsbehandling av samene avhengig av hvor en bor. Det er dette Samerettsutvalget legger opp til først og fremst i forhold til ulike formålsbestemmelser, ulike bestemmelser om forholdet til folkeretten, ulik grad av anerkjennelse av samers kollektive og individuelle rettigheter, ulik grad av konsultasjonsplikt og ulik posisjon for samene som et folk i styringen og forvaltningen av grunn og ressurser (finnmarksloven, forslaget til hålogalandslov, endringer av fjellova og Statskogs vedtekter). Selv om det skulle være forhold som tilsier ulik lovgiving for styring og forvaltning av bruksrettigheter på den grunn staten hevder eiendomsretten til i det tradisjonelle samiske området innebærer ikke dette, slik Samerettsutvalget synes å legge til grunn, at Statskog må fortsette som grunneierorgan eller at det må være ulike grunneierorgan for områder med noe ulik lovgiving for styring og forvaltning av bruksrettigheter. For å ivareta folkerettens krav til en eier- og selvbestemmelsesposisjon for samene som urfolk er det ingenting i veien for at det etableres ett styrings- og forvaltningsorgan av grunnen for de områder som i dag hevdes å være statsgrunn for hele det tradisjonelle samiske området fra Troms og sørover.

Sametinget vil understrekes at samiske bruksrettigheter ikke bare begrenser seg til reindrifts rettigheter slik Samerettsutvalget legger opp til både etter justeringene i fjellova (jf. § 3) og forslaget til hålogalandslov (forslagets § 23). Bruksrettighetene det er snakk om kan også i stor grad være av kollektiv karakter. Sametinget finner grunn til å påpeke at det er Sametinget som representerer det samiske folk, noe som setter Sametinget i en helt annen rolle og posisjon enn kommuner og fylkeskommuner.

Sametinget er på denne bakgrunn åpen for at bruksrettigheter på den grunn staten i dag disponeres reguleres gjennom ulike lover, og at det for det sørsamiske området også kan skje gjennom endringer av fjelloven. Dette er også grunnen til at Sametinget ga sin tilslutning til at det ble nedsatt et offentlig utvalg for å se på statsallmenningslovverket. Sametinget vil understreke at samiske rettigheter til land- og ressurser ikke er anerkjent og kartlagt i områdene sør for Finnmark, og at disse ikke er begrenset til hva som framkommer i reindriftsloven.

Sametinget finner det derfor påkrevd at Samerettsutvalget 2 har en videre oppfølging også i det sørsamiske området.

Sametinget merker seg at utvalget flere steder foretar en kortfattet historisk oversikt over allmenningsretten der det vises tilbake til Gulatingsloven og Frostatingsloven uten at den samiske tilstedeværelsen vies oppmerksomhet. At det i dag drives samisk reindrift for store deler av disse områdene gis i utredningen ingen historisk bakgrunn. Slik er utvalget med på å befestet et feilaktig inntrykk av at samisk historisk tilstedeværelse, bruk og rett til utmarksressursene ikke har den samme tidsdybde som de norske jordbrukstilknnytt rettighetene. Selv om slike forståelser ikke nødvendigvis har en direkte konsekvens for lovforslag som fremmes av utvalget er det med på å legge uuttalte premisser for hvilke alders tids bruksrettigheter som foreligger og hensyn som må tas i all land- og ressursforvaltning, slik vi har sett både i Høyesteretts dom om reindriftrretten i Trollheimen i 1981 og Aursund i 1997.

Samene er i høyeste grad til stede i de skriftlige kildene fra tidlig middelalder, også i Gulatingsloven. Men skriftlige kilder må fortolkes ut fra sin sammenheng, samtidig som de ikke kan gis forrang framfor arkeologiske kilder. Det at det i tidlig middelalder er behov for å lovfeste bruken av ressursene er uttrykk for at det skjer ganske omfattende endringer av samfunnet. Arkeologiske kilder viser at det på denne tiden skjer en ekspansjon av jordbruk i skogsområdene med en fortregning av sørsamiske fangstsamfunn til høyfjellet med en tilhørende intensivering av fangst på villrein. Reinfangsten fikk stadig større betydning som handelsvare i norrøne samfunn med sin gryende statsdannende økonomi og har blitt forstått som en samisk praksis. Når det derfor i Frostatingsloven står at: «...ingen skal grava dyregrav på annan manns grunn,...» er det mer nærliggende å tolke dette som uttrykk for en fangst som er spesialisert, og dermed et utsagn om at det i utgangspunktet er det sørsamiske fangstfolket som har retten til slik fangst, og ikke som uttrykk for at dette er en form for grunneierrett vi i dag legger i begrepet. Det er for øvrig også i den samme perioden ruseformede anlegg for levende fangst av villrein mer intensivt tas i bruk i Rondane og Dovrefjell, noe som økte forutsetningen for å bygge opp flokker med tamrein.

2. Formål og generelle regler om allmenningsretten

Ved behandling av finnmarksloven gikk Stortinget bort fra at det i formålsbestemmelsen skulle være en henvisning til allmenheten og kom til at det var tilstrekkelig at allmenhetens adgang til fornybare ressurser følger av en egen bestemmelse om disse (jf. Innst. O. nr. 80, 2004-2005). Sametinget mener de samme vurderinger må ligge til grunn for formålsbestemmelsen i fjelloven og at det dermed også er mest konsekvent at det i denne bestemmelsen vises til at den skal legge til rette for en 1) bærekraftig bruk, 2) til beste for de med allmenningsrett, reindriftrrett og innenbygdsboendes rett, og 3) særlig som grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv.

Sametinget stiller seg bak forslaget om at det inntas en bestemmelse i fjelloven tilsvarende finnmarksloven § 3 om forholdet til folkeretten, men mener en slik bestemmelse må framkomme som egen paragraf og ikke som et ledd under bestemmelsen om lovens virkeområde. Denne bestemmelsen er særlig aktuell å se til i alle avgjørelser etter forslagets § 1-4 Allment om avgjerdene. I vurderingene om avgjørelser er til vesentlig skade eller ulempe, eventuelt urimelig eller unødvendig skade må det ses hen til de kriterier som følger for slike vurderinger etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 (SP 27), som er a) utredningsgrunnlag, b) konsultasjoner, c) sumvirkninger, d) interesseovervekt og e) avbøtende tiltak. Sametinget viser til at det etter Prop. 116 L (2017-2018) framkommer at saksbehandlingsregler for ivaretagelse av samiske hensyn bør framgå av de enkelte sektorlover. Slike saksbehandlingsregler er ikke vurdert av statsallmenningslovutvalget. Det er riktig at departementet vil vurdere forslag til reguleringer av den materielle grensen for inngrep etter SP 27, (jf. Prop. 116 L, 2017-2018), men dette omfatter altså ikke selve saksbehandlingsreglene.

Sametinget vil videre påpeke at det ikke uten videre er riktig at konsultasjonsplikten ikke gjelder for privatrettslige beslutninger om endringer i bruk av land- og ressurser slik Statsallmenningslovutvalget sier. I alle fall er det ikke riktig for områder der samiske rettigheter ikke er anerkjent, kartlagt og gitt ordninger for å få dette avgjort etter rettslig behandling (jf. ILO 169 art. 14). Skulle det være slik vil staten kunne organisere forvaltningen av land og ressurser

på en måte som gjør at man unngår en konsultasjonsplikt ved endret bruk av ressursene. Det vises her også til at andre offentligrettslige forvaltningsprinsipper som oppfølging av naturmangfoldsloven §§ 8-12 gjelder for Statskog, jf. utredningen kap. 17.1.5.2. Uansett ligger det i forslaget at fjellstyrene også skal kunne fatte visse offentligrettslige beslutninger med klageadgang til departementet, beslutninger som bare av den grunn vil kunne være konsultasjonspliktige. For de samiske interesser som har oppnevnte representanter i styrer som avgjør spørsmål knyttet til bruk av land og ressurser vil situasjonen kunne være at konsultasjonsretten ved det blir ivaretatt. Men for samiske interesser som ikke er representert i slike styrer vil konsultasjonsplikten fremdeles måtte gjelde. Dette vil kunne omfatte Sametinget for saker av mer overordnet betydning dersom det bare er reinbeitedistriktene av samiske interesser som representert i fjellstyret. For beslutninger fattet av Statskog der det ikke er noen som representerer samiske interesser og rettigheter i styret vil hovedregelen måtte være at konsultasjonsplikten gjelder. Spørsmålet om lovbestemmelser i fjelloven knyttet til konsultasjoner, samisk deltakelse og saksbehandlingsregler for avgjørelser som påvirker samiske bruk må derfor grundig vurderes opp mot ILO 169 og SP 27, jf. artikkel 1, videre vises det her også til FNs urfolkserklærings relevante bestemmelser.

3. Lokal og samisk styring

Sametinget er grunnleggende positiv til at styringen og forvaltningen av utmarksressursene skjer lokalt. En lokal styring og forvaltning vil være i samsvar med rettsprinsippene om avhengighet og nærhet til, samt bærekraft i bruk av utmarksressursene. Disse rettsprinsippene er uttrykk for en samling verdier og reelle hensyn som både hver for seg og sammen underbygger kollektive bruksrettigheter. Dette er prinsipper som har forankring i norsk rett, og ganske særlig i allmenningslovgivingen. Disse rettsprinsippene er dermed viktig å forstå som sentrale forutsetninger for opparbeidede kollektive som individuelle rettigheter. Sametinget er derfor grunnleggende positiv til at styringen og forvaltningen av de fornybare ressursene, herunder virkesretten, legges til lokale fjellstyrer.

Sametinget vil likevel sterkt understreke at forslagene fra Statsallmenningslovutvalget ikke uten videre kan gjøres gjeldene for andre samiske områder staten i dag disponerer, slik utvalget gir uttrykk for. For dette kreves en mer helhetlig tilnærming for å sikre at statens folkerettslige forpliktelser for å anerkjenne, kartlegge og rettsavklare samiske land- og ressursrettigheter etterfølges (jf. ILO 169 art. 14 og 15, SP art. 1 og 27 og UNDRIP art. 3, 18, 19, 26 og 27).

Det drives reindrift med rett etter alders tids bruk i om lag 30 prosent av arealet til statsallmenningene. I tillegg drives det samisk reindrift i Trollheimen. Samisk bruk er imidlertid ikke bare begrenset til reindrift, noe som reiser et grunnleggende spørsmål om hvordan kollektive og individuelle samiske land- og ressursrettigheter (jf. ILO 169 art. 14 og UNDRIP art. 26), det samiske folks rett til selvbestemmelse (jf. SP art. 1, UNDRIP art. 3) samt konsultasjoner om og deltakelse i ressursforvaltningen (ILO 169 art. 6, 7, 15 og UNDRIP art. 18 og 19) skal sikres. Dette grunnleggende spørsmålet er ikke drøftet av Statsallmenningslovutvalget, og heller ikke av Samerettsutvalget i NOU 2007:13 Den nye sameretten.

Sametinget velger å forstå det slik at Statsallmenningslovutvalget har valgt en pragmatisk og praktisk tilnærming ut fra oppfatningen av at det som er av samisk kultur knyttet til land- og ressursbruk i statsallmenningene er reindrift, og hvor det meste av den øvrige tradisjonelle samiske kulturbruken i disse områdene ellers har gått opp i majoritetskulturen. Det er likevel ikke gitt at dette er tilfellet over alt. I Nordland, Troms og Finnmark er det under enhver omstendighet ikke slik. Samisk kultur med en annen tilpasning i bruken av land- og ressurser enn reindrifta har også rett til å få anerkjent sine bruksrettigheter som utmarkshøsting, jakt, fangst og fiske samt rett til å delta i styring og forvaltning sine rettigheter. Siden disse vil være i en minoritetssituasjon er det ikke gitt at de vil få ivaretatt sine rettigheter gjennom oppnevning fra årsmøte for de med jordbrukstilknyttede bruksrett eller ved oppnevning av innenbygdsboende fra kommunene. Den nærmeste til å være representativ også for denne delen av samisk kultur er Sametinget. Selv om reindriftas areal- og ressursrettigheter ligger til sijte er det samtidig snakk om kollektive samiske rettigheter som ikke kan avhendes. Sametinget finner det derfor riktig at det er Sametinget, og ikke kommunestyret, som er oppnevningmyndighet for representanter for samisk reindrift i fjellstyrene etter forslag fra vedkommende reinbeitedistrikt.

Sametinget er positiv til at det lovfestes en egen fellesorganisasjon for fjellstyrene, der det også er samisk representasjon i styret. Sametinget stiller seg noe spørrende til at det skal være to representanter for de tilsatte i fjellstyrene. Med et styre på til sammen 9 medlemmer vil to av disse som faste og fullverdige medlemmer for ansatte gi uforholdsmessig stor innflytelse. Sametinget mener det her bør ses hen til finnmarksloven § 11 hvor de ansatte velger en representant som møter i styret ved behandling av saker som angår de ansattes arbeidssituasjon, og der representanten for de ansatte har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett.

Sametinget merker seg at Statsallmenningslovutvalget slår fast at fjellstyrene er privatrettslige rettssubjekt, selv om de også er tillagt det utvalget forstår som visse offentligrettslige oppgaver knyttet til forvaltning av jakt og fiske. Sametinget er enig i forståelsen av fjellstyrene som privatrettslige rettssubjekt og at dette blant annet følges opp med at jordskifteretten er tvisteløsningsmekanismen i allmenningene. Sametinget mener videre at det med fordel burde vært fastslått i loven at fjellstyrene er privatrettslige rettssubjekt. I finnmarksloven er det fastslått at Finnmarkseiendommen (FeFo) er et eget rettssubjekt (jf. § 6), men det har likevel blitt reist tvil om hvilke type organ FeFo er. Uansett så er denne formen for usikkerhet som er blitt hegnende om FeFo noe som bør unngås for fjellstyrene ved at det gis en tydelig lovgiving og med et klart lovforarbeid.

4. Regulering av bruksrettigheter

Sametinget er enig i at fjelloven ikke regulerer alle bruksrettigheter som ligger til jordbrukseiendom og stiller seg i store trekk bak de bruksrettigheter som er regulert i lovforslaget. I utgangspunktet kan Sametinget stille seg bak enn forståelse av hva beiteretten omfatter og hva utnyttningen av beiteressursen innebærer. Men dette kan ikke forstås slik at reinbeiteretten er en form for «restrett» etter at bufebeite er fordelt. Det kan oppstå situasjoner der bufe og rein er avhengig av samme begrensede beiteressurs. Fordelingen av ressursen må da ta utgangspunkt i en fastsatt omregningsfaktor mellom bufe og rein sitt beiteforbruk, der det for reindriftens del legges til grunn historiske reintall som sijte har ført på beite, mens det for bufehold legges tilsvarende til grunn antall dyr som kan vinterfores på eiendommen.

Sametinget støtter mindretallets forslag til bestemmelser om utvising av tilleggsjord og seter. Opparbeiding av tilleggsjord og seter innebærer betydelige inngrep i et felles areal- og ressursgrunnlag, og kan ikke forstås som en rett å få tildelt uten at det fortas en grundig avveining mot andre rettighetshavere og deres interesser slik at etablering til dyrking, kulturbeite og seter kan virke til skade eller ulempe for reindrifta.

Sametinget merker seg at utvalget har foretatt vurderinger av om utbygging av kraftverk er en jordbrukstilknyttet bruksrett som er tilpasset nye tider og nye behov. Den jordbrukstilknyttede bruksrettens dynamiske karakter er avgrenset av hva som er nødvendig for å opprettholde jordbruksdriften knyttet til gården. På samme vis vil reindriftstilknyttede bruksrettigheter til en viss grad måtte være avgrenset av hva som er nødvendig for fortsatt reindrift i et område, foruten jakt, fangst og fiske som ikke er begrenset til husbehovet (jf. reindriftsloven § 26). Sametinget avviser ikke at både jordbruksdrift og reindrift nå eller i framtida kan ha behov for elektrisk kraft og dermed for etablering av mikrokraftverk. Flertallets forslag om at det er en allmenningsrett å bygge ut kraftverk som faller under konsesjonsgrensene åpner imidlertid for relativt store anlegg som kan produsere kraft for opp mot 5000 husstander. Det kan ikke være tvilsomt at dette ikke er en allmenningsrett. For mindre utbygginger som dekker et gårdsbruk eller en seters behov vil det kunne stille seg annerledes, men Sametinget ser ikke at dette er nødvendig å regulere nærmere i loven all den tid dette uansett må underlegges en konkret vurdering om driftsbehov, jf. forslagets § 2-2. Dersom det vurderes slik at kraftutbygging skal reguleres i fjelloven, må det foretas tilsvarende regulering i reindriftsloven.

5. Jakt og fiske

Sametinget merker seg at utvalget (alle utenom medlemmet Smistad) konstaterer at det vil være riktig å karakterisere jakt- og fiskeretten som en allmenningsrett for folk i bygdene, men at den likevel ikke definitivt tar stilling til om eller i hvilken grad det er snakk om en allmenningsrett. Utvalget mener like fullt samlet at innenbygdsboende har en prioritert rett til jakt og fiske.

Jakt og fiske har nødvendigvis stått helt sentralt for så vel samisk bruk som for folk i bygdene. Sametinget er derfor av den klare formening at jakt, fangst og fiske er rettigheter opparbeidet etter alders tids bruk for innenbygdsboende. Når det gjelder samisk kultur må den historisk forstås å ha blitt utviklet med grunnlag i avhengigheten og nærheten til samt en karakteristisk bruk av jakt-, fangst- og fiskeressursene, og med tiden også ved reindrift, som motsats til det norrøne og norske jordbruket. Bestemmelsen i reindriften § 26 konstaterer at i det samiske reinbeiteområdet gir reindriften også en rett til å drive jakt, fangst og fiske i statsallmenning mv., og retten er ikke begrenset til husbehov. At denne bestemmelsen ikke gir en uttømmende regulering av reindriften utøvernes rett til jakt, fangst og fiske skyldes nettopp at retten kan være opparbeidet på særlig grunnlag som alders tids bruk og sedvane.

At jakt, fangst og fiske fremdeles står sterkt som grunnlaget for samisk kultur må være ganske klart, og dermed også som en alders tids bruksrett. Statsallmenningslovutvalget viser da også til at en slik rett er fastslått av Finnmarkskommisjonen i Nesseby og godtatt av Finnmarkseiendommen og dermed er dette en tinglyst rett, jf. finnmarksloven § 34.

Når Statsallmenningslovutvalget ikke tar definitivt stilling til om jakt og fiske er en opparbeidet alders tids bruksrett knytta til jordbruket, for reindrifta og for innenbygdsboende, men velger en pragmatisk lovgivende tilnærming har det konsekvenser for hvordan ressursene forvaltes og fordeles mellom ulike brukergrupper. Det er mulig en slik tilnærming har gitt ro omkring forvaltningen av jakt og fiske i statsallmenningen slik Statsallmenningslovutvalget sier, men med befolkningsvekst, større mobilitet og økende friluftaktivitet er det grunn til å forvente tiltakende press på jakt og fiskeressursene, og med det på ressursgrunnlaget til innenbygdsboende og reindrifta. Dette har for eksempel i Finnmark vært utviklingen de siste par tiårene, noe som medfører en stadig tilbakevendende offentlig diskusjon om reguleringen av jakt- og fiskeressursene mellom lokalbefolkningen og tilreisende.

En forvaltning av jakt og fiske som en allemannsrett og ikke en allmenningsrett innebærer at denne bruken legges under regelverket for offentligrettslig myndighetsutøvelse med forskriftsmyndighet til og klageadgang til departementet. Sametinget mener loven bør tydeliggjøre de ulike gruppene med rettigheter og tilgang til jakt og fiske, for slik å kunne ha grunnlag for en forvaltning som tar høyde for en differensiert grad og form for bruk. Disse vil være a) de med særlig jakt og fiskerett opparbeidet etter alders tids bruk og sedvane (jordbrukstilknnytta, reindriftstilknnytta og innenbygdsboende), de med tilgang etter lov (utenbygdsboende) og c) de som ikke er bosatt i Norge. En slik tydeliggjøring av de ulike gruppernes rettigheter og tilgang er for eksempel fastsatt i forskriften om lokal forvaltning av fisk og fisket i Tanavassdraget. Her distingveres det mellom fiskeberettigedes særskilte rettigheter, lokalbefolkningens rett til stangfiske og andres adgang til fiske.

Ved fjellstyrets forvaltning av jakt og fiske vil det med en tydeliggjøring av ulike gruppers rettigheter og adgang måtte sikres at det er tilstrekkelig ressurser for innenbygdsboende og reindrifta og at bruken gis en bærekraftig bestandsutvikling før det kan fordeles tilgang til utenbygdsboende og til sist tillatelse for bosatte utenfor Norge. Utenbygdsboende må i loven derfor gis en tilgang og ikke en rett til jakt og fiske, mens personer bosatt utenfor Norge av fjellstyret kan gis tillatelse til jakt og fiske der en kan legge vekt på grad av tilknytning til Norge og det aktuelle området. Sametinget støtter utvalget vurdering av at bosatte utenfor Norge bare kan gis en tillatelse til bruk av utmarksressursene, og at dette ikke bryter med EØS avtalen. Sametinget finner samtidig grunn til å påpeke at utvalget viser at i spørsmålet om EØS borgernes tilgang til jakt og fiske så har norske myndigheter nettopp uttrykt at det rettslige grunnlaget for jakt og fiske ikke er fjelloven, men allmenningsretten og at det derfor ikke «tilbys» jakt og fiske som en tjeneste.

Statsallmenningslovutvalget legger til grunn at praktiseringen av en større fordeling av jakt- og fiskeressursene til innenbygdsboende enn til utenbygdsboende – en såkalt «60/40» -regel - bør videreføres, også slik at det i loven er hjemmel for å fastsette en slik fordeling i forskrift. En slik praktisering bygger på en forståelse av at innenbygdsboende har en foregangsrett, noe Sametinget er enig i. Sametinget er imidlertid usikker på om en prosentvis fordeling av jakt- og fisketrykket vil være en måte som ivaretar foregangsretten. Sametinget mener utgangspunktet må være at en først sikrer seg at de med foregangsrett kan benytte denne før en gir tilgang til

