



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 53

(2002–2003)

Om lov om rettsforhold og forvaltning av
grunn og naturressurser i Finnmark fylke
(Finnmarksloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	3.1.4	Eiendomsbegrep og ervervs måter	37
2	Bakgrunnen for lovforslaget	10	3.1.5	Lovfestet rett og myndighetenes	praksis	37
2.1	Alta-saken og dens samepolitiske		3.1.6	Privates praksis – samiske sedvaner	og rettsoppfatninger	39
	betydning	10	3.1.7	Kort om folkeretten		41
2.2	Samerettsutvalget	12	3.1.8	Kort om høyesterettspraksis		42
2.3	Historisk bakgrunn og materiale	12	3.1.9	Konklusjon		43
2.3.1	Om det foreliggende materialet	12	3.2	Lovverket om statens eiendomsrett i		
2.3.2	Hva som legges til grunn som rettslig			Finnmark og grunnforvaltningen		43
	relevante historiske fakta	13	3.2.1	Innledning		43
2.4	NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for		3.2.2	Lov om statens umatrikulerte grunn i		
	samisk kultur	14		Finnmark		43
2.4.1	Innledning	14	3.2.3	Disponering av grunnarealene etter		
2.4.2	Samerettsutvalgets grunnsyn	14		jordsalgsloven og annen lovgivning ...		44
2.4.3	Generelt om forslagene til nye		3.2.4	Jordsalgssorganene		46
	grunneierorganer	14	3.2.5	Saksbehandlingen		46
2.4.4	Finnmark grunnforvaltning	14	3.3	Om enkelte særskilte områder		47
2.4.5	Samisk grunnforvaltning	16	3.3.1	Bergverksretten		47
2.4.6	Rett til og forvaltning av fornybare		3.3.2	Forvaltning av viltressurser		48
	utmarksressurser m.m.	16	3.3.3	Forvaltning av lakse- og innlandsfisk .		50
2.4.7	Reindrift	19	3.3.4	Fisket i Alta, Tana, Neiden, Grense		
2.4.8	Østsamene i Neiden	20		Jakobselv og Pasvikelven		51
2.4.9	Naturinngrep i samiske		3.3.5	Oppsyn med fornybare ressurser		53
	bruksområder	20	3.3.6	Forsvarets virksomhet i Finnmark	53
2.5	Høringen av NOU 1997: 4	21	3.4	Særlig om reindriftsretten		53
2.6	Høringsinstansenes syn	24	3.4.1	Innledning		53
2.6.1	Innledning	24	3.4.2	Reindriftenes rettsgrunnlag		54
2.6.2	Grunnlag og grunnsyn	24	3.4.3	Reindriftsloven		54
2.6.3	Forvaltningen av grunnen i Finnmark					
2.6.4	Ekspropriasjonsforbudet	27	4	Utenlandsk rett		58
2.6.5	Rett til og forvaltning av		4.1	Innledning		58
	utmarksgoder i Finnmark	28	4.2	Fellestrekk ved rettsutviklingen i		
2.6.6	Reindrift	30		stater med urfolk utenfor Norden	58
2.6.7	Østsamene i Neiden	31	4.3	Territorielle minoritetsordninger i		
2.6.8	Naturinngrep i samiske			Norden for andre enn samer		61
	bruksområder	32	4.4	Den samerettslige utviklingen i		
2.6.9	Administrative og økonomiske			Sverige		62
	konsekvenser	33	4.4.1	Om svensk og norsk samerett		62
2.6.10	Departementets oppsummering	34	4.4.2	Forhold av særlig betydning for		
2.7	Arbeidet etter høringen	35		proposisjonen		63
3	Gjeldende rett	36	4.4.3	Svensk sameretts relevans for norsk		
3.1	Oversikt over regelstruktur og			rett		65
	rettskildemateriale	36	4.5	Den samerettslige utviklingen i		
3.1.1	Innledning	36		Finland		66
3.1.2	Sakens bakgrunn	36	4.5.1	Sammenligning med Norge og		
3.1.3	Noen metodespørsmål og nærmere			Sverige		66
	om rettskildesituasjonen	36	4.5.2	Nærmere om retten til land og vann ..		67

4.5.3	Det finske lovforslaget	68	6.1.4	Avgrensning mot Samerettsutvalgets nåværende arbeid	93
4.5.4	Oppsummering av status for finsk samerett	70	6.1.5	Avgrensning mot andre prosjekter	93
4.6	Russland	70	6.1.6	Valget av tematisk og geografisk ramme for proposisjonen	94
4.7	Nordisk samarbeid	70	6.2	Valg av hovedløsning	94
4.8	EU og samenes rett til tradisjonell bruk	71	6.2.1	Det rettslige utgangspunktet for en nyordning	94
4.9	Nordisk urfolksrett og samerett vurdert samlet	71	6.2.2	Eiendomsrett og bruksrett i Finnmark	95
4.10	Oppsummering av utenlandsk rett og forholdet til folkeretten	74	6.2.3	Anerkjennelse av opparbeidede rettigheter	96
5	Folkerett	75	6.2.4	Plikten til å verne naturgrunnlaget for samisk kultur	96
5.1	Innledning	75	6.2.5	Det nye organets karakter	97
5.2	Historisk perspektiv, begrepsbruk og tidligere utredninger	76	6.2.6	Domstolsprøving av rettsforholdene i fremtiden	97
5.2.1	Historisk perspektiv på urfolksretten .	76	6.2.7	Valg av løsning for grunneierforvaltningen for Finnmark	98
5.2.2	Om begrepet "urfolk"	76	6.3	Bruk av utmarksressursene i Finnmark	98
5.2.3	NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling	77	6.3.1	Innledning	98
5.2.4	NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark	78	6.3.2	Forvaltning av utmarksrettighetene ...	98
5.2.5	NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett	78	6.3.3	Fordeling av rettighetene til utmarksressursene	99
5.2.6	NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur	80	6.3.4	Særskilt rett til lokal utnyttelse	99
5.2.7	Sedvanerett og NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger	81	6.3.5	Fisket i Alta-, Tana- og Neiden- vassdragene	100
5.3	Utenlandsk retts betydning ved fastleggingen av folkeretten	82	6.3.6	Forskjellige spørsmål	100
5.4	Forholdet mellom norsk rett og folkerett om urfolk og minoriteter	82	6.4	Særlig om reindriften	100
5.5	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)	83	6.5	Østsamenes stilling	101
5.5.1	SP artikkel 27	83	6.6	Naturinngrep i samiske brukområder	101
5.5.2	SP artikkel 1	85	7	Om lovforslaget	103
5.6	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater	86	7.1	Innledning	103
5.6.1	Innledning	86	7.2	Struktur og systematikk	104
5.6.2	ILO-konvensjonen artikkel 6	86	7.3	Lovens alminnelige bestemmelser	104
5.6.3	ILO-konvensjonen artikkel 7 nr. 1	87	7.3.1	Innledning	104
5.6.4	ILO-konvensjonens bestemmelser om landrettigheter	87	7.3.2	Lovens formål	104
5.7	Valget av hovedløsning innenfor de folkerettslige rammer	90	7.3.3	Finnmarkslovens forhold til folkeretten og annen nasjonal lovgivning	105
6	Noen hovedspørsmål	92	7.3.4	Sametingets retningslinjer for forvaltningen av utmark	105
6.1	Avgrensning av proposisjonen	92	7.3.5	Lovens forhold til bestående rettigheter	106
6.1.1	Samerettsutvalgets temaer og forslag i NOU 1997: 4	92	7.4	Lovens kapittel 2 – Finnmarkseiendommen (Finnmárkkuoopmodat)	107
6.1.2	Synspunkter fra høringen	92	7.4.1	Innledning	107
6.1.3	Om Sametingets rolle i arealsaker siden 1987	93	7.4.2	Finnmarkseiendommens rettsstilling .	107
			7.4.3	Styret	108
			7.4.4	Saksbehandlingen i styret	110
			7.4.5	Finnmarkseiendommens adgang til å utdele overskudd mv.	110

7.4.6	Kontrollkomiteen	111	8.2.1	Finnmarkseiendommen	115
7.5	Lovens kapittel 3 – Fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn	111	8.2.2	Offentlig forvaltning	116
7.5.1	Innledning	111	8.2.3	Næringsliv og privatpersoner	117
7.5.2	Hovedprinsippene for forvaltningen av de fornybare ressursene	111	8.3	Administrative konsekvenser	117
7.5.3	Retten til å utnytte ressursene	112	8.3.1	Finnmarkseiendommen	117
7.5.4	Særskilt rett til utnyttelse av utmarksressurser for lokale brukere .	112	8.3.2	Offentlig forvaltning	117
7.5.5	Organisasjoners forvaltning av jakt, fangst og fiske	113	8.3.3	Næringsliv og privatpersoner	117
7.5.6	Innskrenkninger og vilkår	113	8.4	Konsekvenser for Statskog	118
7.5.7	Fisket i Alta-, Tana- og Neiden- vassdragene	113	8.5	Konsekvenser for de ansatte	119
7.6	Tilsyn med utmarksforvaltningen	113	9	Merknader til de enkelte bestemmelser	120
7.7	Endringer i bergverksloven	113		Forslag til lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)	144
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	115	Vedlegg		
8.1	Innledning	115	1	Proposisjonen punktene 1 og 7 og lovforslaget i samisk oversettelse	150
8.2	Økonomiske konsekvenser	115			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 53

(2002–2003)

Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 4. april 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

1 Proposisjonens hovedinnhold

Denne proposisjonen handler om retten til land og vann i Finnmark. Det fremmes forslag om en lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke, med Finnmarksloven som korttittel. Loven innebærer at det opprettes et nytt og selvstendig organ som får overført eierrådigheten over den grunn som i dag ligger under Statskog SF. Dette utgjør størsteparten av arealet i fylket og så å si all utmark. Det nye organet får navnet Finnmarkseiendommen, på samisk Finnmarkkuopmodat. Finnmarkseiendommen får et styre med like mange medlemmer valgt av Sametinget og Finnmark fylkesting, tre valgt av hvert organ. De seks styremedlemmene skal være bosatt i Finnmark. Staten oppnevner et styremedlem uten stemmerett.

Bakgrunnen for proposisjonen er Samerettsutvalgets arbeid med å avklare og sikre samenes rettsstilling i Norge. Utvalget ble oppnevnt i 1980 som følge av striden om inngrep i tradisjonelle samiske bruksområder i forbindelse med utbyggingen av Alta-Kautokeino-vassdraget. Utvalget la frem sin første utredning i 1984. Utredningen var utgangspunktet for vedtakelsen av sameloven i 1987 og vedtakelsen av Grunnloven § 110 a om den

samiske folkegruppe i Norge i 1988. Det første sametingsvalget ble holdt i 1989.

Utvalget arbeidet videre med hovedvekt på rettsforholdene og arealbruken i Finnmark og la i 1997 frem utredningen NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Utredningen var på høring frem til høsten 1999, og utredningen samt høringsinstansenes uttalelser har vært utgangspunktet for arbeidet med proposisjonen.

Et hovedmål med loven er å avløse usikkerheten og striden om retten til land og vann i Finnmark med trygghet og forutsigbarhet når det gjelder naturgrunnlaget for samisk kultur, for innbyggernes bruk av utmark og for en positiv næringsutvikling basert på en bærekraftig utnyttelse av ressursene.

Dette skjer ved en ny grunnforvaltning der finnmarkingene selv får eierrådigheten og ansvaret for forvaltningen av ressursene, mens staten trekker seg ut av grunneirollen i Finnmark. Det innebærer et betydelig historisk skifte over til lokal styring og er en klar tillitserklæring til alle finnmarkinger uansett etnisk og kulturell bakgrunn. Ved dette settes et punktum for den særlige grunnforvaltningen i Finnmark, der staten har utøvd både myndighet og eierrådighet uten et klart skille mellom funksjo-

nene. Finnmarksloven innebærer at finnmarkingene heretter skal utøve eierrådigheten, mens kommunale og statlige myndigheter skal utøve myndighet. For eksempel skal det offentligrettslige utmarksoppsynet utføres av Statens naturoppsyn.

Folkerettens regler om urfolk og minoriteter og samiske rettigheter til land og vann i norsk rett er vurdert og tatt hensyn til. Loven gir klart uttrykk for at den skal anvendes i samsvar med disse reglene. Sametinget er gitt operative virkemidler med sikte på vern av naturgrunnlaget for samisk kultur. Det gjelder sammensetningen av styret i Finnmarkseiendommen, der den samiske representasjonen ikke er i mindretall blant de stemmeberettigede medlemmene. I tillegg gir avstemningsreglene et mindretall på to mulighet for å få overprøvd uenighet om endret bruk av utmark vil være til skade for naturgrunnlaget for samisk kultur.

Sametinget får myndighet til å gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. Disse retningslinjene skal legges til grunn når Finnmarkseiendommen behandler saker om endret bruk av utmark. Retningslinjene skal også anvendes av offentlige myndigheter ved behandling av saker om endret bruk av utmark. Retningslinjene får virkning når de er godkjent av departementet.

I loven er vernet av naturgrunnlaget for samisk kultur og samisk innflytelse over arealdisponeringen balansert mot den øvrige folkevalgte representasjonen fra fylket og mot statens ansvar for å veie de samiske hensyn mot andre samfunnshensyn.

Så vel Sametinget som fylkestinget og Finnmarkseiendommens styre får gjennom loven en god mulighet til å utforme en langsiktig politikk for arealbruken og til å avstemme kryssende hensyn mot hverandre.

Loven medfører ingen eiendomsdeling. En deling fremstår verken som nødvendig eller tjenlig med den helhetsløsningen som loven innebærer. Høringen av Samerettsutvalgets utredning viste også at mindretallsforslaget om en deling av fylket i to eiendommer heller ikke hadde overveiende tilslutning i indre Finnmark.

Loven gir en prinsipiell avklaring når det gjelder grunnlaget for opparbeidelse av selvstendige rettigheter i Finnmark. Det slås fast at private eller kollektive rettigheter som bygger på hevd eller alders tids bruk vil gjelde på Finnmarkseiendommens grunn. Opparbeidelse av selvstendige rettigheter til utmarksbruk uavhengig av eierposisjon kan skje, og har skjedd, i Finnmark som ellers i landet. Dette har betydning for all utmarksbruk som fyller vilkårene for etablering av selvstendige rettig-

heter, og innebærer også at de særlige samiske bruksformene med tradisjonell kollektiv bruk kan gi grunnlag for selvstendige rettigheter.

Samisk reindrift er viet oppmerksomhet i loven som følge av reindriftenes særlige betydning som grunnlag for samisk kultur, og fordi den representerer en gruppe av samiske rettsbærere, kulturbærere og næringsutøvere som omfattes av folkerettens regler om anerkjennelse av urfolks rett til tradisjonelle områder, og også av reglene i norsk rett om erverv av selvstendige rettigheter gjennom bruk. På denne bakgrunn er reindriftssamene sikret representasjon i Finnmarkseiendommens styre, og reindriftenes selvstendige rettsgrunnlag er fastslått i loven. Sametingets retningslinjer og reglene for saksbehandling i styret vil også bidra til at reindriftenes interesser blir ivaretatt ved den fremtidige disponeringen av utmarksarealene.

Finnmarkseiendommen kan innen klare grenser dele ut overskudd til fylkeskommunen, Sametinget eller allmennyttige formål i fylket. En kontrollkomité oppnevnt av fylkestinget, Sametinget og Kongen skal føre tilsyn med styrets virksomhet.

Finnmarkseiendommen blir et selvstendig rettssubjekt uavhengig av statsmyndighetene, som heller ikke kan instruere eller styre virksomheten. Finnmarkseiendommens rettsstilling blir som for andre grunneiere, med følgende unntak: Finnmarkseiendommen må vederlagsfritt avgi grunn til nasjonalparker. Finnmarkseiendommen kan ikke kreve erstatning ved ekspropriasjon av grunn til offentlige formål til fordel for fylkeskommunen eller kommuner i fylket. Finnmarkseiendommen har erstatningsrettslig vern ved ekspropriasjon fra staten med unntak av ekspropriasjon til sykehus, kirker, kulturtiltak og utdanningsformål. Stortinget kan ved lov endre Finnmarkseiendommens rettsstilling.

Ved opprettelse av nye nasjonalparker eller utvidelse av eksisterende nasjonalparker på Finnmarkseiendommens grunn skal bruksreglene utformes under hensyn til at tradisjonell bruk kan videreføres. Det vil ha positiv betydning både for reindriften og for annen tradisjonell samisk utmarksbruk, som derved kan oppnå vern og praktisk anerkjennelse.

Offentlighetsloven og forvaltningslovens regler om habilitet og den alminnelige saksbehandling vil gjelde for Finnmarkseiendommen. I egenskap av uavhengig eierorgan er det ikke naturlig at øvrige regler i forvaltningsloven gjøres generelt gjeldende for virksomheten.

Finnmarkseiendommen skal forvalte de fornybare ressursene i samsvar med lovens formål og innenfor de rammer som følger av villtoven, lakse- og

innlandsfiskloven og annen nasjonal lovgivning. Naturens mangfold og produktivitet skal bevares. Loven fastlegger en rettighetsfordeling mellom kommunens innbyggere, fylkets befolkning og allmennheten for øvrig som stort sett er i samsvar med dagens praksis. Finnmarkseiendommen gis imidlertid betydelige fullmakter til å utforme nærmere rammer for ressursbruken. Det innføres en særskilt rett til lokal utnyttelse av enkelte utmarksressurser for folk som har en betydelig del av sitt livsgrunnlag knyttet til utmarkshøsting. Det ligger til kommunen å ta stilling til dette, med klageadgang til Finnmarkseiendommen.

Det foreslås endringer i bergverksloven som skal bidra til at de samiske interesser og Finnmarkseiendommen som grunneier systematisk kommer inn i behandlingen av mineralsaker. Det gis særregler for skjerping, muting og utmål i Finnmark. Dersom Sametinget eller Finnmarkseiendommen går mot at søknader om muting eller utmål innvilges, skal saken avgjøres av departementet. For gruver på Finnmarkseiendommens grunn

kan det gis forskrift om at grunneieren skal ha en høyere andel av avkastningen enn det som i dag følger av loven. Som grunneier får Finnmarkseiendommen retten til de ikke-mutbare mineralene.

Loven er ikke ment å medføre store endringer for dagens brukergrupper og rettighetshavere i fylket eller for allmennheten for øvrig. De største endringer vil gjelde for Sametinget, fylkestinget og staten ved Statskog SF. Endringer over tid for finnmarkingene vil eventuelt komme som et resultat av at de folkevalgte organene og det nye grunneierorganet tar i bruk den rådighet de får tilført gjennom loven.

Den nye Finnmarksloven trer i kraft når Kongen bestemmer. De ansatte i Statskog i Finnmark som ønsker det, følger med over i Finnmarkseiendommen når den trer i virksomhet. Finnmarkseiendommen vil selv ta standpunkt til egen organisering og lokalisering som en konsekvens av at den blir et selvstendig organ, med frihet og ansvar for en god forvaltning av grunnen og ressursene i fylket.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Alta-saken og dens samepolitiske betydning

Striden om utbyggingen av Alta-Kautokeino-vassdraget avdekket at staten hadde et behov for å avklare sitt forhold til samisk kultur og samenes rettsstilling i Norge.

Den selvstyrte og etter hvert selvstendige norske staten fra 1814 og 1905 hadde nok forholdt seg til samisk språk og kultur, men den nye erkjennelsen omkring 1980 var at dette temaet også har en folkerettslig og en statsrettslig side som statsmyndighetene måtte forholde seg til. Samepolitikken fikk en ny dimensjon i kjølvannet av Alta-saken som preget rettsutviklingen i tiden som fulgte.

Fra da av gjaldt det å finne ut hvilken plass samene som gruppe skulle ha i statens offentlige liv, og hvilke særlige rettsforhold som knyttet seg til samisk kultur og virksomhet i deres tradisjonelle områder. At samene som gruppe kunne ha opparbeidet selvstendige tinglige rettigheter var for så vidt ikke nytt. Reindriftslovgivningen hadde for lengst fastslått en samisk særrett til å utøve reindrift i de tradisjonelle samiske reindriftsområdene i landet. Nytt var det imidlertid at slike rettigheter ble sett i sammenheng med vern av kulturen og med spørsmålet om egen samisk, politisk representasjon.

Samspeilet og brytningen mellom sentrale myndigheter og de samiske organisasjonene førte til en felles erkjennelse av at man hadde behov for å utrede rettsforholdene i vid forstand, særlig spørsmålet om politisk representasjon. Politisk representasjon var av stor betydning for å få uttrykt en «samisk folkevilje», som kunne legges til grunn når spørsmålet om rettigheter til land og vann skulle avgjøres.

Utfordringen for myndighetene og de samiske organisasjonene var stor. Det var spørsmål om innenfor rammen av den norske stat og det norske demokrati å etablere en samisk folkevalgt representasjon og gi den en meningsfylt rolle som vokter av samisk kultur og grunnlaget for denne kulturen. Det måtte dreie seg om noe som ville komme i tillegg til – og ikke i stedet for – den grunnleggende likebehandling av alle borgere i landet uansett bakgrunn, og noe som ville være en erkjennelse og en

konsekvens av at samene og den samisk kulturen faktisk har vært til stede på territoriet til det som etter hvert ble staten Norge. Norske borgere med samisk bakgrunn skulle få mulighet til å opptre som en egen gruppe i samfunnslivet, uten at dette for øvrig skulle endre deres rettigheter og plikter som andre norske borgere.

Den prosessen som startet i 1980 med å finne en slik løsning, er ennå ikke avsluttet. Heller ikke proposisjonen her vil være sluttsteinen, men den innebærer et stort skritt på veien, ved å gi svar på spørsmålene knyttet til grunnforvaltningen i Finnmark og ved å gi Sametinget en formalisert og faktisk medbestemmelse over disponeringen av arealer som er meget viktige som grunnlag for samisk kultur. Alta-saken viste at det norske samfunn var kommet til et punkt der disponeringen av tradisjonelle samiske områder ikke lenger kunne skje utelukkende på «vanlige premisser», uten at det kunne føre til konflikter av en art som et demokratisk rettsamfunn ikke er tjent med.

2.2 Samerettsutvalget

Da Samerettsutvalget ble oppnevnt i 1980, ble det gitt et meget omfattende mandat. Alle spørsmål av betydning for samenes rettslige og politiske stilling skulle utredes, vurderes og eventuelt foreslås endret. Dette omfattet retten til og disponeringen av land og vann, sikring av den samiske befolkningsmuligheter til å utnytte naturressursene i sine bopsettingsområder, spørsmålet om en egen grunnlovsbestemmelse om samenes rettsstilling, folkerettslige spørsmål og spørsmålet om et eget mandtall for samer og eventuelle representative organer for samene valgt gjennom direkte valg. Samerettsutvalgets mandat er gjengitt i sin helhet i NOU 1997: 4 s. 39 flg.

Samerettsutvalget ble nedsatt som en direkte følge av Alta-saken og naturlig nok sto derfor rettsforholdene knyttet til land og vann sentralt. Etter hvert vokste det imidlertid frem en erkjennelse av at det kunne være ønskelig å prioritere arbeidet annerledes. Etter initiativ fra de samiske organisasjonene ble utvalget bedt av regjeringen om å legge frem en egen utredning om grunnlovsfesting av sa-

menes status og om et samisk folkevalgt organ. Samerettsutvalgets første utredning, NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling, behandler disse temaene.

Denne omforente oppfatningen om at det var ønskelig og hensiktsmessig først å avklare det man kan kalle den statsrettslige siden av sameretten og samepolitikken, ble fulgt opp av regjeringen og Stortinget. På grunnlag av Samerettsutvalgets utredning fra 1984 ble sameloven vedtatt i 1987 (lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold), med det første sametingsvalget samtidig med stortingsvalget i 1989. Grunnloven § 110 a om statsmyndighetenes forpliktelser overfor den samiske folkegruppe ble tilføyd ved grunnlovsbestemmelse 27. mai 1988.

Samtidig arbeidet Samerettsutvalget videre med de gjenstående delene av mandatet fra 1980. Utviklingen bekreftet behovet for å avklare samiske rettsforhold og for å gi Sametinget en hensiktsmessig rolle i vernet av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Av de gjenstående oppgavene som Samerettsutvalget skulle løse ut fra mandatet fra 1980, sto avklaring av rettsforholdene i Finnmark og virkemidler for vern av naturgrunnlaget for samisk kultur i første rekke. Uvissheten berørte alle i Finnmark, og nye konflikter om inngrep i tradisjonelle samiske bruksområder meldte seg stadig, med påfølgende etterlysning av en rettslig avklaring.

Samerettsutvalget besluttet på denne bakgrunn at den neste hovedutredningen skulle gjelde rettsforholdene i Finnmark og at rettsforholdene i de tradisjonelle samiske områdene sør for Finnmark måtte utstå til en senere utredning. Utvalgets forslag til lovregulering av forholdene i Finnmark ble lagt frem i hovedutredningen NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. De foreslåtte reglene om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur skulle imidlertid gjelde for hele det tradisjonelle samiske området i Norge. Dette reiser særlige spørsmål ved avgrensningen av temaet for proposisjonen her, jf. punkt 6.

Under Samerettsutvalgets arbeidet med NOU 1997: 4 skjedde det en del utskiftninger i utvalget. Følgende var medlemmer da utredningen ble avgitt:

1. sorenskriver Tor Falch (formann)
2. tidligere jordsalgsjef, jordskifte kandidat Per Abelvik
3. professor Torgeir Austenå
4. rådgiver Kari Husabø
5. fylkesråd Einar Johansen
6. trykkesjef Ruth Johnsen
7. gårdbruker Leif Kristensen

8. professor Gudmund Sandvik
9. gårdbruker Oscar Varsi
10. professor Nils Jernsletten
11. leder i Norske Samers Riksforbund Sven-Roald Nystø
12. ekspedisjonssjef Stein Owe
13. gårdbruker Ulf T. Ballo
14. forsker Steinar Pedersen
15. oversetter og tolk Brita Kåven
16. forsker Bård A. Berg
17. generalsekretær Anne Cathrine Rørholt

Utvalget nedsatte egne arbeidsgrupper og oppnevnte sakkyndige for å utrede eiendomsrett, bruksrett og forvaltningsordninger, og for å oppdatere utredningen om folkerett og fremmed rett i NOU 1984: 18. Dette arbeidet resulterte i tre utredninger, som har tjent som bakgrunnsmateriale for utvalgets drøftelse og forslag i NOU 1997: 4.

Først kom NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Denne utredningen består av bidrag fra to arbeidsgrupper som Samerettsutvalget nedsatte, henholdsvis rettsgruppen og forvaltningsgruppen.

Ved avgivelsen av NOU 1993: 34 hadde rettsgruppen følgende sammensetning:

1. sorenskriver Tor Falch (formann)
2. førstelagmann Sverre Dragsten
3. professor Torgeir Austenå
4. professor Thor Falkanger
5. høyesterettsadvokat Otto Jebens
6. professor Gudmund Sandvik
7. ekspedisjonssjef Stein Owe

Forvaltningsgruppen bestod på tidspunktet for avgivelse av følgende medlemmer:

1. rådgiver Kari Husabø (leder)
2. tidligere jordsalgsjef, jordskifte kandidat Per Abelvik
3. gårdbruker Leif Kristensen

NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv, inneholder fire ulike utredninger om faktisk bruk og rettsoppfatninger i Finnmark. Følgende sakkyndige sto bak utredningen:

1. forsker Steinar Pedersen
2. sivilagronom Hans Prestbakmo
3. historiker cand.philol. Einar Richter Hanssen
4. professor Einar Niemi

NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett ble avgitt samtidig med hovedutredningen i NOU 1997: 4. Gruppen av sakkyndige som står bak NOU 1997: 5 omtales som folkeretts-

gruppen. Ved avgivelsen av utredningen besto folkerettsgruppen av følgende medlemmer:

1. direktør Asbjørn Eide (leder)
2. professor Gudmundur Alfredsson
3. professor Jens Edvin A. Skoghøy
4. kontorsjef Sven-Roald Nystø
5. forsker Steinar Pedersen

En av de sentrale oppgavene i mandatet var å utrede og ta stilling til oppfatningene om den samiske befolknings eller lokalbefolkningens rett til land og vann i de samiske bosettingsområder. Samerettsutvalget viet denne oppgaven stor oppmerksomhet, både i forhold til hva som kan anses som gjeldende rett, og med tanke på utforming av nye rettsregler. Store deler av det fremlagte materialet belyser forskjellige sider av dette temaet, uten at utvalget har gitt en samlet presentasjon av samiske rettsoppfatninger.

Etter initiativ fra Sametinget satte Justisdepartementet i 1995 i gang et eget forskningsprosjekt om samiske sedvaner og rettsoppfatninger som et supplement til Samerettsutvalgets materiale. Under ledelse av en egen styringsgruppe ble det utarbeidet et finnmarksrelatert forskningsmateriale, som ble levert Justisdepartementet og Sametinget i 1999. Betydningen av dette materialet behandles nedenfor under punkt 3 om gjeldende rett. Justisdepartementet har utgitt materialet i samråd med Samerettsutvalget som NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger.

Samerettsutvalget tok ikke endelig stilling til rettsforholdene sør for Finnmark i NOU 1997: 4. For å fullføre det opprinnelige mandatet ble derfor Samerettsutvalget gjenoppnevnt ved kgl. res. 1. juni 2001, med en sammensetning som gjenspeilet at oppdraget nå gjelder de samiske områdene sør for Finnmark. Mandatet for det gjenoppnevnte utvalget er også utformet i lys av dette. Mandatet er presisert i forhold til den rettsutvikling som har skjedd nasjonalt og internasjonalt og den samepolitiske utviklingen. Utvalget skal avgi sin avsluttende utredning innen 1. juli 2005.

2.3 Historisk bakgrunn og materiale

2.3.1 Om det foreliggende materialet

Samerettsutvalget har forholdt seg til et omfattende historisk materiale. Utvalget har selv fått utarbeidet historiske og rettshistoriske utredninger av relevans for rettsforholdene i Finnmark, og det har også behandlet annet foreliggende historisk materiale. Vurdering av historiske forhold står sentralt i

NOU 1997: 4. Utvalgets mandat legger stor vekt på den historiske bakgrunnen for rettsutviklingen. For utvalgets egen omtale av temaet henvises særlig til utredningen punkt 3.2.2, s. 54 og punkt 3.3.7, s. 63. Utvalget har vært oppmerksom på den ubalanserte i historiske kilder som følger av at samisk bruk ofte er lite dokumentert og i liten grad har etterlatt synlige spor i terrenget.

Departementet vil understreke betydningen av det historiske materialet og vurderingene av dette i NOU 1997: 4. Samerettsutvalget har i kraft av sin sammensetning og sitt bredt anlagte og selvstendige arbeid gitt et nytt grunnlag for vurderingen av rettsutviklingen, der både det samiske og det lokale perspektiv er til stede.

Et bredt historisk perspektiv kan bidra til å vise begrensninger i rettslige analyser som foretas i ettertid, og gi en forståelse av at løsninger må finnes ut fra dagens forhold. Ikke alle rettshistoriske spørsmål kan besvares, men det kan likevel være nyttig at de er reist og vurdert i en større sammenheng. Problematiske spørsmål fra fortiden bør ikke feies under teppet og en kritisk analyse kan uansett resultat bidra til å skape grunnlag for felles forståelse av hva som kan være rettferdige og balanserte løsninger ut fra dagens forhold og behov.

Av det grunnlagsmaterialet Samerettsutvalget har fått utarbeidet, er NOU 1993: 34 og NOU 1994: 21 særlig interessante for Finnmarks vedkommende. Til sammen gir disse utredningene en meget bred oversikt over faktisk bruk, forvaltning og rettsutvikling fra gammelt av og frem til i dag.

NOU 1993: 34 inneholder utredninger fra to arbeidsgrupper, rettsgruppen og forvaltningsgruppen. Rettsgruppen hadde i oppdrag å «utrede og ta stilling til hva som i dag må anses for å være gjeldende rett med hensyn til eiendomsrett og bruksrett til land og vann i Finnmark fylke», jf. NOU 1993: 34 s. 16.

Rettsgruppen foretok en grundig drøftelse av rettsutviklingen over tid, både for de enkelte bruksmåter og med hensyn til eierforholdet til grunnen. Flertallet kom til at staten måtte anses som eier av de tidligere umatrikulerte arealene i Finnmark, både i indre og i ytre Finnmark, jf. NOU 1993: 34 s. 266. Ett medlem dissenterte og kom til at staten ikke var eier av indre Finnmark, begrunnet både i norsk rett og i folkeretten.

Uenigheten i rettsgruppen og senere i Samerettsutvalget og i den etterfølgende debatten gjelder ikke i særlig grad selve historiefremstillingen eller bruken av de rettslig relevante kildene. Det synes mer å dreie seg om en uenighet om vektlegging av kilder og om ulike rimelighetsvurderinger.

Forvaltningsgruppen hadde i oppdrag å rede-

gjøre for den aktuelle forvaltningen av grunnen, med særlig vekt på den særegne jordsalgsordningen i Finnmark. Også dette materialet omfatter en historisk fremstilling, og ble lagt frem for utvalget samtidig med rettsgruppens materiale og publisert sammen med dette i NOU 1993: 34.

I tillegg til materialet fra disse to arbeidsgruppene fikk Samerettsutvalget utarbeidet sakkyndige utredninger om bruk av land og vann og om rettsoppfatninger knyttet til bruken. Dette materialet gir en omfattende fremstilling av den historiske utviklingen av faktisk bruk og rettsoppfatninger. Materialet ble lagt frem for utvalget i 1994 og publisert som NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv.

Samerettsutvalget hadde således et solid historisk materiale som bakgrunn for det grunnsyn og de forslag som ble lagt frem i NOU 1997: 4. På det viktige punktet om rettsoppfatninger ble materialet også supplert gjennom et vedlegg inntatt i NOU 1997: 4, skrevet av utvalgsmedlem og professor i rettshistorie Gudmund Sandvik på oppdrag fra utvalget.

Etter 1997 er det kommet til ytterligere historisk materiale som kan være av betydning for de aktuelle rettslige problemstillingene. Dette gjelder særlig materialet om samiske sedvaner og rettsoppfatninger som er publisert i NOU 2001: 34. Hele dette materialet gjelder Finnmark og dreier seg om rettsutvikling, bruk og rettsoppfatninger over tid og frem til i dag. Det bidrar i vesentlig grad til å belyse de viktige temaene sedvanerett og rettsoppfatninger.

Også andre arbeider er kommet til etter 1997. Det er særlig grunn til å fremheve Otto Jebens' doktoravhandling «Om eiendomsretten til grunnen i Indre Finnmark», utgitt i 1999. Den grundige drøftelsen er satt inn i en historisk ramme, som bidrar til å utdype forfatterens dissens fra Samerettsutvalgets rettsgruppe, og som belyser historiske forhold med mulig rettslig relevans.

2.3.2 Hva som legges til grunn som rettslig relevante historiske fakta

Debatten om urfolk i Finnmark har vist et klart behov for å understreke forskjellen mellom juridisk og historisk relevans av historiske data. Man møter ofte den misforståelsen at «urfolk» i rettslig, og særlig i folkerettslig, forstand betyr «de første menneskene på stedet», og at dette arkeologiske eller kulturhistoriske spørsmål skulle være avgjørende for hvem som i dag har rett til hva. Slik er det ikke. Rettslige vurderinger tar utgangspunkt i dagens re-

levante forhold og beveger seg så bakover i tid, ikke omvendt. I rettslig sammenheng er det sentrale om en bruk har foregått lenge nok til at en rett kan være vunnet ved hevd eller alders tids bruk. I folkeretten er det sentrale om noen nåværende gruppe har en tilknytning til et bestemt område fra før dette ble kolonisert av andre, eller nåværende statsgrenser ble etablert i det aktuelle området.

Det rettslig relevante for rettsforholdene i Finnmark er hva som har skjedd fra i dag og tilbake til 1600/1700-tallet, og ikke om det er noen forbindelse mellom steinalderfolket for 10 000 år siden og dagens folkegrupper i Finnmark. Forskjellen er av avgjørende betydning for debatten og mulige rettslige konklusjoner.

Noen grunnleggende forhold som er av betydning for de rettslige vurderingene skal nevnes:

- Hele arealet har vært i bruk fra langt tilbake. Ingen del av Finnmark kan i historisk tid anses å ha vært «terra nullius» (ubrukt/ubebodd land) verken i forhold til norsk rett eller folkeretten.
- All bruk over tid kan etter norsk rett være rettskapende, uavhengig av utøvernes etniske og kulturelle bakgrunn. Ulike former for diskriminering har foregått i perioder, for eksempel språkkrav som vilkår for kjøp av grunn, men norsk rett har aldri hatt noe dogme om at samers bruk skulle ha mindre rettsvirkning enn andre norske borgeres bruk.
- Samiske folk, eller grupper med samisk kulturtilpasning, har bebodd og brukt størstedelen av det nåværende Finnmark fylke i kjent historisk tid, og i alle fall så lenge områdene har ligget under den norske stats jurisdiksjon.
- Indre Finnmark lå under svensk jurisdiksjon frem til 1751, noe som innebærer at dagjeldende svensk rett kan ha betydning for vurderingen av gjeldende rett til land og vann i indre Finnmark i dag.
- Statens rolle som myndighetsutøver og eier på samme tid har vært uklar. Det har ikke vært behov for å markere tydelig og konsekvent når staten har opptrådt som myndighetsutøver, og når den har opptrådt som grunneier. Staten har også vært tilbakeholden med å disponere rettslig over utmarksarealer, særlig i indre Finnmark, og har stort sett hatt en liberal holdning til lokal ressurs høsting. Dermed har det vært liten foranledning til å avklare rettsforholdet mellom staten og brukerne.
- Utmarksbruken har, i alle fall delvis, foregått med en oppfatning hos brukerne om at de har en selvstendig rett til bruken, uavhengig av grunneierens tillatelse eller uttrykkelig lov hjemmel. Delvis er også slike sedvanemessige

forhold blitt stadfestet som sedvanerett, som for eksempel laksefisket i Alta og i Neiden.

Det foreligger på denne bakgrunn etter departementets oppfatning et tilstrekkelig historisk materiale til å foreta de rettslige vurderinger som er nødvendige ved utformingen av en ny lov om rettsforholdene i Finnmark.

2.4 NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur

2.4.1 Innledning

I punktene 2.4.2 til 2.4.9 gis det en oversikt over hovedlinjene i det lovforslaget som Samerettsutvalget la frem i NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Oversikten er basert på utvalgets egen beskrivelse i en tidligere utgitt kortversjon av utredningen. Samerettsutvalgets lovforslag finnes i NOU 1997: 4 kapittel 11 (s. 547 – 571), der det også er utformet lovforslag basert på mindretallets standpunkter i spørsmål der det var dissens i utvalget.

2.4.2 Samerettsutvalgets grunnsyn

Selv om det på en rekke punkter i utredningen foreligger flere alternative forslag, hviler alle forslagene på et felles grunnsyn, der det overordnede mål er å sikre et *naturgrunnlag for samisk kultur* i Norge i samsvar med Grunnloven § 110 a og statens folkerettslige forpliktelser. Samisk kultur og levesett har vært – og er – nært knyttet til tilstedeværelse i naturen og bruk av naturressursene. Eksistensen av et naturgrunnlag er derfor en viktig forutsetning for at samene skal kunne sikre og videreutvikle sin kultur.

Forvaltningen av grunn og naturressurser må videre i størst mulig grad skje etter prinsipper som legger opp til *likebehandling av alle som bor i samme område*. De ulike folkegruppene i Finnmark bør få delta i forvaltningen og bruken av land og vann på mest mulig lik linje, og det kan i den konkrete utformingen av reglene ikke trekkes noe skille ut fra den enkeltes etniske bakgrunn når det gjelder retten og adgangen til å utnytte naturressursene. Utvalget har på denne bakgrunn forsøkt å utvikle et regelverk om lokal forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark hvor Sametinget gis en naturlig plass sammen med fylkeskommunale og kommunale organer.

Utvalget antar også at en prioritering av lokal bruk og lokale bruksmåter vil bidra til å sikre en *økologisk bærekraftig bruk av naturen*, noe som vil

være en forutsetning for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.

2.4.3 Generelt om forslagene til nye grunneierorganer

16 av utvalgets 17 medlemmer foreslår at *Finnmark grunnforvaltning* opprettes som et nytt organ for å forvalte grunn og ikke fornybare naturressurser i Finnmark. Organet skal utskilles fra dagens grunneierorgan, Statskog SF, og gis hjemmel som eier av statens grunn i Finnmark (ca. 95 % av fylkets areal). Fem medlemmer vil videre åpne for at *Samisk grunnforvaltning* kan opprettes som en særskilt samisk forvaltningsordning. I de kommuner og bygder som vedtar det, vil Samisk grunnforvaltning komme i stedet for Finnmark grunnforvaltning, mens forvaltningen ellers fortsatt vil ligge til Finnmark grunnforvaltning.

Grunnforvaltningsorganenes hovedoppgave skal være av forvaltningsmessig art. Det antas at deres virksomhet vil kunne finansieres ved inntekter fra salg og bortfeste av grunn og utstedelse av tillatelser til ulik virksomhet på grunnen, men hvis det enkelte år skulle være særskilt store utgifter, forutsettes det at et eventuelt underskudd dekkes av staten.

De nærmere regler for disse organer og deres virksomhet foreslås inntatt i *lov om forvaltning av grunn i Finnmark*, som også har regler om rett til og forvaltning av fornybare utmarksressurser i kommuner og bygder.

2.4.4 Finnmark grunnforvaltning

Samene har som urfolk krav på innflytelse over og deltakelse i forvaltningen av land og vann i sine bostedsområder. Deres rettigheter må imidlertid avpasses rettighetene til de øvrige folkegruppene i Finnmark. Hensynet til felles forvaltning i hele fylket og like rettigheter for alle er en viktig del av begrunnelsen for forslaget om Finnmark grunnforvaltning.

Forslaget antas videre å være i overensstemmelse med Grunnloven § 110 a og Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, herunder ILO-konvensjon nr. 169 som i artikkel 14 nr. 1 har en bestemmelse om at statene skal anerkjenne vedkommende urfolks rett til å eie og besitte de landområder hvor de tradisjonelt lever. De 11 medlemmer som foreslår Finnmark grunnforvaltning som den eneste grunnforvaltningsordningen, antar at denne ordningen sammen med utvalgets øvrige forslag vil gi samene så sterk innflytelse over eierforvaltningen og bruken av grunn og naturressur-

ser i deres bosetningsområder at norsk rett vil samsvare med ILO-konvensjonen og dens formål.

13 medlemmer går inn for å organisere Finnmark grunnforvaltning som et selvstendig rettssubjekt og fristille organet fra statsforvaltningen. De foreslår regler om årsmøte og regnskap, revisjon og kontroll, der det blant annet fremgår at Sametinget, Finnmark fylkesting og vedkommende departement skal ha en representant hver på årsmøtet. Tre medlemmer foreslår at Finnmark grunnforvaltning skal være et frittstående forvaltningsorgan. En slik organisering vil gi en formell binding til statsforvaltningen, men det vil også i dette tilfellet være tale om et organ med stor selvstendighet.

Finnmark grunnforvaltning skal ha et styre på åtte medlemmer. Utvalgets flertall (14 medlemmer) går inn for at Finnmark fylkesting og Sametinget oppnevner fire styremedlemmer hver og at vervene som styreleder og nestleder rullerer annet hvert år mellom oppnevningorganene. Mindretallet (to medlemmer) foreslår at fylkestinget oppnevner fem og Sametinget tre styremedlemmer, og at styret konstituerer seg selv. Det er enighet om de øvrige regler som skal gjelde for forvaltningsstyret, herunder at det skal være bredt sammensatt, at ulike organisasjoner og organer skal kunne foreslå styremedlemmer, og at styrelederen eller den som leder møtet i dennes fravær skal ha dobbeltstemme ved stemmelikhet.

For det tilfelle at Samisk grunnforvaltning opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, har fem medlemmer fremmet et subsidiært forslag om at styret for Finnmark grunnforvaltning reduseres fra åtte til syv medlemmer, og at fem av disse oppnevnes av Finnmark fylkesting og to av Sametinget.

Det foreslås en *formålsparagraf* for lov om forvaltning av grunn i Finnmark der det fremheves at grunn og naturressurser i fylket skal forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsniv. Forvaltningen skal dessuten trygge en økologisk bærekraftig bruk.

Grunnen i Finnmark skal som hovedregel ligge til felles bruk for fylkets innbyggere og tjene felles interesser, men Finnmark grunnforvaltning skal kunne avhende grunn og naturressurser til enebruk etter en samlet vurdering av arealbruksinteressene i et område. Dette gjelder likevel ikke områder som er eller vil kunne tjene som flyttelei for reindrift, der det vil gjelde et absolutt avhendingsforbud. Det vil dessuten gjelde en rekke avhendingsbegrensninger av hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur mer allment, reindriften, jordbruket, natur og miljø, og jakt-, fiske- og friluftsinnteresser. Dersom slike begrensninger gjør seg gjelden-

de i et område, må det foreligge kvalifisert interesseovervekt for at avhending skal kunne finne sted. Selv om ingen avgjørende interesser taler mot avhending, kan avhending dessuten unnlates under henvisning til hovedregelen om at grunnen skal ligge til felles bruk.

Finnmark grunnforvaltnings adgang til å avhende (feste bort) tomter til hytter og gammer til fritidsformål vil i tillegg være begrenset av at det bare skal kunne festes bort grunn til slike formål i områder som er lagt ut til fritidsbebyggelse i plan i henhold til plan- og bygningsloven. I bygdebruksområder, jf. nedenfor, skal bortfeste dessuten bare kunne skje etter samtykke fra bygdebruksstyret.

Finnmark grunnforvaltning vil også få kontroll med mineralvirksomheten. Den som ønsker å lete etter, undersøke eller utnytte ikke mutbare mineraler (herunder gull i løsmasser og diamanter) må ha tillatelse fra Finnmark grunnforvaltning. Det foreslås videre å oppheve bergfrihetens prinsipp i Finnmark slik at også leting etter mutbare mineraler vil være betinget av tillatelse fra grunnforvaltningsorganet. Bergverksmyndighetene skal ikke kunne gi mutingsbrev og utnål etter bergverksloven med mindre Finnmark grunnforvaltning samtykker. Vurderingen av om de ulike tillatelser og samtykker skal gis, skal skje etter de allmenne reglene om avhending av grunn og naturressurser.

De allmenne avhendingsreglene skal også gjelde ved avhending av grunn eller rettigheter til større naturinngrep. 12 medlemmer foreslår at det ikke skal kunne eksproprieres grunn og rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning til mineralvirksomhet dersom organet etter å ha vurdert inngrepet i forhold til lovens avhendingsbegrensninger ikke har villet gi tillatelse eller samtykke. Ti medlemmer foreslår at det heller ikke skal være adgang til å ekspropriere grunn og rettigheter fra Finnmark grunnforvaltning til kraftutbygging, samferdselstiltak av et visst omfang og større anlegg mv. for forsvaret.

13 medlemmer foreslår at Finnmark grunnforvaltning, hvis det er behov for felles regler, skal kunne gi forskrifter om kommunenes utmarksforvaltning etter lov om forvaltning av grunn i Finnmark. Videre går ni medlemmer inn for at Finnmark grunnforvaltning også skal kunne gi forskrifter om forvaltningen av de bygdebruksområder som eventuelt opprettes, men det forutsettes at hjemmelen bare brukes i mer spesielle tilfeller.

Finnmark grunnforvaltnings virksomhet vil ha et privatrettslig grunnlag (eierrådighet), men også ha klare innslag av offentlig forvaltning. Forvaltningsloven og offentlighetsloven skal derfor gjelde for virksomheten. Finnmark grunnforvaltning bør likevel ha en mest mulig fri stilling og det er derfor

foreslått en særegen klageordning. Vedtak som gjelder enkeltpersoners rettigheter eller plikter skal kunne bringes inn for departementet som kan prøve lovanvendelsen og saksbehandlingen, men ikke de skjønnsmessige vurderingene som Finnmark grunnforvaltning har foretatt. Departementet skal heller ikke kunne omgjøre vedtak uten klage.

2.4.5 Samisk grunnforvaltning

Reglene for Samisk grunnforvaltnings virksomhet vil stort sett være sammenfallende med reglene for Finnmark grunnforvaltning. Forskjellen mellom de to ordningene vil i første rekke være sterkere samisk representasjonen i styret og på årsmøtet for Samisk grunnforvaltning, og at Sametinget vil være klageorgan med full overprøvningskompetanse.

Forslaget er begrunnet ut fra hensynet til samisk egenforvaltning av grunn og naturressurser, som etter forslagsstillernes vurdering tilsier at det bør åpnes for opprettelse av en samisk forvaltningsordning i deler av Finnmark. Etablering av et eierorgan med samisk styreflertall vil dessuten innebære en anerkjennelse av samenes rett til å eie og besitte de områder i Finnmark hvor de er i klart flertall og hvor deres bruk har vært dominerende i forhold til andres bruk, jf. ILO-konvensjonen art. 14 nr. 1.

Alle kommuner i Finnmark skal etter flertallsvedtak i kommunestyret kunne tre inn i Samisk grunnforvaltning. Når minst én kommune har tiltrådt ordningen, vil det også gjelde en selvstendig tiltredelsesadgang for bygder utenfor de tilsluttede kommunene. Forutsetningen vil være at et flertall i bygden står bak ønsket, og at det drives tradisjonell utmarksbruk der.

Samisk grunnforvaltning skal gis hjemmel som eier av statens grunn i de kommuner og bygder som slutter seg til ordningen, og skal være et selvstendig rettssubjekt. Det vil også for Samisk grunnforvaltning gjelde egne regler om årsmøte, regnskap, revisjon og kontroll. Årsmøtet vil i tillegg til Sametingets to representanter bestå av en representant fra fylkestinget og statsråden i vedkommende departement, men ellers er reglene om de nevnte forhold sammenfallende med reglene for Finnmark grunnforvaltning som selvstendig rettssubjekt.

Samisk grunnforvaltnings styre skal ha syv medlemmer. Sametinget oppnevner fem styremedlemmer, hvorav tre etter forslag fra de tilsluttede kommunene. Fylkestinget oppnevner de to øvrige medlemmene. Leder og nestleder velges av styret. For øvrig vil reglene for Finnmark grunnforvaltnings styre stort sett gjelde tilsvarende for styret i

Samisk grunnforvaltning, herunder at ved stemmelikhet vil styrelederen ha dobbeltstemme og at styret skal være bredt sammensatt med anledning for organisasjoner og organer til å foreslå medlemmer.

Samisk grunnforvaltnings virksomhet vil være underlagt den samme formålsparagraf som skal gjelde for Finnmark grunnforvaltning. Også i det samiske forvaltningsområdet skal grunn og naturressurser som hovedregel ligge til felles bruk og tjene felles interesser, men kunne avhendes til enebruk dersom ingen avhendingsbegrensninger er til hinder for det. Samisk grunnforvaltning vil ha samme myndighet som Finnmark grunnforvaltning i forhold til mineralressursene og de allmenne avhendingsbegrensninger skal gjelde også ved større naturinngrep. Hvis Samisk grunnforvaltning ikke vil avhende grunn, skal det ikke kunne vedtas ekspropriasjon.

Hvis en kommune trer inn i Samisk grunnforvaltning, vil Finnmark grunnforvaltnings myndighet til å gi forskrifter om utmarksforvaltningen i kommunen bli overført til Samisk grunnforvaltning. Tre av de medlemmene som foreslår Samisk grunnforvaltning, går inn for at styret også skal kunne gi forskrifter om utmarksforvaltningen i tilsluttede bygdebruksområder.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for Samisk grunnforvaltning. Sametinget skal være klageorgan for de vedtak som gjelder enkeltpersoners rettigheter og plikter, og kan prøve alle sider av vedtakene, også skjønnsutøvelsen. Men heller ikke Sametinget skal kunne omgjøre saker av eget tiltak.

2.4.6 Rett til og forvaltning av fornybare utmarksressurser m.m.

Utvalget antar at en kommunal rettighets- og forvaltningsordning for bruken av utmarksressursene i Finnmark vil styrke lokale brukeres rett til og styring med ressursbruken i sine nærområder uten at det unødig brytes opp i mer eller mindre fast etablerte bruksmønstre. Ordningen vil gi en ryddig administrativ organisering og et forvaltningssystem som alle i kommunen kan delta i. En slik ordning vil dessuten kunne utformes slik at den ikke vil virke ekskluderende i forhold til brukere utenfor kommunen. Kombinert med en rettighets- og forvaltningsordning på bygdenivå vil også de særskilte behov som lokalbefolkningen i bygdene måtte ha, bli ivaretatt.

Kommuneordningen skal innføres for alle kommuner i Finnmark, og de kommunale bruksområdene skal omfatte alt utmarksareal i kommunen, med unntak av privateid grunn. Opprettelsen av

bygdebruksområder, jf. nedenfor, vil imidlertid begrense utstrekningen av det kommunale bruksområdet tilsvarende.

Innbyggerne i kommunen skal i utgangspunktet ha lik rett til å utnytte *utmarksrettigheter* i kommunens bruksområde. Kommunen skal imidlertid kunne prioritere primærnæringsutøvere, og den skal også gjennomføre en «rimelig fordeling» av utmarksressursene mellom kommunens innbyggere og andre.

Kommuneordningen vil omfatte laksefiske i sjøen med faststående redskap, laksefiske i elv utenom Alta, Tana og Neiden, innlandsfiske, jakt og fangst av storvilt og småvilt, sanking av egg og dun og multeplukking. For innlandsfiske med stang og håndsnøre, jakt og fangst av småvilt og multeplukking har ni medlemmer gjort den reservasjon at disse bruksmåter skal tilligge fylkets og ikke kommunens innbyggere. Bruksmåtene skal imidlertid forvaltes på kommunalt nivå. Syv medlemmer antar at regelen om «rimelig fordeling» av utmarksressursene vil sikre alle finnmarkinger tilstrekkelig adgang til de nevnte bruksmåtene, og foreslår ingen særregler på dette punktet.

I tillegg til de nevnte bruksmåtene skal «bygdefolk» i kommunen ha husbehovsrett til hogst av brensel av lauvtrevirke og stikking av torv. Til jordbrukseiendom skal det i kommunen ligge rett til utmarksbeite for bufé. Også disse bruksmåtene vil være underlagt kommunal forvaltning.

Reindriftssamene vil uavhengig av kommuneordningen kunne utøve de rettigheter reindriftsloven gir dem. Videre vil de ta del i kommuneordningen der de har sitt vinterbosted, og når de driver reindrift på sommerbostedet, vil de ha samme rettigheter der som kommunens egen befolkning.

15 medlemmer foreslår at myndigheten til å *forvalte de aktuelle utmarksressurser* skal ligge til «kommunen», som kan overføre myndigheten til et *utmarkstyre* som oppnevnes og sammensettes etter reglene om kommunale organer i kommunelovens kapittel 2. Også de øvrige regler i kommuneloven skal gjelde så langt de passer for utmarkstyreets virksomhet. Det foreslås likevel en særregel om at en representant for reindriftsutøverne i kommunen skal ha møte-, tale- og forslagsrett på utmarkstyreets møter. Ett medlem foreslår at myndigheten skal tillegges et utmarkstyre oppnevnt av kommunestyret, men som ellers skal være organisatorisk og administrativt underlagt Finnmark grunnforvaltning. Styret skal ha minst fem medlemmer, hvorav minst en person skal representere reindriftsutøverne og en jordbrukerne i kommunen og ellers sammensettes slik at det oppnås en rimelig fordeling av de lokale utmarksinteressene.

Kommunen skal ha myndighet til å regulere bruken av utmarksressursene innenfor de rammer som følger av lov og forskrift. Myndigheten vil være begrenset ved at det ut fra de underliggende rettsforhold skal gjennomføres «en rimelig fordeling» av utmarksressursene mellom innbyggerne i og utenfor kommunen. Kommunens innbyggere vil som hovedregel måtte gis et fortrinn, men også andre skal gis adgang til utmarksressursene i kommunen.

Mer konkret vil kommunen kunne innskrenke bruken av utmarksressursene ut over det som følger av allmenne reguleringer. Den vil videre kunne foreta individuelle tildelinger av ressursene, for eksempel ved utvisning av sjølakseplasser eller hogstplasser. De som har en betydelig del av livsgrunnlaget fra utmarkshøsting skal ha fortrinn ved tildelingene. Kommunen skal også kunne vedta at utmarksbruken skal skje mot avgift eller kjøp av kort. Avgifter og kortpriser for innbyggere i kommunen skal normalt være lavere enn for andre.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for utmarksforvaltningen i kommunene. Vedtak som angår rettigheter eller plikter til bestemte personer (tildelingsvedtak) kan påklages til Finnmark grunnforvaltning, som vil kunne prøve alle sider av vedtakene. Vedtak som gjelder rettigheter og plikter for en ubestemt personkrets (om bruksbegrensninger og kortpriser mv.) vil ikke kunne påklages, men vil følge reglene om forskrifter i forvaltningslovens kapittel VII.

Kommuneordningen alene vil neppe ta tilstrekkelig hensyn til folk i bygder med behov for særlig sterke utmarksrettigheter i sitt nærområde. Utvalget foreslår derfor at det skal kunne avgrensnes *bygdebruksområder*, der bygdefolk gis utmarksrettigheter og ansvaret for forvaltningen av rettighetene. Presset på ressursene i bygdenes nærområder og konkurransen med andre brukere har økt betydelig de siste 30 årene, men den bruk av utmarken som skjer med utgangspunkt i bygdene i Finnmark, er likevel en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. For å ivareta og styrke denne delen av samekulturen er det behov for en klar rettslig prioritering av nærings- og brukerinteresser i bygdene i Finnmark.

12 medlemmer foreslår at bygder hvor det drives «tradisjonell utmarksbruk» skal ha rett til å få opprettet et bygdebruksområde dersom et flertall i bygden krever det. Fire medlemmer foreslår at kommunen kan opprette et slikt område for bygder hvor et flertall av innbyggerne krever det. Kommunens avgjørelse skal kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning.

Bygdebruksområdet bør ha en felles grense for

alle utmarksressurser. Bygdefolks bruk i tidligere og senere tid vil være det viktigste holdepunktet ved avgrensningen, men uten at det i rettslig forstand må godtgjøres bruk i alders tid. Avgrensningen av bygdebruksområdet vil som hovedregel tilligge kommunen, men bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningsvedtaket kan bringe det inn for jordskifteretten etter jordskiftelovens regler om grensegangssak. Behandlingen av krav om opprettelse og avgrensning av bygdebruksområder vil følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, men Finnmark grunnforvaltning skal kunne gi utfyllende saksbehandlingsregler.

Bygdebruksretten skal tilligge bygdefolket og i utgangspunktet omfatte laksefiske i sjøen med faststående redskap, laksefiske i elv utenom Alta, Tana og Neiden, innlandsfiske, jakt og fangst av småvilt og storvilt, sanking av egg og dun, multeplukking, hogst av lauvskog til brensel for husbehov og stikking av torv til brensel og annet husbehov. 12 medlemmer foreslår at bygdefolk gis rett til disse bruksmåter såfremt de er aktuelle i bygdebruksområdet. Fire medlemmer foreslår at kommunen avgjør hvilke bruksmåter bygdebruksretten skal omfatte i det enkelte tilfellet. Vedtaket kan påklages til Finnmark grunnforvaltning.

Reindriftssamenes rettigheter etter reindriftsloven skal gjelde fullt ut i fremtidige bygdebruksområder. Videre vil de få rettigheter på linje med den øvrige befolkning i de bygdebruksområder hvor de må anses som bosatt, og har de sommerbolig som ligger til et bygdebruksområde, skal de ha samme rett som bygdefolk til å utnytte bygdebruksressursene når de driver reindrift der.

Bygdefolket skal som hovedregel selv forvalte bygdebruksretten, men i særlige tilfeller kan bygdebruksforvaltningen forestås av kommunens utmarksorgan. Bygdens myndighet skal tilligge et allmøte der de myndige innbyggerne i bygden har møte- og stemmerett. For å forestå den daglige forvaltningen av bygdebruksområdet velger allmøtet et styre av og blant de bygdebruksberettigede. De som driver reindrift i området skal hvis de ønsker det, være representert i styret.

Bygdebrukstyret skal kunne innskrenke bruken av utmarksressursene i bygdebruksområdet ut over det som følger av lov og forskrift, tildele bestemte ressurser eller områder til enkeltpersoner eller grupper og tillate at andre enn de berettigede utnytter ressursene mot kjøp av kort eller ved leie. Slike tillatelser må imidlertid ikke gis i et omfang som begrenser bygdefolks bruk. Også de sistnevnte bruk kan ordnes ved kortsalg, men prisene skal være lave. Inntektene skal brukes til administrasjon og ressursfremmende tiltak i bygdebruksområdet.

Bygdebruksforvaltningen vil ha preg av å være en intern rettighetsforvaltning, og det vil ikke gjelde noen særskilt klageordning for de vedtak som treffes. Lovligheten av vedtakene vil imidlertid kunne prøves av domstolene.

Det mindretall som foreslår at *Samisk grunnforvaltning* kan opprettes ved siden av Finnmark grunnforvaltning, går inn for at alle som er bosatt i ordningens virkeområde, skal ha lik rett til utmarksressursene i de kommuner som er tilsluttet ordningen. Retten til ressursene i de tilsluttede bygdene vil derimot på vanlig måte tilligge bygdefolket. For øvrig vil reglene om utmarksrettigheter og utmarksforvaltning i kommunen gjelde tilsvarende i det samiske grunnforvaltningsområdet, men etter kommunens inntreden vil Samisk grunnforvaltning overta Finnmark grunnforvaltnings rolle som klageorgan og også ellers tre inn i Finnmark grunnforvaltnings sted.

Bygder i og utenfor kommunene i Samisk grunnforvaltning skal ha rett til å få avgrenset bygdebruksområder hvis det drives tradisjonell utmarksbruk i bygden og et flertall av innbyggerne krever slik avgrensning. Kravet fremsettes overfor styret i Samisk grunnforvaltning. For hver bygd som oppfyller vilkårene oppnevnes det en egen avgrensingsnemnd. Selve avgrensningen skal skje etter de samme retningslinjer som avgrensningen av bygdebruksområder i kommuneordningen. Bygdefolk og andre med rettslig interesse i avgrensningen kan bringe avgrensningsvedtaket inn for jordskifteretten.

Bygdebruksrettens og bygdebruksforvaltningens nærmere innhold vil være det samme i de bygdebruksområder som avgrenses av Samisk grunnforvaltning og i de som avgrenses av kommunen.

Et samlet utvalg foreslår en særskilt lovregulering av *laksefisket i Tanaelven*, som vil erstatte det regelverket som i dag gjelder for laksefisket i vassdraget.

Retten til garnfiske skal fortsatt ligge til personer som driver jordbruk av et visst omfang på grunn som ligger mindre enn to kilometer fra den lakseførende delen av vassdraget. Det nye forvaltningsorganet for vassdraget (Tanaelvas fiskestyre) skal imidlertid kunne tillate at også personer uten garnfiskerett, men som utøver tradisjonelle næringskombinasjoner i elvedistriktet, driver garnfiske.

Det foreslås videre lovfestet at de som er bosatt i Tana og Karasjok kommuner og langs sideelvene til Tana i Kautokeino kommune, skal ha rett til stangfiske i vassdraget. Forslaget antas å samsvare med gjeldende rett idet denne personkretsen lenge

har kunnet kjøpe billig årskort for stangfiske. Også reindriftsutøvere som driver reindrift i elvedalen uten å bo der fast, bør ha rett til stangfiske på samme vilkår som lokalbefolkningen. Tilreisende stangfiskere vil kunne kjøpe fiskekort etter bestemmelser gitt av fiskestyret, jf. nedenfor.

Tanaelvas fiskestyre foreslås som nytt forvaltningsorgan. Styret skal ha 12 medlemmer, seks med garnfiskerett og seks med stangfiskerett. Ledervet skifter annethvert år mellom gruppene. Tana kommune oppnevner fire medlemmer med garnfiskerett og tre med stangfiskerett, og Karasjøkkommune oppnevner to medlemmer med garnfiskerett og tre med stangfiskerett. Styret skal blant annet inndele elven i soner for garnfiske og avgjøre om vilkårene for garnfiskerett foreligger. Dagens ordning med lakseting og sonemøter for garnfiskerettshaverne vil bli videreført. Styret skal også stå for salg av stangfiskekort og fastsette kortpriser. Det vil disponere inntektene, iverksette oppsyn og fiskefremmende tiltak og kunne innskrenke adgangen til fiske ut over det som følger av regler gitt i eller i medhold av laksefiskekorten, hvis det er nødvendig av hensyn til fiskebestanden eller utøvelsen av fisket. Fiskestyret vil også få sterk innflytelse over det løpende arbeidet med felles norskfinske regler om fisket i den delen av vassdraget som danner riksgrense mot Finland.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for fiskestyrets virksomhet. Vedtak som er bestemmende for rettigheter eller plikter til enkeltpersoner skal kunne påklages til Finnmark grunnforvaltning, som skal kunne prøve alle sider av saken, men ikke overprøve saker av eget tiltak.

Hovedtyngden av *laksefisket i Altaelven* utøves etter sankthans (24. juni). Det foreslås ingen endringer av de ulovfestede reglene som gjelder for dette fisket, og som blant annet innebærer at fisket forvaltes av Alta Laksefiskeri Interessentskap der hovedvilkåret for medlemsskap er at det drives jordbruksvirksomhet.

Fisket før sankthans ligger til innbyggerne i Alta kommune som en allemannsrett. Også innbyggerne i Kautokeino kommune har imidlertid lenge deltatt i dette fisket, og det foreslås lovfestet at allemannsretten skal tilligge innbyggerne i både Kautokeino og Alta. Fisket før sankthans foregår i dag uten noen form for regulering, men for det tilfellet at det skulle oppstå et reguleringsbehov, foreslås en lovhjemmel for Alta kommune til å gi regler om utøvelsen av fisket.

Utvalget foreslår at fiskerimyndighetene i praktiseringen av regelverket for *kyst- og fjordfiske* skal legge vekt på hensynet til samisk kultur når det gis reguleringsforskrifter mv. i samiske områder. 16

medlemmer foreslår dessuten en regel i saltvannsfiskekorten om fritt fiske for finnmarkinger som bruker fartøy under 7 meter og som fisker med line, garn, juksa eller stang- og håndsnøre. Regelen skal gjelde både for heltidsfiskere og deltidsfiskere. Fiskeridepartementet skal administrere ordningen, og det forutsettes at den suppleres med forskrifter som begrenser adgangen til fiske i fjordene for større båter med effektive redskaper.

Samerettsutvalget har også drøftet andre tiltak som kan styrke kyst- og fjordfisket i Finnmark, blant annet rekrutteringstiltak, etablering av motaksanlegg og ulike endringer i fiskeriforvaltningen slik at lokale interesser får sterkere innflytelse på redskapsreguleringsspørsmål og sterkere representasjon i de lokale og sentrale reguleringsorganer. Det anses mest nærliggende at gjennomføringen av de skisserte endringer i fiskeriforvaltningen overlates til Fiskeridepartementet.

Utvalget har drøftet om reglene for *motorferdsel i utmark* i Finnmark bør endres med sikte på å tilgodese den lokale bruken av utmarksressursene.

Ni medlemmer foreslår å overføre fylkesmannens myndighet etter motorferdselloven § 5 tredje ledd til å legge ut løyper for snøscooterkjøring på vinterføre til kommunen. 14 medlemmer foreslår at kommunen skal kunne begrense ferdsele i de løyper for barmarkskjøring langs tradisjonelle ferdselsårer som fylkesmannen har lagt ut i medhold av forskrift 28. juli 1989 nr. 749. Disse 14 medlemmene foreslår også et nytt tredje ledd i lovens § 6 som åpner for at kommuner i Finnmark kan gi personer bosatt i kommunen fortrinn ved søknader om enkelttillatelse til motorferdsel. Dessuten foreslår 13 medlemmer et nytt fjerde ledd i § 6 om at kommunen i bygdebruksområder bare skal kunne gi slike tillatelse til bygdefolk som driver tradisjonell ressursbruk.

2.4.7 Reindrift

13 medlemmer går inn for å lovfeste at reindriftsretten har et selvstendig rettsgrunnlag ved siden av reindriftsloven. 11 medlemmer foreslår også å lovfeste at retten har et erstatningsrettslig vern. Forslagene vil ikke endre gjeldende rett, da det i dag er juridisk enighet om at reindriftsretten har et eget rettsgrunnlag, og stadfestet i rettspraksis at retten er erstatningsrettslig vernet. Det vil likevel ha stor prinsipiell betydning at dette går frem av reindriftsloven.

Det er også foreslått enkelte andre endringer av reindriftsloven. Fire medlemmer foreslår å skjerpe reineiernes driveplikt i nærheten av områder som er særlig utsatt for reinskade (jordbruksområder).

11 medlemmer foreslår å lovfeste en vakt- og varslingsordning for reindriftsutøverne.

2.4.8 Østsamene i Neiden

Østsamene har i sitt gamle landområde i Neiden i Sør-Varanger kommune hatt sterke rettigheter til næringsutøvelse. Samerettsutvalget tar utgangspunkt i at disse rettighetene på urettmessig vis har gått tapt. Østsamene er dessuten svært få og har hatt store vansker med å nå frem med sine krav både overfor norske myndigheter og innad i den samiske folkegruppen. Deres særegne kultur står derfor i fare for å dø ut.

13 medlemmer foreslår ulike særregler for å revitalisere den østsamiske kulturen i Norge. For å nå dette målet må det legges til rette for at østsamene kan utøve sine tradisjonelle næringsveier, og det foreslås særskilte regler om reindrift, laksefiske i Neidenelven og sjølaksefiske. De fire øvrige medlemmene ønsker ikke å favorisere østsamene på bekostning av andre innbyggere i Neiden, ettersom dette kan anses som rettigheter gitt på individuelt etnisk grunnlag.

12 medlemmer foreslår å reetablere den *østsamiske reindriften*, ved at det tas inn en bestemmelse i reindriftsloven om østsamisk reindrift. Kongen avgrenser et område i Neiden-distriktet hvor østsamer gis enerett til reindrift. Vilkåret for å ta del i den østsamiske reindriften er at man er bosatt i Neiden, og at man oppfatter seg selv som østsamer og kan godtgjøre at man er etterkommer av en person som har hatt østsamisk som hjemmespråk. Den østsamiske reindriften foreslås etablert som en felles driftsenhet med et felles reinmerke for utøverne. Disse skal hver eie like stor del av flokken og ha solidarisk ansvar for driften. For øvrig vil den østsamiske reindriften stort sett være regulert av de alminnelige reglene i reindriftsloven.

Det forutsettes at staten erstatter det tap de som i dag driver reindrift i det aktuelle område, vil lide ved reetableringen av den østsamiske reindriften.

Dagens ordning hvor *fiskerettighetene i Neidenelven* er knyttet til jordbruksnæring i Neiden og medlemsskap i Neidenelvens fiskefelleskap, foreslås av et samlet flertall endret slik at fiskeretten i elven i fremtiden skal ligge til alle innbyggere i bygden, som skal ha rett til å fiske med stang og håndsnøre. Dagens rettshavere (parthaverne i fiskefelleskapet) skal likevel fortsatt få økonomisk utbytte av inntektene fra salg av fiskekort. Neidenelvas fiskestyre foreslås som nytt forvaltningsorgan. Styret skal ha fem medlemmer, hvorav tre personer velges av parthaverne, en av østsamene og en av de som bare har stangfiskerett. Det foreslås også at

det opprettes et lakseting hvor alle innbyggere i Neiden over 18 år kan delta. Tinget skal i hovedsak ha rådgivende myndighet.

12 medlemmer går inn for å overføre *livjelakfisaket* (kastenotfisket) i Skoltefossen til østsamene. Dette fisket har fra gammelt av vært utøvd av østsamene alene, også lenge etter at andre bosatte seg i Neiden. Fisket foregår ca. 20 dager i året og har liten økonomisk verdi. For østsamene har det imidlertid stor kulturell og prinsipiell verdi. Fisket skal forvaltes av livjelakstyret, som velges på livjelakttinget hvor alle østsamer i Neiden over 18 år kan delta.

Dagens parthavere i Neidenelvens fiskefelleskap vil ha rett til erstatning for det økonomiske tap de vil lide som følge av de foreslåtte endringene. Ettersom de vil beholde retten til økonomisk utbytte av fiskekortsalget, vil det imidlertid bare oppstå et begrenset økonomisk tap som følge av at livjelakfisaket i Skoltefossen overføres til østsamene. Dette tapet vil måtte erstattes av staten.

Fiske etter laks i sjøen i fjordene var historisk en viktig kilde til mat og inntekter for østsamene, men i dag har de ingen særskilte rettigheter knyttet til dette fisket. 13 medlemmer foreslår at et begrenset antall sjølakseplasser i Sør-Varanger kommune skal tildeles østsamene i Neiden, som selv skal fordele lakseplassene seg imellom. De østsamene som vil drive sjølaksefiske, eventuelt i kombinasjon med andre næringer, fortrinnsvis reindrift, jordbruk, kyst- og fjordfiske og eventuelt også doudji, skal ha fortrinn ved tildelingen.

2.4.9 Naturinngrep i samiske bruksområder

Utvalgets forslag om hvilke regler som bør innføres for å verne samiske bruksområder mot skadelige naturinngrep, er ikke avgrenset til Finnmark, men gjelder samiske bruksområder i hele landet. Hva som er et samisk bruksområde må avgjøres konkret, men i hvert fall vil dagens reindriftsområder slik de er avgrenset i medhold av reindriftsloven § 2, være omfattet.

De regler som omtales nedenfor foreslås inntatt som nytt kapittel 4 i sameloven. Det foreslås videre å innarbeide særskilte henvisningsregler i de aktuelle inngrepslovene som viser til reglene i sameloven. På den måten vil reglene bli inkludert i de forvaltningsordninger som alt gjelder for naturinngrep av en viss størrelse, og sikre grundig saksbehandling når det skal vurderes om det skal gis tillatelse til naturinngrep som kan skade naturgrunnlaget for samisk kultur.

Et samlet utvalg foreslår en regel som pålegger vedtaksorganet å *vektlegge hensynet til naturgrunn-*

laget for samisk kultur når det skal avgjøres om og i tilfelle på hvilke vilkår naturinngrep i samiske bruksområder skal tillates. Regelen skal sikre at hensynet til samisk kultur trekkes inn som et sentralt avveiningsmoment når det skal fattes vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder.

14 medlemmer foreslår en *høringsregel* som skal gjelde ved betydelige naturinngrep og som gir en høringsplikt for vedtaksorganet og en uttalerett for Sametinget. Den vil medføre at den forberedende høringsrunden på de fleste saksfelter må utvides i forhold til det som i dag er påkrevd, men det antas at det ved de betydelige tiltakene er behov for en slik saksbehandling for å sikre at samiske interesser blir tilstrekkelig hørt. I tillegg foreslår fem medlemmer at styret for reinbeitedistrikter som berøres av det planlagte inngrepet, skal høres på samme måte som Sametinget.

De tre medlemmer som går mot høringsregelen, mener at dagens regelverk sikrer at Sametinget og reindriften blir hørt i den grad det er behov for det, slik at en obligatorisk høringsregel er unødvendig.

Ni medlemmer foreslår en regel som gir Sameetinget *rett til å nekte* at det gis tillatelse til betydelige naturinngrep. Forutsetningen for bruk av retten er at tiltaket antas å ville skade naturgrunnlaget for samisk kultur. Et nektingsvedtak vil gjelde for seks år. Det kan settes til side av Stortinget. Etter at nektingstiden er utløpt, kan det på nytt søkes om tillatelse til tiltaket. Også ved en slik søknad skal forslag til vedtak utarbeides og sendes Sametinget til høring, men Sametinget vil ikke på ny kunne benytte nektingsretten. Nektingsregelens viktigste funksjon vil trolig være at den forsterker betydningen av de foreslåtte vektleggings- og høringsreglene slik at det sjelden vil være nødvendig å anvende nektingsretten for å stanse et skadelig inngrep.

De åtte medlemmene som ikke har tiltrådt forslaget om nektingsrett for Sametinget, er av den oppfatning at det neppe er behov for en slik regel, i hvert fall ikke hvis de øvrige forslagene fra utvalget blir fulgt opp. Det kan dessuten virke uheldig om Sametinget gis for sterk innflytelse over spørsmål som ikke bare angår samene, men også den øvrige befolkningen i landets samiske bruksområder.

Ett medlem foreslår at det i tillegg til Sametingets nektingsrett innføres en ordning der tiltak som kan føre til vesentlige skader eller ulemper for reindriften, bare skal kunne iverksettes etter tillatelse fra Reindriftsstyret. De øvrige medlemmene anser en slik regel dels som unødvendig og dels som for inngripende i forhold til andre arealbruksinteresser i reindriftsområdene.

Et samlet utvalg foreslår en *vektleggingsregel* for

å sikre at vedkommende forskriftsmyndighet legger vekt på hensynet til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur når det ved forskrifter gis regler om naturbruken i samiske bruksområder. Forslaget er begrunnet i behovet for økt fokusering på samiske interesser på de saksfelter hvor naturbruken reguleres gjennom forskrifter.

Utvalget foreslår også vektleggingsregler for å sikre at hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur trekkes inn i vurderingen når det i samiske bruksområder skal treffes vedtak om planer eller konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Reglene er i første rekke begrunnet i at slike vedtak har en viktig plass i dagens areal- og ressursforvaltning, og foreslås inntatt i plan- og bygningsloven.

Fire medlemmer foreslår et tillegg i vektleggingsregelen for planvedtak der også hensynet til en bærekraftig reindrift trekkes inn.

2.5 Høringen av NOU 1997: 4

Justisdepartementet sendte 13. juni 1997 Same rettsutvalgets annen delutredning, NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur, sammen med NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, på høring til følgende institusjoner og organisasjoner:

Sametinget

De samiske samlinger (Karasjok)

Nordisk samisk institutt

Norske Reindriftsamers Landsforbund

Norske Samers Riksforbund

Reindriftsforbundet (BES)

Samenes Folkeforbund

Samenes Landsforbund

Samisk kultursenter (Hattfjelldal)

Samisk kulturutvalg under Norsk kulturråd

Samisk utviklingsfond

Skoltesamene i Norge

Østsamene i Norge

Reindriftsstyret

Områdestyret i Nordland

Områdestyret i Nord-Trøndelag

Områdestyret i Sør-Trøndelag/Hedmark

Områdestyret i Troms

Områdestyret i Vest-Finnmark

Områdestyret i Øst-Finnmark

Alta Laksefiskeri Interessentskap

Laksebreveierforeningen for Tanavassdraget

Neidenelvsnens fiskefelleskap

Departementene	Samisk høgskole
Bergvesenet	Universitet i Bergen
Direktoratet for Naturforvaltning	Universitet i Oslo
Fiskeridirektoratet	Universitet i Tromsø
Luftfartsverket	Universitet i Trondheim (NTNU)
Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen	Bergindustriens landsforening
Statskog SF	Den internasjonale arbeidsgruppe for urbefolkningssaker (IWGIA)
Vegdirektoratet	Den Norske Advokatforening
Fylkesmannen i Finnmark	Finnmark Bondelag
Fylkesmannen i Hedmark	Finnmark Bonde- og Småbrukerlag
Fylkesmannen i Nordland	Finnmark Fiskarlag
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Finnmark fylkeskrets av Norske Kommuners Sentralforbund
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Kommunenenes Sentralforbund
Fylkesmannen i Troms	Landsorganisasjonen i Norge
Fylkeslandbruksstyret i Finnmark	Mellomkirkelig råd for den norske kirke
Fylkeslandbruksstyret i Hedmark	Miljøstiftelsen Bellona
Fylkeslandbruksstyret i Nordland	Natur og Ungdom
Fylkeslandbruksstyret i Nord-Trøndelag	Norges Bondelag
Fylkeslandbruksstyret i Sør-Trøndelag	Norges Fiskarlag
Fylkeslandbruksstyret i Troms	Norges Jeger- og Fiskerforbund
Fiskerisjefen i Finnmark	Norges Miljøvernforbund
Reindriftsadministrasjonen	Norges Naturvernforbund
Statskog Finnmark	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Finnmark fylkeskommune	Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR)
Hedmark fylkeskommune	Norsk Institutt for by- og regionforskning, avdeling Nord-Norge
Nordland fylkeskommune	Rettspolitisk forening
Nord-Trøndelag fylkeskommune	Vest-Finnmark Jeger- og Fiskerforening
Sør-Trøndelag fylkeskommune	
Troms fylkeskommune	
Alta kommune	NOU 1997: 4 inneholder mange omfattende og til dels kompliserte lovforslag. Justisdepartementet sendte derfor ut et skriv med tittelen «Veiviser til høring» i september 1998 til ovennevnte organer. Samtidig distribuerte departementet en brosjyre med oversikt over hovedpunkter i Samerettsutvalgets utredning til alle husstander i Finnmark.
Berlevåg kommune	Høringsfristen ble satt til 1. mars 1999, men Sametinget, Finnmark fylkesting og enkelte andre adressater ble innvilget forlenget frist. Den siste uttalelsen ble mottatt 15. november 2000. Følgende instanser avga realitetsuttalelse:
Båtsfjord kommune	
Gamvik kommune	Sametinget
Hammerfest kommune	Hinnøy og omegn Sameforening
Hasvik kommune	Kautokeino Sameforening
Karasjok kommune	Nesseby Sameforening
Kautokeino kommune	Nordisk samisk institutt
Kvalsund kommune	Norske Kveners Forbund
Lebesby kommune	Norske Reindriftsamers Landsforbund
Loppa kommune	Norske Samers Riksforbund
Måsøy kommune	Samenes Folkeforbund
Nesseby kommune	Samenes Landsforbund
Nordkapp kommune	Samerådet
Porsanger kommune	
Sør-Varanger kommune	
Tana kommune	
Vadsø kommune	
Vardø kommune	
Alta lærerhøgskole	
Finnmark distriktshøgskole	
Institutt for menneskerettigheter (UiO)	

Samisk kultursenter (Hattfjelldal)
Skibotn norsk-finske forening
Øst-samene i Neiden

Reindriftsstyret
Områdestyret i Nordland
Områdestyret i Troms
Områdestyret i Øst-Finnmark
Alta Laksefiskeri Interessentskap
Interimstyret for elvegrunneierne i Neiden
Laksebreveierforeningen for Tanavassdraget
Neidenelvsnens fiskefellesskap
Reinbeitedistrikt 4/5b

Finansdepartementet
Fiskeridepartementet
Forsvarsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Landbruksdepartementet
Miljøverndepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Bergvesenet
Jordsalgstyret i Finnmark
Jordskifteverket
Norges geologiske undersøkelse (NGU)
Statens kulturminneråd
Statens naturforvaltningsråd
Statens vegvesen, Nordland vegkontor
Statskog SF

Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Troms
Fylkeslandbruksstyret i Finnmark
Fylkeslandbruksstyret i Hedmark
Fylkeslandbruksstyret i Nordland
Fylkeslandbruksstyret i Nord-Trøndelag
Fylkeslandbruksstyret i Troms

Finnmark fylkeskommune, fylkestinget
Nordland fylkeskommune, fylkestinget
Nord-Trøndelag fylkeskommune, fylkesutvalget
Troms fylkeskommune, fylkestinget

Alta kommune
Berlevåg kommune

Båtsfjord kommune
Gamvik kommune
Hammerfest kommune
Hasvik kommune
Karasjok kommune
Kautokeino kommune
Kvalsund kommune
Lebesby kommune
Loppa kommune
Måsøy kommune
Nesseby kommune
Nordkapp kommune
Porsanger kommune
Sør-Varanger kommune
Tana kommune
Vadsø kommune
Vardø kommune

Kåfjord kommune

Universitetet i Tromsø

Alta Arbeiderparti
Den Norske Advokatforening
Finnmark Bondelag
Finnmark Bonde- og Småbrukerlag
Finnmark Fiskarlag
Finnmark Høyre
Kautokeino Jeger- og Fiskerforening
Landsorganisasjonen i Norge, Alta
Landsorganisasjonen i Norge, Finnmark
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og Ungdom
Norges Bondelag
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Kommunistiske Parti
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norsk Kommuneforbund
Statskog SF, ansattes organisasjoner
Vest-Finnmark Jeger- og Fiskerforening
Vestre Jakobselv utmarkslag

Enkelte har vedlagt uttalelser fra underliggende organer. Det kom også inn en fellesuttalelse fra flere innbyggere i Neiden og uttalelser fra seks privatpersoner. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Kommunenes Sentralforbund, Norges Fiskarlag og Landsorganisasjonen i Norge uttalte at de ikke hadde merknader til utredningen.

2.6 Høringsinstansenes syn

2.6.1 Innledning

I punkt 2.6 gis det et tematisk sammendrag av høringsuttalelsene. NOU 1997: 4 omhandlet rettsforhold, forvaltning og vern av grunnlaget for samisk kultur i Finnmark, samt forslag om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur i hele det tradisjonelle samiske området i landet. Proposisjonen her er avgrenset til Finnmark, jf. nærmere punkt 6.1.6. Temaet «vern av naturgrunnlaget for samisk kultur utenfor Finnmark» utelates derfor i gjengivelsen og oppsummeringen av høringsmaterialet. Uttalelser som ikke gjelder Finnmark vil dermed ikke bli referert.

Flere steder under omtalen av høringsuttalelser fra kommunene brukes samlebegrepene «samiske kommuner» og «kystkommuner». Med «samiske kommuner» siktes det til Karasjok, Kautokeino, Nesseby og Tana. Kvalsund og Porsanger kommer i en mellomstilling. Med «kystkommuner» siktes det til øvrige kommuner i Finnmark, dvs. Alta, Berlevåg, Båtsfjord, Hammerfest, Hasvik, Gamvik, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nordkapp, Sør-Varanger, Vadsø og Vardø.

2.6.2 Grunnlag og grunnsyn

De fleste departementene gir sin uttrykkelige tilslutning til Samerettsutvalgets overordnede mål om å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur i Norge, i samsvar med Grunnloven § 110 a og Norges folkerettslige forpliktelser. *Nærings- og handelsdepartementet* og *Olje- og energidepartementet* peker imidlertid på at det gjenstår en del avklaringer i forhold til folkeretten, mens *Kommunal- og regionaldepartementet* forutsetter at når løsningene vurderes opp mot folkeretten, må folkerettsgruppens vurderinger i NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett tillegges vekt. Det må videre være en forutsetning at Sametinget som samenes representative organ aksepterer den valgte løsningen.

Både *Forsvarsdepartementet* og *Kommunal- og regionaldepartementet* betoner prinsippet om størst mulig grad av likebehandling av alle etniske grupper som bor i samme område som et grunnleggende utgangspunkt. Kommunal- og regionaldepartementet understreker imidlertid at dette ikke må forhindre at den samiske kulturen gis mulighet til å styrkes og videreutvikles. Videre uttaler Kommunal- og regionaldepartementet:

«Det bør kunne legges til grunn at samene aldri har avhendet sine tradisjonelle rettigheter. Opp-

følgingen av Samerettsutvalgets innstilling innebærer derfor å legalisere og formalisere allerede eksisterende rettigheter, ikke å «gi» samene nye rettigheter.»

Departementet sier seg også enig med Samerettsutvalget i at samisk kultur og levesett er nært knyttet til naturgrunnlaget. Innflytelse over forvaltningen av grunn og naturressurser er derfor en viktig forutsetning for at samene skal kunne sikre og videreutvikle sin kultur.

Miljøverndepartementet savner generelt en nærmere omtale av kulturminnevernet.

Sametinget har som utgangspunkt at «det samiske folket har brukt sine egne områder i uminnelige tider». Denne bruken danner grunnlaget for samiske rettigheter og krav om samisk innflytelse i forvaltningen av deres eksistensgrunnlag. Opparbeidede rettigheter kan ikke fratras noen uten samtykke. Staten som privat jordeier er aldri blitt akseptert fra samisk side. Sametinget hevder videre at Norge er folkerettslig forpliktet til å anerkjenne samisk eiendoms- og besittelsesrett, samtidig som Norge har et særlig internasjonalt ansvar for samekulturens livsvilkår fordi de fleste samer bor i Norge. Sametinget peker også på at ønsket om en stabil ordening ikke må komme på bekostning av en rettferdig ordening. Flertallets vilje må noen ganger begrenses for å oppnå rettferdighet. Det åpnes dermed for positiv forskjellsbehandling.

Finnmark fylkesting fremhever at selv om Finnmark er landets viktigste samefylke, er fylket utpreget flerkulturelt. Samer, nordmenn og kvener har bodd side ved side i flere hundre år, med den følge at de ulike befolkningsgruppene i stor grad er integrert i hverandre. Dette skaper visse utfordringer med hensyn til fremtidige forvaltningsordninger. Fylkestinget er negativ til etniske skiller, forvaltningen av grunn og naturressurser i Finnmark må primært bygge på likebehandlingsprinsippet. Alle i Finnmark har et nært forhold til naturen og ressursene oppfattes som fellesressurser. Like fullt må folkeretten overholdes og samiske rettigheter sikres. Fylkestinget legger stor vekt på at forvaltningsordningen skal være demokratisk forankret og oppleves som rettferdig av alle folkegruppene i fylket.

Kystkommunene er i det vesentlige enige med fylkestinget, selv om det er variasjoner i den kritiske holdningen til Samerettsutvalget. *De samiske kommunene* støtter med noe variasjon Sametingets syn.

I likhet med fylkestinget fremhever også *fylkesmannen i Finnmark* betydningen av å velge en forvaltningsmodell som ikke er konfliktskapende, men som oppleves som legitim. *Jordsalgstyret* opplyser at etter deres erfaring har divergerende syn i

Jordsalgstyret som regel utspring i næringsrelaterte saker. Samisk-norske motsetninger har ikke vært fremtredende.

Nordisk samisk institutt poengterer at i debatten om land og vann må man ta utgangspunkt i den faktiske bruken av landområdene i Finnmark for å vurdere om den skal ha rettslige implikasjoner. Instituttet mener derfor det er en stor svakhet at samiske sedvaner og rettsoppfatninger ikke var ferdig utredet ved avgivelsen av NOU 1997: 4 slik at gjeldende rett fortsatt fremstår som uklar. *Universitetet i Tromsø* trekker frem viktigheten av å skille klart mellom forvaltning av og rettigheter til naturressursene i den videre rettighetsprosessen. Videre bør det nedsettes en egen kommisjon for blant annet å kartlegge kretsen av rettighetshavere for de privatrettslige rettigheter som er omhandlet i ILO-konvensjon nr. 169.

Norske Samers Riksforbund slutter seg til kravet om at det må nedsettes en kommisjon som skal identifisere de områdene hvor samer har eiendoms-, bruks- og besittelsesretter. At slike rettigheter eksisterer er klart da de aldri er oppgitt av et representativt samisk organ. En prinsipiell likeverdighet mellom folkene innebærer dessuten at samisk bruk og samiske rettsoppfatninger må legges til grunn for lovutvikling og forvaltning. *Advokatforeningen*, *Nesseby Sameforening*, *Norges Kommunistiske Parti* og *Samerådet* er også blant de høringsinstanser som påpeker at rettighetsspørsmålene burde vært ferdigbehandlet før man diskuterer fremtidig forvaltningsordning. I likhet med *Norske Samers Riksforbund* mener *Samerådet* det er svært viktig at spørsmål av grunnleggende karakter søkes løst gjennom likeverdig dialog og reelle forhandlinger med landets øverste politiske myndigheter. *Kautokeino Sameforening* hevder at samene først må anerkjennes som rettmessige eiere av statens umatrikulerte grunn i Finnmark, før man kan ferdigbehandle spørsmålet om en ny forvaltningsordning. *Norske Kveners Forbund* og *Skibotn norsk-finske forening* beklager at kvenenes situasjon ikke er nærmere utredet. Nåværende forvaltningsordning bør derfor ikke endres før dette er gjort. *De ansattes organisasjoner i Statskog SF* mener det er betenkelig at *Samerettsutvalget* bruker statens grunneierrolle i Finnmark for å oppnå samepolitiske mål.

Finnmark Høyre, Natur og Ungdom, Norges Bondelag, Norges Kommunistiske Parti, Norsk Kommuneforbund Alta, Samenes Landsforbund og *Vestre Jakobselv utmarkslag* er alle negative til forskjellsbehandling på etnisk grunnlag. *Finnmark Høyre* mener dessuten at ILO-konvensjon nr. 169 må anses oppfylt i Norge selv om man ikke tilstår den samis-

ke befolkning eiendomsrett til landområder, med henvisning til dens art. 34, som åpner for en fleksibel gjennomføring i det enkelte land.

2.6.3 Forvaltningen av grunnen i Finnmark

Det er meget stor variasjon i hvor grundig de forskjellige høringsinstansene har vurdert oppbyggingen av det nye forvaltningsorganet. De fleste høringsinstansene har ikke gått inn for et av de konkrete forslagene til *Samerettsutvalget*, men har i stedet vurdert de enkelte punktene forslagene bygger på hver for seg.

Finansdepartementet mener at vurderingen av aktuelle organiseringsformer og eierforhold er for dårlig, og kommenterer derfor ikke forslagene. *Landbruksdepartementet* og *Nærings- og handelsdepartementet* er opptatt av at mulige tilpasninger i dagens modell må utredes. De går inn for den såkalte «gjenbruksmodellen». *Miljøverndepartementet* ønsker å beholde dagens ordning inntil «kommunemodellen» er utredet.

Hvis *Samerettsutvalget*s forslag, til tross for mangelfull konsekvensutredning, likevel gjennomføres, mener *Forsvarsdepartementet*, *Landbruksdepartementet* og *Miljøverndepartementet* at det kun bør opprettes ett forvaltningsorgan av hensyn til en helhetlig forvaltning. Videre mener de, med støtte fra *Nærings- og handelsdepartementet* og *Olje- og energidepartementet*, at organet må være et frittstående forvaltningsorgan, ikke et selvstendig rettssubjekt. Statens mulighet til å gripe inn i ettertid synes å være avgjørende for deres vurderinger. *Miljøverndepartementet* peker på at hvis organet får eiendomsretten, kan det skape problemer for nasjonalparker i Finnmark fordi disse må eies av staten, jf. naturvernloven. Ansvarlig departement bør dessuten ha full prøvingsrett ved behandlingen av klagesaker, et synspunkt som også *Landbruksdepartementet* slutter seg til. *Landbruksdepartementet* er videre opptatt av at primærnæringene må være representert i styret til det nye forvaltningsorganet. *Olje- og energidepartementet* finner ikke behov for å overføre eiendomsretten til grunnen til det nye forvaltningsorganet. *Nærings- og handelsdepartementet* er negativ til opphevelse av bergfrihetens prinsipp i Finnmark og til å gi Finnmark grunnforvaltning en annen rolle i mineralforvaltningen enn andre private grunneiere. Det vil være uheldig med to ulike mineralforvaltningsregimer i Norge.

Kommunal- og regionaldepartementet støtter de fleste punktene i flertallsforslaget. Departementet går således inn for et forvaltningsorgan som er organisert som et selvstendig rettssubjekt, uten annen innflytelse for staten enn statsrådets vetorett i

årsmøtet. Med kun ett forvaltningsorgan for hele fylket sikres en enhetlig forvaltningskultur, samtidig som samiske interesser i ytre Finnmark ikke risikerer å bli dårligere behandlet enn samiske interesser i de samiske kjerneområdene i indre Finnmark. Et viktig punkt i denne sammenhengen er at Kommunal- og regionaldepartementet mener at en ikke står fritt i organiseringen. Enkelte organisasjonsformer kan kreve samtykke fra Sametinget for å kunne gjennomføres i tråd med folkeretten. Videre mener departementet at samiske sedvaner og rettigheter til grunnen må avklares og tas høyde for, og i den sammenheng må samisk eiendomsrett lovfestes.

Sametinget ønsker i utgangspunktet to organer: Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning. Organene skal opprettes som selvstendige rettssubjekter. Sametinget ønsker likevel at Finnmark grunnforvaltning skal være et forvaltningsorgan underlagt statlig instruksjonsmyndighet dersom styret ikke settes sammen slik flertallet i Samerettsutvalget har foreslått. Sametinget gir videre uttrykk for at ett organ er mulig hvis det bygges på likevekt, det vil si fire representanter utpekt av Sametinget og fire utpekt av fylkestinget, og Sametinget har gitt sitt uttrykkelige samtykke til ordningen.

Et stort mindretall i Sametinget ønsker i utgangspunktet ett organ. Særlig reindriftsinteressene er bekymret for hvilken effekt en deling i to organer vil kunne få. Deling har også møtt motstand fra representanter bosatt i kommuner som trolig vil komme med i Samisk grunnforvaltning. De uttrykker bekymring for at den samiske befolkningen skal bli delt gjennom dette forslaget.

Sametinget vil også ha lovfestet at samene har eiendomsrett. Eiendomsretten til grunnen i det samiske området bør legges til Samisk grunnforvaltning. Eiendomsretten til restområdet legges inntil videre til Kommunal- og regionaldepartementet, i påvente av at sedvanebruken blir utredet og en kommisjon har identifisert de samiske eier- og bruksområdene. Området for Samisk grunnforvaltning må defineres og lovfestes. Frivillig inn- og uttreden er ingen garanti for at samiske hensyn ivaretas i forhold til ILO-konvensjon nr. 169. Sametinget ønsker også at reindrifts- og jordbruksinteresser skal være representert i styrene, og at styremedlemmene må være bosatt i Finnmark. Et viktig punkt for Sametinget er at hvis ordningen fungerer dårlig, må den kunne tas opp til revisjon.

Finnmark fylkesting går inn for ett organ. Også her påpekes hensynet til en helhetlig forvaltning, i tillegg til at kun ett organ vil være kostnadsbesparende. Organet skal være et selvstendig rettssub-

jekt, og det bør få eiendomsretten til grunnen i Finnmark. Slik ønsker fylkestinget å styrke den lokale kontrollen med naturressursene.

Organets styre skal ha syv medlemmer hvorav fem er valgt av fylkestinget og to av Sametinget. Da fylkestinget er svært opptatt av at deling i to organer må unngås, vil det likevel kunne akseptere en 4 – 4 fordeling av styremedlemmene, forutsatt at dette er nødvendig for å tilfredsstille folkerettens krav. Dersom hovedmålet om en felles grunnforvaltning for Finnmark bare kan oppnås ved at fylkestinget og Sametinget oppnevner like mange representanter til styret for Finnmark grunnforvaltning, vil fylkestinget akseptere en slik fordeling. Fylkestinget uttaler videre at de ikke ønsker «kommunemodellen» lansert av Miljøverndepartementet. Denne ble foreslått under arbeidet, men nedstemt i fylkestinget.

De *kystkommunene* som ikke kun avviser hele forslaget, går inn for ett forvaltningsorgan. Hovedgrunnen til dette er ønsket om helhetlig forvaltning. *Kvalsund kommune* påpeker dessuten i likhet med mindretallet i Sametinget at to organer vil skille den samiske befolkningen fra hverandre. Også blant *de samiske kommunene* er det flertall for ett forvaltningsorgan. Kun *Kautokeino kommune* går inn for Samisk grunnforvaltning i tillegg til Finnmark grunnforvaltning. I *Karasjok kommune* gikk et mindretall på ni av nitten også gikk inn for Samisk grunnforvaltning.

Nesten alle kommunene, både kystkommunene og de samiske kommunene ønsker en større lokalpolitisk kontroll over grunnforvaltningen. Denne oppfatningen finnes også blant kommuner som ellers avviser forslaget. Kystkommunene går likevel inn for en viss binding til staten. De ønsker derfor at Finnmark grunnforvaltning kun skal være et frittstående forvaltningsorgan, og dessuten at staten gis eiendomsretten til grunnen. De samiske kommunene ønsker at forvaltningsorganet skal være et selvstendig rettssubjekt. De fleste av de samiske kommunene ønsker dessuten at eiendomsretten til grunnen, i alle fall med tiden, skal gis til Finnmark grunnforvaltning.

Et viktig spørsmål for kommunene har vært fordelingen av styremedlemmene i det nye organet. Kystkommunene ønsker at fylkestinget skal velge flertallet av styremedlemmene. Flere forslag finnes, men vanligst er en 5 – 2 eller 7 – 0 fordeling mellom fylkestinget og Sametinget. De samiske kommunene krever likevekt, det vil si en 4 – 4 fordeling av styrevervene, og de krever to organer hvis styret for Finnmark grunnforvaltning ikke bygges på likevektsprinsippet. Kystkommunene argumenterer med demokratiske prinsipper, mens de samiske

kommunene argumenterer med folkerett og samiske rettigheter. Enkelte kommuner har vært opptatt av at også andre enn Sametinget og fylkestinget bør ha innflytelse på valget av styremedlemmer. Mange kommuner går inn for at primærnæringene må være representert i styret. *Nesseby kommune* ønsker å gi kommunene innflytelse på valget av styremedlemmer.

Fylkesmannen i Finnmark og *Statskog SF* beklager i likhet med flere departementer at Samerettsutvalget ikke har vurdert mulige tilpasninger i det eksisterende forvaltningsregimet. Dersom utvalgets forslag forfølges ønsker både fylkesmannen, *fylkeslandbruksstyret i Finnmark* og *Jordsalgstyret* ett frittstående felles forvaltningsorgan for fylket. De samme organene mener videre at departementet som klageinstans bør ha full prøvingsrett. Fylkesmannen deler her *Utenriksdepartementets* syn om at staten har ansvaret for folkeretten, og i tillegg påpekes det at staten har tradisjon for å ta hensyn til likebehandling. Finnmark grunnforvaltning bør derfor ha en klar forankring i departementet. Som Landbruksdepartementet og Sametinget vil fylkeslandbruksstyret, *Reindriftsstyret* og *Områdestyret i Øst-Finnmark* ha lovfestet representasjon fra primærnæringene i styret.

Universitetet i Tromsø sier i sin uttalelse at i det grunneierorganet som skal ivareta de deler av Finnmark som samene har krav på å få tilkjent eiendomsrett til, må et flertall av styremedlemmene være oppnevnt av Sametinget. Det gis også uttrykk for at Sametinget må samtykke til en eventuell felles forvaltning av grunn i Finnmark som samene etter ILO-konvensjon nr. 169 har krav på å få anerkjent eiendomsrett og bruksrett til.

Finnmark Høyre avviser både Finnmark grunnforvaltning og Samisk grunnforvaltning. En justert Statskogmodell bør videreføres, slik at staten fortsatt har det overordnede forvaltningsansvaret. *De ansattes organisasjoner i Statskog SF*, *Norges Jeger- og Fiskerforbund* og *Vest-Finnmark Jeger- og Fiskerforening* gir tilslutning til dette. *Norges Bondelag* og *Norges Kommunistiske Parti* støtter Samerettsutvalgets flertallsforslag om Finnmark grunnforvaltning med styresammensetningen 4 – 4. *Alta Arbeiderparti* og *LO Alta* ønsker derimot Finnmark grunnforvaltning med alle styremedlemmene oppnevnt av Finnmark fylkesting. Også *Samenes Landsforbund* gir sin tilslutning til en slik styresammensetning: «Samemantallsførte samer får dobbel så stor myndighet som den øvrige befolkning ved valg av styret i Finnmark grunnforvaltning ved at slike samer får delta både ved fylkes- og sametingsvalg og er valgbare ved begge valg.» *Finnmark Fiskarlag*, *Norsk Kommuneforbund Alta* og *Samenes Landsfor-*

bund har lignende uttalelser. *Norske Reindriftsamers Landsforbund* foreslår at to styremedlemmer må representere reindriften og støtter ellers Samerettsutvalget i at reindriften bør komme inn i den kommunale arealplanleggingen på et så tidlig stadium som mulig.

Miljøstiftelsen Bellona ønsker to grunnforvaltningsorganer, med en særskilt ordning for de deler av Finnmark hvor samene har vært tilnærmet enerådende om utnyttelsen. *Natur og Ungdom* sier ja til Samisk grunnforvaltning i de områder som ønsker det, men organisasjonen er negativ til et felles grunnforvaltningsorgan for hele Finnmark. Finnmark grunnforvaltning vil ikke oppnå nødvendig aksept og respekt «da den tildeler den samiske befolkning større rettigheter enn den har krav på».

Advokatforeningen finner det på bakgrunn av folkerettsgruppens utredning i NOU 1997: 5 tvilsomt om Finnmark grunnforvaltning som eneste ordning vil være i samsvar med folkeretten i de deler hvor eiendoms- og besittelsesrett må anerkjennes. Etter foreningens syn er det «heller ikke tilstrekkelig til å fravike folkerettens flertallskrav at styringsretten i indre deler av Finnmark erstattes med styringsrett i de deler hvor det ikke kan påberopes slike rettigheter etter ILO-konvensjonen». Når det gjelder Sametinget som klageorgan for Samisk grunnforvaltning mener Advokatforeningen at det kan reises spørsmål om Sametingets sammensetning gjør det nødvendig å etablere et eget klageorgan innen Sametinget, hvor man ved sammensetningen tar hensyn til at det kun er tale om samiske interesser i indre Finnmark.

2.6.4 Ekspropriasjonsforbudet

Det er sterk motstand mot Samerettsutvalgets forslag om at den grunnen som overføres til Finnmark grunnforvaltning, ikke skal kunne eksproprieres. *Finansdepartementet*, *Forsvarsdepartementet*, *Nærings- og handelsdepartementet*, *Olje- og energidepartementet* og *Samferdselsdepartementet* tar kraftig til orde mot ekspropriasjonsforbudet. Ingen av departementene har støttet forslaget.

Sametinget stiller seg derimot positiv til dette forslaget, da det trolig vil bidra til vern av samisk kultur.

Finnmark fylkesting har ikke kommentert ekspropriasjonsforbudet.

Få kommuner kommer inn på dette temaet. *Kvalsund kommune* og *Porsanger kommune* ønsker å beholde ekspropriasjonsadgangen, mens *Nesseby kommune* er positiv til at den fjernes.

Miljøstiftelsen Bellona er positiv til et ekspropriasjonsforbud da det også vil ha stor miljørettslig betydning.

2.6.5 Rett til og forvaltning av utmarksgoder i Finnmark

Mange høringsinstanser har også uttalt seg om forvaltningen av utmarksressursene.

Kommunal- og regionaldepartementet fremhever viktigheten av at lokale brukerinteresser får innflytelse på forvaltningen og støtter flertallets forslag i utredningen om å gi kommunene ansvaret for utmarksforvaltningen. Den praktiske utformingen må vurderes nærmere. Enten kan representanter for brukerne gis møte- og talerett eller man kan lovfeste næringsrepresentasjon i utmarksstyrene. Det må videre vurderes om Finnmark grunnforvaltning skal ha forskriftsmyndighet med hensyn til de fornybare ressursene, eller om forskriftsmyndigheten skal legges til departementet med forslagsrett for Finnmark grunnforvaltning. Finnmark grunnforvaltning skal fungere som klageorgan for kommunene.

Landbruksdepartementet stiller seg negativ til kommunal forvaltning av utmarksressursene. En lovfestet «statisk» ressursfordeling kan vanskelig gjøre fremtidige omdisponeringsbehov, noe som særlig vil være til hinder for utviklingen av utmarksnæringene. Ved at kommunene gis både eier- og forvalteroppgaver oppstår lett fare for rolleblanding. Dessuten vil utmarksforvaltningen i enkelte kommuner gi så liten inntekt at det ikke vil betale utgiftene ved forvaltningen. Dette tilsier en sentral og mer kostnadseffektiv forvaltning. *Miljøverndepartementet* er kritisk til at allmennheten, og flertallet av fylkets innbyggere vil få redusert adgang til utmarksgodene. Et problem med kommunal utmarksforvaltning er også at 19 ulike forvaltningsordninger i seg selv vil utgjøre et betydelig hinder for ressursbruken. Finnmark grunnforvaltning må i så fall gis forskriftskompetanse for å sikre samordnet praksis. Videre mener *Miljøverndepartementet* at Finnmark grunnforvaltning som klageinstans bør ha full prøvingsrett. Når det gjelder oppsynet støtter *Miljøverndepartementet* Samerettsutvalgets forslag om at Statens Naturoppsyn bør overta det statlige naturoppsynsansvaret i Finnmark. *Landbruksdepartementet* og *Miljøverndepartementet* er begge negative til opprettelse av bygdebruksområder. De er enige om at forslaget vil redusere adgangen til utmarksressursene for store deler av befolkningen i Finnmark og resten av landet. *Landbruksdepartementet* er likevel positiv til ideen om ressursfortrinn for næringsdrivende.

Sametinget er opptatt av at uansett forvaltningsordning for utmarksressursene må eksisterende samiske sedvanemessige bruksrettigheter og faktisk bruk respekteres. Sametinget stiller seg positiv til kommunal forvaltning av fornybare ressurser og

til fortrinn til utmarksressursene for kommunens innbyggere. Utvalgets forslag om ikke å skille på etnisk grunnlag på individuelt nivå støttes, men samene må sikres innflytelse gjennom representasjon i forvaltningsorganene. Fylkets innbyggere bør ikke gis lik rett til innlandsfiske med stang og håndsnøre, multeplukking og jakt og fangst av småvilt. Den foreslåtte regel om «rimelig fordeling» mellom lokalbefolkningen og andre antas å være tilstrekkelig. Sametinget går også inn for en utvidet adgang til å etablere bygdebruksområder.

Finnmark fylkesting er opptatt av en helhetlig forvaltning av utmarksressursene. Fylkestinget mener derfor at utmarksforvaltningen bør legges til Finnmark grunnforvaltning. Enkelte forvaltningsområder, for eksempel forvaltning av vann og lakseelver, vedhogst og utmarksbeite bør likevel kunne delegeres til kommunene, med Finnmark grunnforvaltning som klageinstans. Fylkestinget er videre negativ til bygdebruksområder. Ordninger for ivaretagelse av lokal forvaltning bør heller innføres gjennom delegasjon.

Kystkommunene er opptatt av å opprettholde dagens adgang for allmennheten til utmarksressursene i Finnmark. De foreslår derfor lik rett til utmarksressursene for alle som er bosatt i fylket uavhengig av hvilken kommune man bor i. *Alta kommune* påpeker dessuten at begrepet «rimelig fordeling» av ressursene er alt for upresist og vil gi uklare rettigheter. *Kystkommunene* er negative til en kommunal forvaltningsordning og mener i stedet at utmarksforvaltningen bør legges til Finnmark grunnforvaltning. Finnmark grunnforvaltning bør likevel kunne delegeres til kommunene. En viktig grunn til dette er at de ser store merutgifter i en oppstykket kommunal forvaltning. Bygdebruksområder avvises av *kystkommunene*.

De samiske kommunene er positive til kommunal forvaltning. Det samme er *Kvalsund kommune* og *Porsanger kommune*. De ønsker dessuten fortrinn til ressursene for kommunens innbyggere. Disse to kommunene samt *Tana kommune* og *Nesseby kommune* er likevel åpne for at enkelte ressurser legges til fylkets innbyggere. Også blant de samiske kommunene er det stor skepsis til bygdebruksområder. *Kvalsund kommune* vil ikke ha en slik ordning. *Kautokeino kommune*, *Karasjok kommune* og *Tana kommune* mener at bygdebruksområder kun må opprettes i spesielle tilfeller. *Nesseby kommune* er i utgangspunktet positiv til ordningen, men mener samtidig at det ikke vil være grunnlag for bygdebruksområder i *Nesseby*. *Porsanger kommune* er mest positiv, og vil ikke utelukke behovet for en slik ordning for å sikre bosettingen i enkelte områder.

Fylkesmannen i Finnmark, fylkeslandbruksstyret i Finnmark og Jordsalgstyret støtter utvalgets forslag til kommunal forvaltning av utmarksgodene. De to førstnevnte er negative til bygdebruksområder, samtidig som de ser positivt på at retten til innlandsfiske, småviltjakt og multeplukking skal tilligge fylkets innbyggere. *Direktoratet for naturforvaltning* og *Statskog SF* er bekymret for at kommunal utmarksforvaltning vil føre til en oppsplitting av dagens ordning slik at det blir mindre oversiktlig og mer upraktisk for brukerne. Dette vil også gi en risiko for sammenblanding av roller ved at kommunen blir både rettighetshaver og myndighetsover. *Direktoratet for naturforvaltning* mener videre at hensynet til rettsikkerhet, rettslikhet og upartiskhet taler for at oppsynet legges til Statens Naturoppsyn. *Universitetet i Tromsø* slutter seg til forslaget om bygdebruksområder, og *Jordskifteverket* opplyser at *Jordskifteretten* besitter grunnkompetanse for å gjennomføre grensegangssaker.

Finnmark Bondelag, Finnmark Bonde- og Småbrukerlag, Natur og Ungdom, Norges Bondelag, Norske Samers Riksforbund, Samenes Folkeforbund og Vestre Jakobselv utmarkslag støtter forslaget om kommunal forvaltning av utmarksgodene. *Norske Samers Riksforbund* mener at det bør inntas en bestemmelse i loven om at den begrenses av etablerte bruksrettigheter. *Miljøstiftelsen Bellona* er også positiv til utmarksforvaltning på kommunenivå, men myndigheten bør legges til organer som er organisatorisk og administrativt underlagt Finnmark grunnforvaltning og ikke til kommunale organer. I området for Samisk grunnforvaltning mener *Bellona* at Samisk grunnforvaltning bør tillegges dette ansvaret for å sikre en mer helhetlig forvaltning.

Nesseby Sameforening, Norges Bondelag og Vestre Jakobselv utmarkslag støtter forslaget om opprettelse av bygdebruksområder.

Alta Arbeiderparti, Finnmark Fiskarlag, Finnmark Høyre, LO Alta, Norges Naturvernforbund og Norsk Kommuneforbund Alta er alle negative til utmarksforvaltning på kommunenivå, selv om *Alta Arbeiderparti* og *Norsk Kommuneforbund Alta* åpner for delegasjonsadgang fra Finnmark grunnforvaltning til kommunene. De samme høringsinstansene med tilslutning fra *Finnmark Bondelag, Finnmark Bonde- og Småbrukerlag* og *Norske Reindriftsamers Landsforbund*, går imot forslaget om bygdebruksområder. Både *Alta Arbeiderparti, Finnmark Høyre* og *Norsk Kommuneforbund Alta* fremhever at allemannsretten ikke må svekkes for fylkets innbyggere. *Finnmark Bondelag, Finnmark Bonde- og Småbrukerlag* og *Norges Bondelag* er positive til å lovfeste beiterett for husdyr i utmarken. *Norske Reindriftsamers Landsforbund* påpeker også at det

kan bli vanskeligere å verne om reindriftens beiteområder dersom forvaltningen flyttes til lokalt nivå, spesielt i «sommerkommunene» der reineierne verken har stemmerett eller er skattytere.

Sametinget mener det er påkrevd med nye regler for å sikre tradisjonell samisk bruk av fiskeresursene i de store lakseelvene. *Samerettsutvalgets* forslag angående *Tanavassdraget* støttes av både *Sametinget* og *Finnmark fylkesting*. Når det gjelder *Altavassdraget* er begge positive til at befolkningen i *Alta* og *Kautokeino* gis lovfestet rett til fiske, *Sametinget* med den begrunnelse at gammel rett må gjenopprettes ved at gamle rettighetshavere som lokalbefolkningen i *Kautokeino* og *Alta*, herunder sjøsamene og reindriftssamene i området, gis tilgang til disse ressursene.

Kommunal- og regionaldepartementet peker på behovet for nytt regelverk med hensyn til fiske i de store lakseelvene, og slutter seg til *Sametingets* høringsuttalelse på dette punktet. *Miljøverndepartementet* ønsker å beholde det nåværende regelverket inntil grunnlagsmaterialet er utredet nærmere.

Alta kommune er ikke enig i at innbyggerne i *Kautokeino* kommune har eller skal få rett til laksefiske i *Altaelven*. *Tana kommune* vil videreføre lokalbefolkningens fiskerett og innføre lokal forvaltning med innflytelse over avtalen med Finland.

Alta Laksefiskeri Interessentskap (ALI) hevder at *Samerettsutvalget* bygger på en uriktig forståelse av eksisterende rettighetsforhold idet det finnes kun én fiskerettshaver i *Altaelven*, nemlig *ALI*. *Finnmark Bondelag* ønsker ikke å utvide kretsen av rettighetshavere i *Altavassdraget* i forhold til i dag, men de fiskeberettigedes stilling i *Tanavassdraget* bør styrkes. *Laksebreveierforeningen for Tanavassdraget* er negativ til *Samerettsutvalgets* forslag for *Tanaelven*. De mener forslaget bør bygge på eksisterende rettighetsforhold, slik at laksebreveierens enerett til fiske lovfestes, vilkårene for fiskerett opprettholdes, fiskeretten gis et innhold i samsvar med gjeldende norsk rett på området og at det etableres en forvaltningsordning som bygger på rettighetsforholdene i vassdraget. *Norges Jeger- og Fiskerforbund* og *Vest-Finnmark Jeger- og Fiskerforbund* uttaler imidlertid på den annen side:

«Dersom det opprettes et *Tanaelvas* fiskestyre må denne forvaltningsordningen også ivareta etablert sedvanerett til stangfiske for andre ikke fiskeberettigede.»

Lokale jeger- og fiskerforeninger tilsluttet *Norges Jeger- og Fiskerforbund* bør være representert. *Norges Bondelag* har fremsatt egne forslag for fisket i *Alta, Tana* og *Neiden*, som de mener i større grad

vil gi de fiskeberettigede innflytelse over fisket og samsvarer bedre med den festnede rettstilstanden.

Når det gjelder forvaltningen av *kyst- og fjordfiske* uttaler *Fiskeridepartementet* i sin høringsuttalelse at «hensynet til samiske interesser ivaretas best innenfor de nasjonale reguleringsordningene». Oppfølgingen av Samisk fiskeritutvalgs innstilling, som i vesentlig grad overlapper mandatet til Same-rettsutvalget, skjer i Fiskeridepartementets løpende arbeid. Når det gjelder garantilott for mindre båter ser departementet behov for en nærmere konsekvensutredning før man tar stilling til hvorvidt en slik regulering bør gjennomføres. *Kommunal- og regionaldepartementet* støtter forslaget om å innføre nye fiskeriforvaltningsordninger i Finnmark for å ivareta den sjøsamiske kulturen.

Sametinget mener det er nødvendig med særordninger for sjøsamene, særlig med tanke på å ivareta tradisjonell kombinasjonsdrift. Det bør innføres en særskilt fiskekvote for samiske kyst- og fjordområder, forvaltet av Sametinget og Finnmark fylkesting i fellesskap, og fritt fiske for båter opp til 10,6 m bør tillates. Også *Finnmark fylkesting* er positiv til utvalgets forslag om fritt fiske fra små båter, særlig for kombinasjonsnæringer er dette viktig. Fylkestinget støtter også forslaget om et organ på fylkesnivå for redskapsreguleringer, som bør disponere en egen finnmarkskvot.

Kystkommunene støtter jevnt over forslaget om fritt fiske for småbåter og redskapskontroll for større båter, men ikke forslaget om en særlig forvaltningsordning for samiske områder.

Fylkeslandbruksstyret i Finnmark er enig med Samerettsutvalget i at fritt fiske for småbåter bør lovfestes.

Finnmark Fiskarlag uttaler at forvaltningen av fornybare ressurser i havet fortsatt bør tilligge Fiskeridepartementet. Prinsipielt bør alle fartøy, uansett størrelse, underlegges samme reguleringsregime. Fiskarlaget støtter utvalgets forslag om fritt fiske for båter under 7 m, men dette må gjelde for hele kysten og for alle manntallsførte fiskere. Noen form for særrettigheter for fiskere eller fartøy fra Finnmark ut fra en sjøsamisk kulturbegrunnelse ønsker laget ikke. Både *Finnmark Bondelag*, *Natur og Ungdom* og *Samenes Folkeforbund* ønsker fritt fiske for lokale fiskere med små båter, men de trekker denne grensen noe ulikt.

Når det gjelder *motorferdsel i utmark* gir *Forvarsdepartementet* uttrykk for at fylkesmannen fortsatt bør forvalte regelverket og at det kan gis fortrinn ved behov, men ikke generelt for kommunens innbyggere. *Miljøverndepartementet* ønsker heller ikke kommunal forvaltning av motorferdselen, da departementet mener dette vil føre til økte

ulikheter. Ønskede begrensninger i dagens aktivitet kan oppnås gjennom gjeldende regelverk.

Sametinget mener regelverket må tilpasses lokalbefolkningens behov i forbindelse med bruk og høsting av utmarksgoder. Sametinget sier nei til kommunal kontroll med scooterløypene, men kommunene bør kunne gi innbyggerne fortrinn ut fra næringsbehov eller tradisjonell bruk. *Finnmark fylkesting* stiller seg derimot positiv til at kommunene skal få myndighet til å legge ut scooterløyper og til at kommunens innbyggere kan prioriteres.

Fylkeslandbruksstyret i Finnmark ønsker kommunal forvaltning på dette området og sier i sin høringsuttalelse at næringskjøring bør prioriteres fremfor fritidskjøring.

Miljøstiftelsen Bellona og *Norske Reindriftsamers Landsforbund* ser negativt på forslaget om kommunal forvaltning og mener dette vil gi motsatt resultat av hva man ønsker å oppnå. Grunneierorganet bør derimot gis særskilt lovhjemmel for å begrense eller helt forby motorferdselen. *Norges Naturvernforbund* mener at motorferdselsloven fortsatt bør forvaltes av fylkesmannen. *Norges Bondelag* og *Vestre Jakobselv utmarkslag* mener derimot at kommunene i større grad enn i dag bør kunne forvalte motorferdsel i utmark.

2.6.6 Reindrift

Høringsuttalelsene har et mer beskjedent omfang når det gjelder reindriften. Det fremkommer imidlertid et klart skille mellom organer som representerer henholdsvis samiske og norske interesser.

Landbruksdepartementet finner det unødvendig å presisere i lovs form at reindriften har sitt eget rettsgrunnlag ved siden av reindriftsloven, men departementet har likevel ikke innvendinger mot Samerettsutvalgets forslag, da det kan virke avklarende og ha en holdningsskapende effekt. Når det gjelder forslaget om en vakt- og varslingsordning mener Landbruksdepartementet at hensikten enkelt kan oppnås med dagens telekommunikasjonsmidler og at en lovfesting ikke er nødvendig.

Sametinget uttaler at reindriftenes særlige behov og bruksrettigheter setter klare grenser for hvordan utmarksgodene kan forvaltes, og mener samtidig at denne problemstillingen er mangelfullt utredet av Samerettsutvalget. Sametinget støtter forslaget om en lovfesting av reindriftenes selvstendige rettsgrunnlag og dens ekspropriasjonsrettslig vern. I tillegg ønsker Sametinget lovfestet at reindriftenes bruksrett skal respekteres i henhold til bestemmelsene i servituttløven § 2 og reindriftsloven § 15, samt et forbud mot å avhende areal som er nødvendig bruksområde for reindriften.

Finnmark fylkesting er også positiv til en lovfesting av reindriftens rettsgrunnlag basert på alders tids bruk. Fylkestinget går videre inn for at same- nes kollektive rett til å drive reindrift lovfestes, og uavhengig av fremtidig forvaltningsform forutsetter fylkestinget at reindriftssamenes rettigheter etter reindrifftsloven ikke svekkes.

Kystkommunene er positive til en utvidet drive- plikt og en varslingsordning fordi dette vil være konfliktforebyggende i forholdet mellom reindrift- ten og fastboende. De ser derimot ikke behov for en lovfesting av reindrifftsretten eller reindriftens erstatningsrettslige vern. De mener at reindrifftsret- ten allerede har godt nok vern, og at ytterligere vern vil måtte komme på bekostning av den øvrige befolkningen i området.

De samiske kommunene er meget positive til et lovfestet vern av reindrifftsretten, mens de jevnt over unnlater å kommentere forslagene til utvidet driveplikt og varslingsordninger.

Også *fylkesmannen i Finnmark, Jordsalgstyret og Reindrifftsstyret* ønsker en lovfesting av reindriffts rettsgrunnlag utover reindrifftsloven. *Fylkesland- bruksstyret i Finnmark* går i likhet med kystkommu- nene imot forslaget, da styret «er redd for at en slik lovfesting kan medføre en ytterligere skjerping av konflikten mellom jordbruksinteresser og rein- drifftsinteresser». Dersom reindriffts erstatnings- rettslige vern lovfestes, mot fylkeslandbruksstyrets anbefaling, bør også beiterettens erstatningsrettsli- ge vern lovfestes. Fylkeslandbruksstyret ser videre forslaget om en skjerping av drivepliktsordningen og en lovfesting av vakt- og varslingsordningen som meget positivt, da slike regler kan virke kon- fliktforebyggende. *Områdestyret i Øst-Finnmark* mener generelt at sedvaneretten ikke er tilstrekke- lig vektlagt og at lovforslagene svekker reindriffts- utøvernes rettigheter.

Norske Samers Riksforbund understreker rein- driftens betydning som sentral samisk næring og kulturbærer og at det må sikres at næringen ikke blir skadelidende under fremtidige forvaltningsord- ninger. *Norske Reindrifftsamers Landsforbund* støtter forslaget om å lovfeste reindriffts rettsgrunnlag og ekspropriasjonsrettslige vern, men er kritisk til at grunneierorganet kan godkjenne betydelige inn- grep i reindriffts bruksrettigheter uten at spørs- målet om erstatning behandles.

Norges Bondelag og Finnmark Bondelag slutter seg til kritikken mot en lovfesting av reindriffts rettsgrunnlag, da dette vil gi reindrifften en spesiell status, og muligens bedre rettsvern, sammenlignet med de øvrige primærnæringer som også samer ut- øver. *Norges Bondelag* støtter derimot forslaget om skjerpet driveplikt og vakt- og varslingsordning.

Norges Miljøvernforbund og Norges Naturvern- forbund er begge opptatt av at driftsformen ikke må skade naturen på lang sikt.

2.6.7 Østsamene i Neiden

Kun et begrenset antall høringsinstanser har vur- dert forslagene om å verne den østsamiske kultu- ren.

Kommunal- og regionaldepartementet peker på nødvendigheten av å innføre særtiltak for å sikre at den østsamiske kulturen overlever: «Østsamene må få nødvendig tilgang til sine tradisjonelle rettig- heter til kultur- og næringsutøvelse», men dette må samtidig gjennomføres «på en måte som ikke ska- per en situasjon som framstår som urettferdig over- for nyere legitime interesser i området».

Landbruksdepartementet stiller spørsmål ved om det er tilrådelig å tildele særskilte beitearealer for østsamisk reindrift, da dette vil forutsette eks- propriasjon fra andre reindrifftsamer som nytter disse arealene i dag.

Sametinget finner det utvilsomt at østsamene har reindrifftsrettigheter i det østsamiske området i Neiden. Østsamenes historiske rettigheter må der- for anerkjennes og reetableres så langt det lar seg gjøre, men Sametinget mener det er svært beklage- lig at dette kan komme til å gå på bekostning av andre samers etablerte rettigheter i området, slik at to samiske grupper settes opp mot hverandre. Sa- merettsutvalgets forslag vedrørende østsamers rett til kastenotfiske i Neidenelven, opprettelse av et eget fiskestyre for Neidenelven og et visst antall lakseplasser i Sør-Varanger til østsamene støttes fullt ut av Sametinget.

Finnmark fylkesting støtter Samerettsutvalgets forslag om at hele befolkningen i Neiden gis en lov- festet rett til stangfiske i Neidenelva, og at Neiden- elvas fiskestyre opprettes som et nytt forvaltnings- organ for elven. Fylkestinget er likevel meget skep- tisk til at man forlater utvalgets hovedprinsipp om at rettigheter ikke skal tildeles på individuelt etnisk grunnlag: «Man bør satse på positive tiltak for å fremme østsamisk kultur framfor å frata den øvrige befolkningen rettigheter.»

Sør-Varanger kommune går imot forslaget om å etablere et eksklusivt reinbeitedistrikt og en sær- rett til laksefiske for østsamene i Neiden.

Reindrifftsstyret går klart imot en reetablering av østsamisk reindrift, da dette vil måtte skje på be- kostning av andre samiske reindrifftsutøvere. Rein- drifftsstyrets oppfatning deles også av *Norske Rein- drifftsamers Landsforbund* og flere privatpersoner . *Neidenelvans fiskefelleskap* er negativ til at østsame- ne skal få særlige retter til kastenotfiske i Neidenel-

va. Det påpekes at selv om dette fisket har sin opprinnelse i den østsamiske kulturen, har fisket i lang tid blitt drevet av fiskefelleskapet i Neiden. Dagens ordning fungerer tilfredsstillende, og dessuten er et flertall av innbyggerne i Neiden som kan vise til østsamisk opprinnelse, imot særlige rettigheter på etnisk grunnlag. Heller ikke *Norges Jeger- og Fiskerforbund*, *Norske Kveners Forbund*, *Skibotn norsk-finske forening* og *Vest-Finnmark Jeger- og Fiskerforening* ønsker særrettigheter for østsamene.

Interimstyret for elvegrunneierne i Neiden støtter stort sett Samerettsutvalgets forslag, men østsamene må tilbakeføres en eksklusiv, kollektiv rett til laksefiske på strekningen Skoltefossen – Kobbfossen. Også *Norges Bondelag*, *Norske Samers Riksforbund*, *Samenes Folkeforbund* og *Øst-samene i Neiden* støtter i hovedsak forslagene.

2.6.8 Naturinngrep i samiske bruksområder

Kun et fåtall av uttalelsene går imot forslaget om vektleggingsregler.

Forsvarsdepartementet, *Miljøverndepartementet*, *Nærings- og handelsdepartementet*, *Olje- og energidepartementet* og *Samferdselsdepartementet* er positive til vektleggingsregler for inngrepsvedtak. Olje- og energidepartementet leser den foreslåtte regelen først og fremst som en særskilt påminnelse om de krav til saksopplysning og begrunnelse som allerede følger av lovgivningen i dag. Nærings- og handelsdepartementet tar riktignok det utgangspunkt at den foreslåtte regelen ikke er nødvendig når det gjelder mineralvirksomheten, da hensynene bak regelen allerede er ivaretatt i forslaget til ny minerallov (Ot.prp. nr. 35 (1998–99) Om lov om erverv av og drift på mineralressurser, som imidlertid senere ble trukket). Samferdselsdepartementet ønsker å knytte vektleggingsreglene opp mot planprosessen etter plan- og bygningsloven for så vidt gjelder samferdselstiltak. Miljøverndepartementet ber om at forholdet til plan- og bygningsloven avklares, og ser det som en fordel om Planlovutvalget vurderer eventuelle endringer i plan- og bygningsloven.

Videre stiller både *Sametinget* og *Finnmark fylkesting* seg positive til vektleggingsregelen. Sametinget krever i tillegg at statens utredningsplikt må lovfestes, og at det etableres en uttrykkelig lov hjemmel for Sametinget for å kreve utredninger hvor Sametinget finner det nødvendig.

Også *fylkesmannen i Finnmark*, *fylkeslandbruksstyret i Finnmark*, *Jordsalgstyret*, *Reindriftsstyret*, *Statskog SF* og *Universitetet i Tromsø* har en positiv holdning til vektleggingsregelen.

Kommunene er gjennomgående positive til en vektleggingsregel.

Alta Arbeiderparti, *Finnmark Bondelag*, *Miljøstiftelsen Bellona*, *Norges Bondelag* og *Samenes Folkeforbund* gir også sin uttrykkelige støtte til forslaget om en vektleggingsregel, mens *Vestre Jakobselv utmarkslag* ikke ønsker å lovfeste at hensynet til samisk kultur skal vektlegges.

De departementene som støtter forslaget om vektleggingsregler, er, med unntak av Samferdselsdepartementet, også positive til forslaget om *høringsregler*.

Finansdepartementet sier seg enig i at mineralvirksomhet og andre terrenginngrep i samiske kjerneområder ikke bør igangsettes uten at lokale og samiske organer har kunnet øve innflytelse på spørsmålet om, og eventuelt på hvilken måte, virksomheten eller utbyggingen skal igangsettes, uten at det tas stilling til det konkrete forslaget om *høringsrett*.

Både *Sametinget* og *Finnmark fylkesting* stiller seg positive til *høringsregelen*. Sametinget påpeker at *høringsfristen* må gjøres så lang at også reinbeitedistrikter, bygdelag og organisasjoner får mulighet til å gi sine uttalelser til Sametinget først.

Kommunene stiller seg i hovedsak positive til *høringsregelen*, men flere påpeker at begrepene «samiske bruksområder» og «betydelige inngrep» må presiseres nærmere.

Også *fylkesmannen i Finnmark*, *fylkeslandbruksstyret i Finnmark*, *Jordsalgstyret*, *Reindriftsstyret*, *Statskog SF* og *Universitetet i Tromsø* stiller seg positive til *høringsregelen*. Fylkesmannen i Finnmark mener imidlertid at temaet styrket samisk innflytelse over areal- og ressursloverket ikke er utredet tilstrekkelig. Reindriftsstyret ser det som enda viktigere at reindriftens rettigheter sikres i annen særlovgivning, så som plan- og bygningsloven, reindriftsloven, lov om motorferdsel i utmark mv.

Alta Arbeiderparti, *Finnmark Bondelag*, *Miljøstiftelsen Bellona*, *Norges Bondelag*, *Samenes Folkeforbund* og *Vestre Jakobselv utmarkslag* gir også sin støtte til forslaget om en *høringsregel*.

Den saklige avgrensningen «betydelig inngrep» kritiseres i flere *høringsuttalelser*. Mange ser behov for en klarere presisering i loven av hva som omfattes.

Nesten alle departementene stiller seg negative til *nektingsrett for Sametinget* ved inngrep i samiske bruksområder. *Forsvarsdepartementet*, *Miljøverndepartementet*, *Nærings- og handelsdepartementet*, *Olje- og energidepartementet* og *Samferdselsdepartementet* er mest negative, mens *Finansdepartementet* muligens kan akseptere en midlertidig *nektingsrett*. Miljøverndepartementet åpner for å utrede en eventuell *innsigelsesrett* for Sametinget. *Landbruksdepartementet* nøyter seg med å presisere at

det er et «svært sterkt virkemiddel». Hvis nektingsretten blir gjennomført, mener både Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet at seks års sperrefrist er for lenge. Nærings- og handelsdepartementet foreslår to år. Begge mener dessuten at Kongen, og ikke bare Stortinget, må ha adgang til å sette et nektingsvedtak til side. *Kommunal- og regionaldepartementet* er positiv til den nektingsretten som er foreslått, både til seks års sperrefrist og til Stortingets adgang til å sette nektingsvedtaket til side.

Sametinget stiller seg positiv til nektingsretten, men denne regelen alene er ikke tilfredsstillende. Sametinget mener at et nektingsvedtak kun skal kunne settes til side av Stortinget etter de formkrav som gjelder for grunnlovsendringer.

Finnmark fylkesting ønsker ikke nektingsrett for Sametinget. Dette synspunktet forsterkes dersom styret i Finnmark grunnforvaltning settes sammen av fire representanter fra Sametinget og fire fra Finnmark fylkesting.

Alle *kystkommunene* stiller seg negative til nektingsrett for Sametinget. Den viktigste begrunnelsen er at en slik ordning vil være udemokratisk. Også *Tana kommune* går imot nektingsretten hvis det blir likevekt i styret for Finnmark grunnforvaltning, det vil si en 4 – 4 fordeling av styrevervene mellom Sametinget og fylkestinget. *Karasjok kommune*, *Kautokeino kommune* og *Nesseby kommune* går derimot inn for forslag om nektingsrett for Sametinget. Nesseby kommune mener dessuten at nektingsretten også skal kunne benyttes ved mindre inngrep, og at vedtak om nekting ikke skal kunne settes til side verken av Stortinget eller av Kongen.

Fylkeslandbruksstyret i Finnmark og *Statskog SF* er begge negative til nektingsretten. Statskog SF antyder i stedet en innsigelsesordning for Sametinget etter plan- og bygningsloven.

Reindriftsstyret og *Universitetet i Tromsø* støtter forslaget om nektingsrett, og minner om at den må ses i sammenheng med hørings- og vektleggingsreglene. For reindriftens vedkommende mener Reindriftsstyret i tillegg at utøvernes rettigheter må sikres i annen særlovgivning.

Verken *Alta Arbeiderparti* eller *Vestre Jakobselv utmarkslag* ønsker en nektingsrett for Sametinget, mens *Finnmark Bondelag*, *Natur og Ungdom*, *Norges Bondelag* og *Samenes Folkeforbund* støtter forslaget. Finnmark Bondelag og Norges Bondelag forutsetter imidlertid at nektingsretten ikke skal gjelde for utmål til jordbruksformål eller nødvendig næringsaktivitet i skog og utmark. Også *Miljøstiftelsen Bellona* er positiv til en differensiert nektingsrett, det vil si en nektingsrett som ikke gjøres tids-

begrenset i samiske kjerneområder. *Norges Miljøvernforbund* og *Norske Samers Riksforbund* har en lignende uttalelse om at Sametinget må kunne si nei til inngrep på mer permanent basis. *Norske Reindriftsamers Landsforbund* foreslår en tilsvarende nektingsrett for Reindriftsstyret, og *Norges Naturvernforbund* mener at også kommunene bør få tidsavgrenset nektingsrett.

2.6.9 Administrative og økonomiske konsekvenser

Alle de mest berørte departementene har i sine uttalelser fremholdt at det er svakheter ved innstillingen. *Finansdepartementet* finner det i det hele tatt vanskelig å ta stilling til forslaget da eierforhold, inntektsdisponering og organisasjonsformer er for dårlig vurdert, og det understrekes i denne sammenheng at store samfunnsmessige verdier og interesser er knyttet til eierforvaltningen i Finnmark. *Landbruksdepartementet* og *Miljøverndepartementet* støtter kritikken av manglende utredning av organisasjonsformer. Landbruksdepartementet ønsker en nærmere vurdering av om Jordsalgskontoret og Statskog SF også kan benyttes i den nye forvaltningsordningen, under forutsetning av at disse tilpasses forpliktelser som følger av folkeretten m.m. («gjenbruksmodellen»). Dersom Finnmark grunnforvaltning og eventuelt også Samisk grunnforvaltning opprettes, vil det få konsekvenser av både økonomisk, administrativ og sysselsettingsmessig art for Statskog SF, herunder Fjelltjenesten. Disse konsekvensene er heller ikke tilstrekkelig utredet. Miljøverndepartementet ønsker den såkalte «kommunemodellen», som gir kommunene ansvaret for grunnforvaltningen i tillegg til forvaltningen av utmarksressursene, nærmere utredet.

Også *Samferdselsdepartementet* finner det vanskelig å ta stilling til forslaget. Departementet ser behov for at det vurderes nærmere hvilke konsekvenser forslaget om vern av samisk naturgrunnlag vil få for veiutbygging og lignende. *Kommunal- og regionaldepartementet* vil dessuten ha analysert hvilke kostnader departementet vil få som klageinstans m.m. under den nye ordningen.

Sametinget har ingen generell kritikk av fremstillingen av de administrative og økonomiske konsekvensene, men beklager at Samerettsutvalget ikke har utredet spørsmålet om samisk eiendomsrett til grunnen i Finnmark.

Finnmark fylkesting hevder at de økonomiske konsekvensene av de ulike modellene er for dårlig utredet. De fleste *kystkommunene* har ikke tatt opp temaet direkte. *Nesseby kommune* mener at merutgiftene uansett må dekkes av staten som har ansva-

ret for den samiske kulturen. *Karasjok kommune* og *Kautokeino kommune* har ikke vurdert dette forholdet.

Videre er også *fylkesmannen i Finnmark*, *fylkeslandbruksstyret i Finnmark*, *Statskog SF*, *Jordsalgstyret* og *Finnmark Høyre* kritiske til utvalgets utredning av de økonomiske, administrative og personalmessige konsekvensene av lovforslaget. Det oppfattes også som en mangel at utvalget ikke har utredet sanksjonsmuligheter ved eventuelle brudd på grunneierretten. Fylkesmannen påpeker samtidig at utmarksforvaltningen ikke bør finansieres ved økt prising av utmarksgodene.

LO Alta og *Norsk Kommuneforbund Alta* forutsetter begge at de ansatte i Statskog SF gis fortrinnsrett til arbeid i et nytt forvaltningsorgan, et synspunkt som også *Landbruksdepartementet* og *de ansattes organisasjoner i Statskog SF* har fremført.

2.6.10 Departementets oppsummering

Reaksjonene på NOU 1997: 4 er meget varierte. Noen er svært konkrete mens andre er mer prinsipielle. Mange høringsinstanser vurderer alle hovedpunktene i innstillingen, men det finnes også flere som kun behandler enkelte temaer som angår dem spesielt.

Høringsuttalelsene kan grovt sett deles i tre. Den første gruppen ønsker styrkede samiske rettigheter og består av Sametinget, de samiske kommunene og samiske organer. Den neste gruppen utgjøres av Finnmark fylkesting, kystkommunene og andre offentlige organer som jevnt over er imot en styrking av samiske rettigheter, men likevel er positive til økt lokalt selvstyre. Den siste gruppen bestående av departementer og andre statlige organer er opptatt av at staten, uansett løsning, ikke må miste kontrollen over grunnen i Finnmark mv.

I tillegg til disse tre hovedgruppene, har enkelte interesse- og miljøvernorganisasjoner uttalt seg. Disse organene er stort sett positive til flertallets forslag, men få av dem har gått særlig i detalj. Mange ser likevel noen betenkeligheter ved forslagene, men her er det lite samsvar. For eksempel går Naturvernforbundet imot en kommunal forvaltning av fornybare ressurser fordi det mener at en slik oppsplitting vil hindre en bærekraftig og helhetlig forvaltning. Natur og Ungdom mener derimot at lokal forvaltning vil ansvarliggjøre brukerne og bedre den bærekraftige utviklingen. Miljøstiftelsen Bellona inntar et mellomstandpunkt ved å nøye seg med å påpeke problemene forbundet med lokal forvaltning.

Utvalgets forslag om organiseringen av grunn-

forvaltningen er uten sammenligning det temaet som har opptatt høringsinstansene sterkest. Med unntak av Sametinget og Kautokeino kommune ønsker ingen en todelt løsning. Uttalelsene behandler først og fremst Finnmark grunnforvaltnings oppgaver, styresammensetningen, hvem som skal eie grunnen i Finnmark og adgangen til å påklage avgjørelser.

Forslaget om kommunal forvaltning av de fornybare ressursene har også opptatt mange. Fylkestinget, kystkommunene og mange offentlige organer, med tilslutning fra Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet, har stort sett den oppfatning at også de fornybare ressursene bør forvaltes av Finnmark grunnforvaltning, og videre at adgangen til utmarksressursene bør være lik for alle som er bosatt i fylket. Kommunal- og regionaldepartementet, Sametinget, de samiske kommunene og flere næringsorganisasjoner er derimot positive til en kommunal oppdeling og forvaltning av de fornybare ressursene.

Høringsinstansene har i liten grad omtalt forslagene til endringer i reindriftslovgivningen. Summarisk viser materialet at samiske organer er positive til en lovfesting av reindriftens rettsgrunnlag og ekspropriasjonsrettslige vern. «Norske» organer er på sin side positive til varslingsordningen og styrket driveplikt.

Forslagene om å reetablere den østsamiske kulturen er kun kommentert i noen få uttalelser. Dette er naturlig siden det bare får betydning for et avgrenset område i Sør-Varanger.

Arealvernsreglene er også viet stor oppmerksomhet i høringsrunden. De fleste er positive til vektleggingsregler og en moderert høringsregel, men negative til nektingsretten for Sametinget.

Mange høringsinstanser er kritiske til Sameretsutvalgets behandling av de administrative og økonomiske konsekvensene av lovforslagene.

I hovedsak må en kunne si at befolkningen i indre Finnmark anser flertallsforslaget som godt, forutsatt at det gjennomføres i sin helhet. Kyst-Finnmarks befolkning er langt mer skeptisk til forslaget, og uttalelser herfra går gjerne i favør av en løsning som ligger nærmest mulig opp til dagens system. Finnmark fylkestings syn er i stor grad sammenfallende med kystkommunenes, mens Sametingets syn samsvarer mer med kommunene i indre Finnmark.

Departementenes uttalelser varierer i omfang alt etter hvor berørt det enkelte departement er. Generelt er det en viss skepsis blant de sterkest berørte departementene, med unntak av Kommunal- og regionaldepartementet.

2.7 Arbeidet etter høringen

Etter høringsfristens utløp har Justisdepartementet gått igjennom de innkomne høringsuttalelsene. Arbeidet med oppfølgingen av Samerettsutvalgets forslag er også koordinert med andre lovforslag og enkeltsaker i samme tidsrom. Det er tatt hensyn til NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger og rettsutviklingen på aktuelle felter både nasjonalt og internasjonalt etter fremleggelsen av NOU 1997: 4. Departementet har særlig holdt seg løpende orientert om pågående arbeid i Sverige og Finland.

Gjennomgangen av Samerettsutvalgets innstilling og høringsmaterialet avdekket et behov for å vurdere alternative modeller for eier- og forvaltningsløsninger i Finnmark som avviker mer eller mindre fra utvalgets forslag. Regjeringen besluttet derfor å opprette et statssekretærutvalg bestående av seks sterkt berørte departementer for å forstå den nærmere avklaring av innholdet i en ny lov for Finnmark.

Det har også vært en arbeidsgruppe på embetsnivå med deltakelse fra 11 departementer. Hensikten var at arbeidsgruppen skulle fungere som et hjelpemiddel for en god prosess og for å utarbeide det nødvendige grunnlagsmaterialet for den politiske behandlingen.

I arbeidet med å finne en god og stabil løsning for rettsforhold, forvaltning og vern av samisk kultur i Finnmark står Sametinget og Finnmark fylkesting i en særstilling. Begge organer er tiltenkt sentrale roller i nyordningen. Sametinget må få en reell innflytelse over arealdisponeringen for vern av kulturgrunnlaget, og fylkets folkevalgte må få en posisjon i den fremtidige forvaltningen som representant for flertallets legitime interesser. Det har vært regjeringens ønske å involvere og informere begge organer underveis i prosessen. Viktig i denne sammenheng er også art. 7 i ILO-konvensjon nr. 169, som gir urfolk rett til å delta aktivt i beslutningsprosesser som angår dem. En åpen dialog med same- ne som urfolk i prosesser som angår dem, vil innebære en lojal oppfyllelse av statens folkerettslige forpliktelser.

På denne bakgrunn fikk Sametinget og Finnmark fylkesting en særbehandling allerede i høringsrunden. Begge fikk forlenget høringsfrist, og de foretok en grundig politisk behandling etter å ha fått tilgang til uttalelsene som ble avgitt i den alminnelige høringen.

Allerede ved fremleggelsen av NOU 1997: 4 gav daværende regjering uttrykk for at den ønsket å trekke med Sametinget og fylkestinget også i det videre arbeidet med proposisjonen. Dette ønsket er gjentatt av senere regjeringer. Under regjeringen

Bondevik II ble det innledet en kontaktprosess der justisministeren representerte regjeringen. Det var ikke tale om en ny formell høring eller om forhandlinger, men kontakten skulle gi partene anledning til å komme med utfyllende synspunkter på mulige løsninger som kunne avvike fra de forslag Samerettsutvalget hadde fremlagt. Slik ville regjeringen ha et best mulig grunnlag for valg av løsninger.

Første kontaktmøte mellom sametingspresidenten, fylkesordføreren og justisministeren ble holdt våren 2002. På møtet presenterte justisministeren aktuelle løsningsforslag for grunnforvaltningen i Finnmark, samt hovedkriteriene for det videre arbeidet. I neste kontaktmøte på forsommeren 2002 ble materialet utdypet på noen punkter, og det ble gitt enkelte tilbakemeldinger fra henholdsvis sametingspresidenten og fylkesordføreren. Videre redegjorde justisministeren for regjeringens folkerettslige analyse, etter at dette var blitt særlig etterspurt fra Sametinget. Det har også senere vært kontakt på politisk nivå mellom regjeringen, Sametinget og fylkestinget om lovarbeidet.

Kontaktprosessen var nyttig, og den åpnet for en konstruktiv dialog med de to folkevalgte organene som sterkest vil bli berørt av lovforslaget. Regjeringen har fått indikasjoner på løsningsmodeller som Sametinget og fylkestinget kan tenkes å godta. På fire viktige punkter har tilbakemeldingen vært klar: Både Sametinget og fylkestinget har vist at de trolig kan godta lik styrerepresentasjon i Finnmarkseiendommen, og de er enige om at Finnmarkseiendommen må være et uavhengig eierorgan. Fylkesordføreren har også gitt uttrykk for at Sametinget må gis en reell rolle i arealforvaltningen. Videre har både sametingspresidenten og fylkesordføreren gitt uttrykk for at det bør åpnes for en form for lokal fortrinnsrett til utmarksressursene.

Særlig sametingspresidenten etterlyste mer informasjon om regjeringens juridiske analyse og bakgrunnsvurdering. Man fant det vanskelig å gi synspunkter på enkeltheter uten å ha fått et fullstendig bilde av nyordningen. Dessverre var det ikke mulig å tilfredsstillende dette ønsket fullt ut. Det førte til at Sametingsrådet etter kontaktmøtet på forsommeren 2002 vedtok at det var «en forutsetning for Sametingets deltakelse i kommende møter mellom Sametinget og Justisdepartementet at Regjeringen legger frem et lovforslag som er i tråd med både intern rett og folkerett». Den senere kontakten med Sametinget har derfor foregått i andre former enn formelle møter. Til tross for denne begrensningen var kontaktprosessen så avklarende at regjeringen har kunnet utforme lovforslaget på et vesentlig bedre grunnlag enn hva som ellers hadde vært mulig.

3 Gjeldende rett

3.1 Oversikt over regelstruktur og rettskildemateriale

3.1.1 Innledning

Hovedspørsmålet som behandles i dette punktet er hvem kan sies å eie grunnen og ha bruksrett til land og vann i Finnmark fylke på bakgrunn av anerkjente rettskilder og juridisk metode. Ytre sett er svaret enkelt. Statskog SF har grunnbokshjemmelen til eiendommene som dekker omlag 95 % av arealet i Finnmark fylke. Vanligvis er man vant til å legge til grunn at grunnboken gir uttrykk for hvem som er rette eier. Til tross for dette er ulike aspekter ved spørsmålet utredet og belyst over flere tusen sider gjennom tre tiår. En vesentlig årsak til dette er at spørsmålet i tillegg til det juridiske utvilsomt også har en etnisk, kulturell, historisk og politisk dimensjon.

3.1.2 Sakens bakgrunn

Spørsmålet om hva som er gjeldende rett med hensyn til retten til land og vann i Finnmark er særlig utredet av en arbeidsgruppe nedsatt av Samerettsutvalget som fikk navnet «rettsgruppen» jf. punkt 2.2. Rettgruppens utredning ble publisert i NOU 1993: 34. Formålet var å foreta en rettslig analyse av om statens forutsetninger gjennom flere hundre år om å være rette eier fortsatt var juridisk holdbar.

Rettsgruppen ble i sitt mandatet bedt om å undersøke samiske sedvaner og rettsoppfatninger og ta stilling til hvilken vekt disse skulle tillegges. Flertallet i rettsgruppen uttalte imidlertid at det av flere grunner hadde funnet det vanskelig å imøtekomme denne delen av mandatet.

Rettsgruppens utredning ble møtt med kritikk på to punkter. For det første vakte det misnøye at flertallet ikke i tilstrekkelig grad la vekt på samiske sedvaner og rettsoppfatninger, og dernest vakte det misnøye at statens folkerettslige forpliktelser ikke ble tillagt større vekt i vurderingen av spørsmålet om retten til land og vann.

For å imøtekomme disse innvendingene ble det satt ned en egen folkerettsgruppe som utredet de folkerettslige sidene ved spørsmålet samt uten-

landsk rett. Resultatet av arbeidet ble publisert i NOU 1997: 5.

På bakgrunn av den mangelfulle behandlingen av samiske sedvaner og rettsoppfatninger i NOU 1993: 34, så Justisdepartementet, i samråd med Sametinget, det som hensiktsmessig å få aktuelle problemstillinger knyttet til samiske sedvaner og rettsoppfatninger nærmere undersøkt av frittstående forskere. Forskningsresultatene ble publisert i NOU 2001: 34.

Spørsmålet om hvem som har rett til land og vann i Finnmark har i prinsipiell form aldri vært forelagt Høyesterett. Høyesterett har imidlertid avsagt en rekke dommer som legger til grunn at staten er grunneier for de aktuelle områdene i Finnmark. De siste årene har Høyesterett, for andre områder enn Finnmark, avsagt noen dommer som er særlig illustrerende i forhold til den rettslige vurderingen av samisk bruk av et område.

3.1.3 Noen metodespørsmål og nærmere om rettskildesituasjonen

Ved vurderingen av spørsmålet om gjeldende rett til land og vann i Finnmark har det vært relevant å bringe inn et vidt spekter av kilder fra et langt tidsrom. Dette innebærer utfordringer for rettskildebruken. Ulikhetene mellom partene kan også påvirke tilfanget av rettskilder. Eksempelvis vil tradisjonell samisk bruk i et område fra gammel tid etterlate få håndfaste spor for ettertiden. Dette kan medføre at informasjon går tapt, samt at kildesituasjonen er så vidt mangelfull at den kan gi grunnlag for gale slutninger eller i det minste betydelig tvil. På den annen side vil myndighetenes handlinger ofte etterlate seg skriftlige spor som det er enklere å forholde seg til. Ved vurderingen av det materialet som foreligger i dag, er det vesentlig å være bevisst at summen av de bevarte kildene kan ha en innbygd og utilsiktet ubalanse.

Det skal kort gis noen eksempler på kilder som danner bakgrunnen for arbeidet. Hensikten med dette er å skape innblikk i hva slags kilder som ligger til grunn for arbeidet. For en mer utfyllende presentasjon henvises det til de omfattende kildehenvisningene i de ulike utredningene som ligger til grunn for proposisjonen her.

Skjematisk kan man si at det foreligger to typer kilder som har spilt en vesentlig rolle. For det første er det kilder som kartlegger de faktiske forholdene. Disse kildene gir svar på spørsmål som hva slags bruk som ble utøvd og hvor den ble utøvd.

Gamle rettskilder som Lappekodisillen fra 1751 og Jordutvisningsresolusjonen fra 1775 forteller mye om rettsforholdene i sin tid. Tingbøker er ofte gode kilder til kunnskap om synet på rettigheter og plikter i et område. Også andre offentlige dokumenter kan gi mye nyttig informasjon. Dette kan være oppmålingsdokumenter, gamle matrikler og ulike offentlige kommisjoner. Forskningsprosjektet gav et nytt bidrag til kunnskap. Men det er igjen basert på offentlige kommisjoner, tingbøker og retts-hjelpssaker, i tillegg til innsamlede felldata. Ulike rettshistoriske fremstillinger innebærer en bearbeiding av de historiske kildene og har på den måten også vært kilder til kunnskap.

Den andre typen kilder er de tradisjonelle rettskildene.

Disse kildene er i prinsippet aktuelle ved løsningsene av ethvert rettsspørsmål. Men deres vekt og relevans vil variere i forhold til det konkrete spørsmålet som skal løses. I forhold til det spørsmålet som er reist her, vil partenes praksis, både den private og den offentlige, være særlig viktig. Den viser hvilken bruk og hvilke rettsoppfatninger partene har hatt. I tillegg vil mulige sedvanerettsdannelser spille inn, og forholdet til folkeretten vil være sentralt da problemstillingen reiser viktige spørsmål i forhold til samenes rettigheter som urfolk.

3.1.4 Eiendomsbegrep og ervervs måter

For å ta stilling til spørsmålet om hvem som er rette eier av land og vann i Finnmark, er det nødvendig å ha et bevisst forhold til hva eiendomsbegrepet innebærer og hvordan eiendomsrett oppstår.

Det har vært ulike synspunkter på og definisjoner av eiendomsbegrepet. Departementet har valgt å legge til grunn at en eiendomsrett innebærer at noen har fri rådighet over én eller flere ting, med de begrensninger som følger av lovgivning eller hensynet til særlige rettighetshavere. Eierrådigheten har både en faktisk og en rettslig side. Den har videre en positiv side, det vil si at eieren har rett til å bruke og utnytte, det en eier, og en negativ side, nemlig retten til å hindre andre i å bruke tingen. Eierrådigheten vil slik være summen av den faktiske og rettslige, positive og negative råderetten over tingen. For enkelthets skyld er det vanlig å definere eiendomsretten negativt, det vil si at den gir eieren alle de beføyelser som ikke særskilt er unntatt. Det

te fremgår for eksempel hos Falkanger: Tingsrett (Oslo 2000, 5. utg.) s. 44. Begrepsbruken er også sammenfallende med den som er benyttet av rettsgruppen.

Eiendomsrett kan oppnås eller oppstå på flere måter. Den alminneligste formen er frivillig overdragelse etter avtale og mot vederlag, typisk salg av tingen fra selger til kjøper.

Det er imidlertid én gruppe ervervs måter som kan ha særlig relevans i forhold til de 95 % av Finnmark fylke som Statskog SF står registrert som eier av. Ulike rettsinstitutter kan gi grunnlag for at en eldre rett tapes på grunn av den tid som er gått sammenholdt med en ny eiers (eierpretendents) disposisjoner. Den mest kjente ervervs måten basert på et slikt forløp er hevd, men også «alders tids bruk» og «festnede rettsforhold» er anerkjente ervervs måter i gjeldende tingsrett. Kravet til tidsforløp vil variere sterkt fra hevdsregler med krav om 20 års hevdstid til de andre ervervsformene som krever betydelig lengre tid for at et erverv skal anses å ha skjedd.

For å erverve eiendomsrett på grunnlag av alders tids bruk kreves det en langvarig bruksutøvelse i den tro at bruken har grunnlag i en tilsvarende rett.

En bruk kan festne seg og danne utgangspunkt for eierskap også der hevdsvilkårene ikke er oppfylt. Det følger av rettspraksis at bruk som om man var eier, etter lang tid juridisk sett gjør en til eier. I Dale-dommen (Rt. 1961 s. 1163) fremgår det at festnet bruk fra 1840 til 1955 var tilstrekkelig til å fastslå eierposisjon. Reglene om festnet bruk kan i seg selv være et argument for at det er grenser for hvor langt tilbake i tid det er relevant å gå for å slå fast en rettsposisjon. Kan en festnet bruk dokumenteres i overkant av hundre år, vil dette ofte være tilstrekkelig for å begrunne en eierposisjon, til tross for at bruken i utgangspunktet ikke var rettmessig.

Et felles trekk ved alle disse ervervs måtene er at aktørenes bruk av arealer og ressurser står i sentrum. I punktet nedenfor vil det derfor kort bli gjort rede for rettsgruppens utredning og konklusjoner om bruk og rettigheter i Finnmark.

3.1.5 Lovfestet rett og myndighetenes praksis

Det er klart forutsatt i gjeldende lovverk at staten ved Statskog SF er rette eier av det vesentligste av grunnen i Finnmark, jf. punkt 3.2. Her vil det på bakgrunn av NOU 1993: 34 bli belyst om den faktiske bruksutøvelsen i Finnmark støtter eller svekker denne eierforutsetningen.

Rettsgruppen har gitt en oversikt over bruk av

arealer og ressurser foretatt av reindriftssamer, bygdelag og av staten i indre og ytre Finnmark i NOU 1993: 34, særlig i kapittel 3 og 4.

I kapittel 3 gjennomgås rettighetssituasjonen til fornybare ressurser, på bakgrunn av de særegne historiske og bruksmessige forhold som gjør seg gjeldende for utnyttelsen av ressursene i Finnmark. Ressursutnyttelse som omhandles er blant annet jakt, fangst og fiske, bær, torv og trevirke, jf. NOU 1993: 34 s. 86 flg. I kapittel 4 tar rettsgruppen stilling til to hovedspørsmål. For det første hvem som er eier av de tidligere umatrikulerte arealene i Finnmark og dernest spørsmålet om grunnen er å anse som en allmenning. Rettsgruppen delte seg i et flertall og et mindretall bestående av Otto Jebens.

For å kunne svare på spørsmålet om eierposisjon, foretok rettsgruppens flertall en vurdering av reindriftssamenes bruk av arealene og konkluderte på basis av lovgivning og rettspraksis blant annet med at «reindriftssamene har en tildels meget omfattende og sterk rett til å bruke grunnen i Finnmark til reindrift», jf. NOU 1993: 34 s. 248–249. Flertallet bemerket videre at «reindriftssamenes bruk av grunnen i Finnmark gir et godt grunnlag for krav om en sterk rettsposisjon», jf. s. 249. Flertallet fant det imidlertid vanskelig å konkludere med hensyn til eierposisjon før man hadde vurdert hvilke beføyelser staten hadde foretatt i det samme området og i den samme fasen.

Rettsgruppen tok videre for seg bygdelagens disposisjoner over land og vann. Rettsgruppen definerte bygdelag som stedet der folk bor og det nærområde eller ressursområde (utmark og fjell) som de bofaste gjør seg nytte av. Rettsgruppen konkluderte, særlig på basis av en analyse av rettspraksis og dennes krav til vern for bygdelags bruk, på s. 252 med at det ikke kan «utelukkes at enkelte bygdelag har ervervet særlig rett til bruken av visse ressurser med hjemmel i reglene om alders tids bruk, lokal sedvanerett eller «festnede forhold» slik disse er utformet i praksis og teori».

Rettsgruppen tok til slutt for seg statens disposisjoner over land og vann i Finnmark. Rettsgruppen poengterte at det ved vurderingen av statens disposisjoner kan være vanskelig å vurdere om disposisjonene fra statens side er uttrykk for statens høyhetsrett, offentlig forvaltning eller eierdisposisjoner. Rettsgruppen gjennomgikk rettsoppfatninger slik de kan gjenfinnes i ulike skriftlige kilder og da særlig i lovgivning, forvaltningens (kongens embetsmenn) dokumenter og dommer.

Rettsgruppen påpekte blant annet at i 1751 ble de første jordstykkene i Talvik målt opp, og fra 1760 ble «plassedler» tatt i bruk. I 1775 kom resolusjonen om utvisning av jord. Fra s. 256 gjengis:

«Fra og med jordsalgsloven 1863, må man kunne si at Statens disposisjoner har fått et sterkere preg av å være eierdisposisjoner med et innhold mere i tråd med hva vi i dag legger i et slikt begrep. Gudmund Sandvik har i pkt. 2 i sin vedleggsutredning påvist at staten i sin lovgivning og forvaltning har anvendt begrepet «Kongens» eller «statens» grunn i Finnmark siden 1693. ... Det er ikke mulig å komme forbi at staten har disponert i opptil flere hundre år, med mer eller mindre sterke eierpretensjoner vedrørende den umatrikulerte grunnen i Finnmark, jfr. bl.a. Tønnesen s. 303. Dette er det kommet få eller ingen innvendinger i mot før i de siste årene.»

I konklusjonen heter det blant annet (s. 259):

«Statens oppfatning av å være å være eier er i alle fall tydelig fra midten av forrige århundre og markert i dette århundret. Dette går frem av lover, lovenes forarbeider, statens argumentasjon i rettssaker og administrative vedtak. Også domstolene har mer eller mindre tydelig forutsett staten som grunneier.»

Rettsgruppen så imidlertid grunn til å behandle spørsmålet om rett til land og vann særskilt med henblikk på henholdsvis ytre og indre Finnmark. I forhold til ytre Finnmark, eller hva som kalles den norske «privative» sonen, konkluderte den ganske raskt med at det i dag ikke er mulig å bestride statens eiendomsrett til grunnen.

For indre Finnmarks del var rettsgruppens vurderinger annerledes. Det fremgår av utredningen at dette først og fremst er basert på at indre Finnmark har en annen forhistorie der området lå under svensk jurisdiksjon frem til 1751, og at området har hatt og har en overveiende andel samisk befolkning. Om rettsforholdene i 1751 når indre Finnmark kom inn under norsk jurisdiksjon uttalte rettsgruppen følgende (s. 262):

«Spørsmålet om hvem som hadde eiendomsrett til grunnen i indre Finnmark på det tidspunkt området kommer inn under norsk herredømme alene, må derfor i det minste kunne sies å være usikkert. Dette betyr at det blir utviklingen fra 1751 som må få avgjørende vekt.»

Rettsgruppen holdt det med dette til en viss grad åpent om statens eierposisjon ble et festnet rettsforhold på tross av en eksisterende rettighet for samene fra før 1751 eller ikke. Rettsgruppen uttalte imidlertid følgende (s. 263):

«Når Høyesterett flere ganger har lagt til grunn «festnede rettsforhold» som grunnlag for en rettsposisjon, er det ofte lagt stor vekt på administrativ praksis. I norsk rett er det et faktum at det som en gang var rett, ikke behøver å være

det i dag – hverken med hensyn til eiendomsrett eller andre rettighetsforhold. Dette gjelder selv om endringen ikke bygger på avtale, klare ekspropriasjons- eller lovvedtak, men har sin rot i misforståelser. Til tross for at misforståelsen i sin tid vanskelig lot seg unnskyldes, gjelder regelen likevel.»

Rettsgruppens flertall endte opp med å konkludere med at staten var eier av grunnen i indre Finnmark så vel som ytre. Konklusjonen hvilte for en stor del på myndighetenes praksis.

Rettsgruppens mindretall, Otto Jebens, tok dissens i forhold til spørsmålet om eiendomsrett til den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark, spesielt med henblikk på indre Finnmark. Jebens la til grunn at samebyene i indre Finnmark var den primære bærer av rettighetene til ressursene innenfor deres område frem til 1751.

Jebens konkluderte med følgende på s. 295 i utredningen:

«En isolert internrettslig vurdering på det ovenfor angitte grunnlag kan eventuelt etterlate en viss tvil. Tross dette taler etter min mening de sterkeste grunner for at befolkningens eiendomsrett i Indre Finnmark med tilstrekkelig styrke kan baseres på vanlige interne rettskilder og ikke er tappt som følge av statens disposisjoner. I allfall må dette bli resultatet når de internrettslige kilder tolkes på bakgrunn av den folkerettslige utvikling og de krav denne utvikling stiller til norsk rett.»

Rettsgruppen tok dernest stilling til om statens grunn i Finnmark burde betegnes som allmenning eller ikke. Den konkluderte med at området ikke kan betegnes som allmenning i den betydning dette begrepet har i Sør-Norge (s. 322). Gruppen la imidlertid til følgende:

«På den annen side består fortsatt på en rekke felter forhold som viser slektskap mellom statsallmenningene og statens grunn i Finnmark. I den utstrekning det antas at staten har ervervet eiendomsrett til grunnen i Finnmark, vil denne grunnen med hensyn til eierforholdet stå i samme stilling som statsallmenningene i Sør-Norge. Videre består slektskap i de store hovedlinjer for retten til jakt og fiske, hvor det for statsallmenningene og statens grunn i Finnmark gjelder beslektede bestemmelser, særlig til beste for allmennheten. Videre har bygdefolkets rett til ved av lauvskog i Finnmark, tross sin begrensning, et visst slektskap med gårdbrukernes rett i en statsallmenning. Reglene om elvefiske i de tre «store elver» i Finnmark har et klart preg av kollektive rettigheter for bygdelag.»

Alt i alt konkluderte rettsgruppen med at statens grunn i Finnmark er en allmenning av helt spesiell karakter.

3.1.6 Privates praksis – samiske sedvaner og rettsoppfatninger

Samiske sedvaner og rettsoppfatninger har vært av særlig stor betydning under hele den samerettslige og politiske prosessen fra 1980 og frem til i dag. Særlig fra samisk side har mange vært opptatt av å få frem «den uskrevne rett», den faktiske bruk og rettsoppfatninger som har stått på egne ben i forhold til staten som forvalter og formell grunneier.

Jebens var også i sin dissens i rettsgruppen særlig opptatt av lokalbefolkningens rettsoppfatninger og sedvaner, jf. NOU 1993: 34 s. 284. Han poengterte behovet for å foreta en mest mulig objektiv og balansert fremstilling mellom på den ene siden statens disposisjoner og på den andre siden den rådighet som er utøvet av den lokale befolkningen, rein-driftssamer og andre beboere.

ILO-konvensjon nr. 169 art. 8 fokuserer også på at det ved anvendelse av nasjonale lover og forskrifter overfor urfolk skal «tas tilbørlig hensyn til deres sedvaner og sedvanerett».

Et hovedformål med sedvanerettsprosjektet var å skape et bedre beslutningsgrunnlag, ved å redegjøre for og analysere samiske sedvaner og rettsoppfatninger i forhold til retten til og bruken av land og vann i samiske områder. Sedvanerettsprosjektet ble ledet av en styringsgruppe hvor Justisdepartementet og Sametinget utpekte tre representanter hver. Gruppen hadde sitt første møte høsten 1996, og tre år senere ble ni forskningsrapporter samt to tilleggsrapporter overlevert oppdragsgiverne. For å øke tilgjengeligheten ble materialet publisert i NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Styringsgruppen stod ansvarlig for det nærmere utvalget av temaer og bidragsyttere. Svaret for endelig form og innhold i forskningsrapportene ligger hos den enkelte forfatter.

I sitt mandat fastslo styringsgruppen at forskningsprosjektet skulle være tverrfaglig, og det ble forutsatt en historisk så vel som samtidorientert tilnærming. Prosjektet ble organisert som et antall punktundersøkelser i det samiske bosettingsområdet (det er kun resultatene fra Finnmark som presenteres i NOU 2001: 34), med sikte på å fange opp alle variasjoner i næring og livsform fra innland til kyst. Ved overleveringen uttalte styringsgruppen at emnet er komplekst og omfatter mange undertemaer. Da det i tillegg er første gang dette feltet er gjenstand for en så omfattende undersøkelse, kan ikke det fremlagte materialet anses uttømmende.

Allan Kristensen har gjennomgått tingboksma-teriale fra Finnmark for perioden 1620 – 1770. Det fremlagte materialet viser at samiske sedvaner ble respektert av lokale myndigheter; blant annet fikk sjøsamene og østsamene i flere saker respektert sine hevdvunne rettigheter når det kom til konflikt med reindriftssamer fra indre Finnmark. Sjøsame- ne og kystbefolkningen for øvrig kunne vise til at de hadde brukt ressursene i lang tid, og på tinget ble det dømt i henhold til alders tids bruk. Statlig innblanding har i enkelte tilfeller vanskeliggjort praktiseringen av sedvanen, hvilket igjen har gitt regionale forskjeller. Kristensen påpeker videre at samiske rettsoppfatninger var lokale og at de var påvirket av de forskjellige næringstilpasningene. På grunnlag av tingbøkene mener han å kunne dokumentere at det var en utbredt rettsoppfatning at medlemmene av siidaen eller bygdelaget hadde en kollektiv rett til naturressursene innen bygden, med utelukkelse av utenforstående.

Ingar Nikolaisen Kuoljok tok for seg arkivmate-riale fra Rettshjelpkontoret for Indre Finnmark (RIF) for perioden 1987 – 1997. Han fant få saker angående eiendomsretten til land og vann, men fle- re saker vedrørende rettigheter til utnyttelse av na- turressursene. Her ble ofte samiske sedvaner eller rettsoppfatninger påberopt som grunnlag for særlige rettigheter. Særlig i saker vedrørende reindrift, jakt og fiske og utnyttelse av andre utmarksressur- ser, men også i saker angående arv, familieforhold og avtalerett, ble rådende oppfatninger og tradisjo- ner i de samiske områdene jevnlig anført. I mange av de gjennomgåtte sakene har imidlertid offentlige myndigheter ikke ansett de samiske partenes sed- vanemessige oppfatning som relevant, og de har så- ledes ikke nådd frem.

I tillegg til å påvise eksistensen av samiske sed- vaner og rettsoppfatninger, viser Kuoljok at norsk lovgivning på flere rettsområder kommer i konflikt med samisk sedvane, og han foreslår at det iverk- settes en systematisk gjennomgang av eksisteren- de lovverk med sikte på en harmonisering mellom det samiske folks rettsoppfatninger og norske retts- regler. Videre bør samiske sedvaner og rettsoppfat- ninger vies større oppmerksomhet når rettsområ- der som berører samiske forhold i fremtiden lovre- guleres.

Kirsti Strøm Bull har fokusert på tidsrommet 1852 – 1960, med særlig vekt på 1800-tallets lov- kommisjoner, i sin rettshistoriske redegjørelse om reindriften i Finnmark. Inntrykket fra utredningene på 1800-tallet er at selv om lovgiver under presset fra den sterkt økende jordbruksbefolkningen ble stadig mer opptatt av jordbrukets interesser, skjed- de lovreguleringen likevel med forståelse for og er-

kjennelse av reindriftssamenes bruksrettigheter er- vernet gjennom alders tids bruk. På slutten av 1800- tallet endret imidlertid dette synet seg, og reindrif- tens vern forvitret. Strøm Bull viser blant annet til tilstedeværelsen av andre sterke interessegrupper, myndighetenes følelse av å ha «forpliktet seg» til å gi disse gruppene rettsbeskyttelse, samt økt kon- kurransen om arealene, som mulige årsaker til den- ne endringen. Den dominerende oppfatningen ble da at reindriftssamenes rettigheter var uttømmen- de regulert i loven, og dermed også kunne begren- ses gjennom lov. Først på midten av 1990-tallet an- erkjente Landbruksdepartementet at reindriftens rettsgrunnlag ikke alene hviler på lov.

Nils Oskal og *Mikkel Nils Sara* har analysert reindriftens sedvaner og rettsoppfatninger knyttet til arealbruk, intern organisering og samhandling for å kaste lys over reindriftens bruk og tenkning vedrørende bruken av land. Forfatterne tok for seg regler som styrer hvor de enkelte hushold kan bo- sette seg og utnytte tilhørende ressurser, status og sosiale posisjoner som henholdsvis gjest og vert i en siidas beite- og flyttemønster med tilhørende ret- tigheter, og forpliktelser og ansvar i forhold til rein- driftsaktiviteter som flytting og skilling av reinflo- ker. De fant at den hverdagslige utøvelsen av rein- driftsnæringen er regulert etter faste og bestemte sedvaner og rettsoppfatninger.

Steinar Pedersen er opptatt av hvordan samiske sedvaner og rettsoppfatninger i Finnmark er blitt ivaretatt i møtet med statens lover og bestemmel- ser. Han tar utgangspunkt i at samisk bruk hadde et klart rettsgrunnlag basert på sedvanerett på tid- lig 1800-tall (allmenningsordningene). Samenes si- tuasjon og interesser ble tatt hensyn til i lover og avtaler vedrørende Finnmark. Midt på 1800-tallet endret dette seg; regjeringen og Stortinget ga til kjenne en teoretisk begrunnelse for at samene og andre ikke-norske grupper ikke kunne ha ervervet eiendomsrett til grunnen, på grunn av sin nomadis- ke livsstil. Pedersen mener å kunne påvise at denne «ahistoriske konstruksjonen», sammen med en gryende norsk nasjons- og identitetsbygging, var vesentlige forutsetninger for tilsidesettelsen av det samiske sedvanerettsgrunnlaget. Den juridiske doktrinen som slo igjennom i lovgivning, forvalt- ning og rettsvesen var at man i Finnmark hadde å gjøre med et herreløst område som Kronen selv hadde kolonisert, og hvor ingen andre hadde ver- ken eiendoms- eller bruksrettigheter. (Det tas for- behold om at reindriften til en viss grad fikk aksept for sitt rettsgrunnlag.) Han påpeker at i dag har bygdefolk i Finnmark omtrent ikke allmenningsret- tigheter etter gjeldende lov- og regelverk.

I en tilleggsrapport om Vestertana gir Pedersen

et historisk riss av ressursutnyttelsen i et område med overveiende sjøsamisk bosetning.

Elina Helander undersøkte areal- og ressursbruk, særlig snarejakt på ryper, multeplukking og innsjøfiske, i lys av samiske tradisjoner og rettsoppfatninger i Tana. Hun viser hvordan visse innhøstingsområder brukes sedvanemessig av ulike grupper til ulike årstider. De berørte samene har gjennom generasjoner utviklet lokale kollektive sedvaner og det har dannet seg rettsoppfatninger som de i større eller mindre grad føler seg bundet av. Det norske samfunnets regelsystem bygger imidlertid på andre kulturelle forutsetninger og behov enn det samiske samfunnets, noe som utfordrer de samiske næringsformene.

Helander beskriver i en tilleggsrapport om Vestertana-fisket som en kulturbærende næring for sjøsamene. Hun viser til at mange sjøsamere har mistet sine næringsrettigheter som følge av storsamfunnets reguleringer, med den følge at sjøsamisk kultur er truet.

Bård A. Berg undersøkte sedvanerettslige forhold knyttet til nærings- og livsformer (havfiske, jordbruk og utmarksnæringer) hos den bofaste samiske befolkningen på halvøya Gearretnjarga i etterkrigstiden. Særlig den motoriserte fiskeflåten og snøscooterens inntog på 1960-tallet medførte endringer i sedvanlig bruk av bestemte områder, med påfølgende endringer i rettsoppfatninger knyttet til disse. Materialet viser like fullt at de enkelte bygdelagene tradisjonelt har utnyttet sine nærområder forholdsvis intensivt, mens de fjernere områdene har vært relativt lite brukt. Berg hevder det vil være i tråd med samisk rettsoppfatning i de aktuelle områdene at folk i bygdelagene blir gitt betydelig utvidede rettigheter i sine nærområder.

Stig Gøran Hagen har sett nærmere på lokalbefolkningens rett til å ha bufé på beite på statens grunn i Finnmark. Utviklingen i utøvd bruk og rettsoppfatninger med hensyn til denne bruken frem til midten av 1900-tallet mener han har ført til at det fortsatt hersker uklarhet om retten til å la bufé beite på statsgrunn i Finnmark. Den husdyrholdende del av befolkningen (både samer, nordmenn og kvener) har en nedarvet oppfatning om at beite på statens grunn er en rettmessig og vernet rettighet, og bruken har foregått etter en rimelig konsekvent og samsvarende praksis over hele fylket. Denne rettsoppfatningen kan ha sin bakgrunn i statens passivitet i forbindelse med den faktiske utøvelsen. Derimot har staten i dag en oppfatning om at beitet er en svært begrenset bruksrett, trolig på grunn av manglende innsikt i faktiske forhold hos embetsmenn i fylket og det sentrale embetsverk, skriver Hagen. Sammenlignet med hvordan tilsva-

rende bufébeite i øvrige deler av landet er blitt håndtert i rettsvesenet, skulle denne bruken tilsvare en allmenningsrett.

Peter Thomas Ørebech har tatt for seg Kyst-Finnmark og undersøkt i hvilken grad deltaksregulering i fisket er sedvanerettslig fundert. Han ønsket å fastslå om kystbefolkningen har en spesifikk samisk identitet som kan ha dannet grunnlag for eventuelle samiske sedvaner, og om disse i så fall er sedvanerettsdannende. Ørebech fant ingen samespesifikk sedvanerett med hensyn til kystfisket; samiske og norske fiskerimønstre er identiske. Han viser til tidligere tiders praksis der samer har ansett førstemannsprinsippet som gjeldende og at de har sett nordmenn som jevnbyrdige i denne næringsutøvelsen. På denne bakgrunn hevder han at det har utviklet seg en lokal sedvanerett, og han stiller spørsmål ved om den sedvanerettslige frie adgangen til fiske hindrer fiskeriforvaltningen i å stenge «den ytre allmenning». Hans konklusjon er at kun Stortinget kan gjøre dette i lovs form.

Samlet sett har sedvanerettsprosjektet dokumentert at det tidligere har eksistert spesifikke samiske sedvaner i store deler av Finnmark. Sedvanene ble oppfattet som uttrykk for kollektive rettigheter, og inntil midten av 1800-tallet ble sedvanene stort sett respektert av norske myndigheter. Videre påvises det i forskningsbidragene at det også i dag eksisterer særlige samiske sedvaner og rettsoppfatninger på mange livsområder. Sedvanene er levende i lokalsamfunnet, hvor de fortsatt oppleves som rettsskapende, men dette kommer ofte i konflikt med norsk lovgivning og forvaltning på området. Med hensyn til kystfiske spesielt ble det derimot ikke funnet en egen samisk sedvanerett.

3.1.7 Kort om folkeretten

Folkeretten inneholder regler om urfolk og minoriteter som er bindende for staten. Den nærmere gjennomgåelsen av folkeretten er foretatt i punkt 5. Folkerettsreglene er en viktig del av kildematerialet ved fastleggingen av gjeldende rett. SP art. 27 er inkorporert gjennom menneskerettsloven og gjelder direkte som norsk lov. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO konvensjonen) er ikke inkorporert, men har likevel stor rettslig betydning gjennom prinsippet om at norsk rett presumeres å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Om forholdet mellom norsk rett og folkeretten vises det for øvrig til punkt 5.4.

Samerettsutvalget konkluderte i NOU 1997: 4 med at det på bakgrunn av folkeretten, Grunnloven § 110 a og vedtatt samepolitikk, var sterkt ønskelig

med lovendringer i retning av å styrke det rettslige vernet for naturgrunnlaget for samisk kultur.

3.1.8 Kort om høyesterettspraksis

Høyesterett har spilt en viktig rolle for rettsutviklingen på dette området gjennom de siste 150 årene.

Høyesteretts avgjørelser fra midten av 1800-tallet og fremover legger statens eierposisjon til grunn som et faktum. På denne måten bidrar Høyesterett til at rettsforholdene festnes slik rettsgruppen har pekt på. I Rt. 1853 s. 560 brukes for eksempel begrepene «Staten tilhørende Jordstykke» og «Statens Skov» om et bortfestet areal i Alta. I Rt. 1880 s. 337 fremgår det at grunnen i Finnmark har tilhørt staten «fra ældre tider af» og «der behandlede denne Provinds og dens Herligheder som et Regale». Tilsvarende formuleringer eller forutsetninger kommer til uttrykk i en rekke dommer fra slutten av 1800-tallet og frem til 1990-tallet.

Fra 1960-årene og fremover følger det noen spredte tegn på at Høyesterett er i ferd med å nansere sitt syn på samiske rettigheter og da særlig på reindriftens område. Dommene gjelder i liten grad Finnmark og er derved ikke direkte relevante. I Brekkendommen, Rt. 1961 s. 507, kom Høyesterett til at oppsitterne ved hevd var blitt eiere til det såkalte Brekken-sameiet som i løpet av forrige århundre ble utskiftet mellom sameierne. I Rt. 1968 s. 429 Altevann fikk svenske lappbyer tilkjent erstatning og aksept for krav om tiltak i forbindelse med tap av beite og fiske som en følge av vassdragsreguleringsskjønn i Altevann i Troms.

Reindriftsrettens geografiske utstrekning er et tema som har stått sentralt i de senere år.

Oppmerksomheten omkring disse spørsmål har mye sin bakgrunn i Høyesteretts avgjørelse i Korssjøfjelldommen, Rt. 1988 s. 1217. Frem til da hadde det gjennom flere tiår vært lagt til grunn både fra reindriftens og reindriftsforvaltningens side at innenfor grensene for de samiske reinbeiteområdene, jf. reindriftsloven § 2, var det klare utgangspunktet at rett til å utøve reindrift forelå. Høyesterett kom imidlertid i Korssjøfjelldommen til, etter en konkret bevisvurdering basert på alminnelige tingsrettslige prinsipper, at det på et nærmere angitt område innenfor forvaltningsgrensene ikke var etablert reindriftsrett gjennom alders tids bruk.

Høyesterett tok også avstand fra oppfatningen om at det foreligger en presumsjon for reindriftsrett på utmark innenfor forvaltningsgrensene.

I Aursundendommen, Rt. 1997 s. 1608, var problemstillingen den samme, og Høyesterett kom også her til at det på et område innenfor forvaltnings-

grensene for det samiske reinbeiteområdet ikke var etablert reindriftsrett. Førstvoterende uttalte også eksplisitt på s. 1617 at han ikke fant at «reindriftens egenart, reinens natur og næringsvandring og topografiens betydning kan føre til at det her må stilles vesentlige lempeligere krav til rettsverv ved alders tids bruk enn ellers i tingsretten».

Disse dommene etterlot et inntrykk av at det for reindriften var vanskelig å vinne frem med sine anbefalinger om rettsstiftende bruk. Med Høyesteretts plenumsdom i Selbusaken, Rt. 2001 s. 769, ble bildet mer nyansert. Svartskogdommen, Rt. 2001 s. 1229, fulgte etter og til sammen synes disse å gi et anslag til utvikling av tingsretten i samiske områder.

I Selbusaken fant Høyesterett at interne norske regler var tilstrekkelige for å begrunne reindriftsrett i området. Det var etter flertallets syn ikke nødvendig å basere resultatet på folkerettslige regler. Høyesteretts flertall slo likevel fast at samene har status som urfolk i Norge, etter ILO-konvensjonen art. 1 nr. 1 bokstav b, og at Norges folkerettslige forpliktelser etter art. 14 i samme konvensjon prinsipielt kommer til anvendelse også for samer i Sør-Trøndelag.

I vurderingen av om kravene til alders tids bruk er oppfylt, la Høyesterett til grunn at det skal tas hensyn til de særlige forholdene som gjør seg gjeldende i reindriften. Kravene må derfor tilpasses samenes og reinens bruk av området, og det må tas hensyn til at samene har hatt en nomadisk livsform. Momenter som har vært fremhevet for andre beitedyr, kan ikke uten videre overføres til reinbeite. Førstvoterende fremhevet videre at reindriften er svært arealkrevende, og at arealbruken varierer fra år til år. Det kunne derfor ikke kreves at reinen hadde beitet i et bestemt område hvert år. I tillegg medførte samenes nomadiske livsform at et avbrudd ikke kunne hindre rettsverv selv om det hadde atskillig lengde. Det ble også påpekt at rettsverv ikke prinsipielt var utelukket selv om det bare hadde foregått såkalt streifbeite.

En samlet rett anerkjente at man i saken stod overfor visse særlige metodespørsmål som var knyttet til samisk kultur og livsform. Det ble påpekt at samene tok skriftspråket sent i bruk, og at retten måtte ta hensyn til at samene var nomader og stort sett brukte organiske materialer som går i forråttelse, og at det da vil være vanskelig å finne fysiske spor etter reindriften. Høyesterett poengterte at disse forholdene gjorde at man måtte være varsom med å trekke slutninger av at man mangler konkrete opplysninger om samenes tilstedeværelse i et område.

Som plenumsavgjørelse vil dommen være en

sentral rettskilde i eventuelle senere tilsvarende saker.

Svartskogdommen, Rt. 2001 s. 1229, er et eksempel på sammenhengen mellom sedvanerett og folkerett på tingsrettens område. Saken gjaldt en tvist om samiske grunneiere og rettighetshavere i Manddalen i Troms ved alders tids bruk hadde ervervet eiendomsretten til et 116 kvadratkilometer stort område øverst i dalen, «Svartskogen». Området ble i 1885 kjøpt av staten til fordel for reindriften.

Høyesterett kom til at staten hadde tapt eiendomsretten til dette området. På bakgrunn av kompetansebegrensningen som ligger i Utmarkskommissjonsloven § 2 (det skal avgjøres om staten er eier eller ikke), har Høyesterett ikke tatt stilling til hvem som skal være mottaker av den eierposisjon staten har tapt. Saken er spesiell fordi den innebærer at et bygdelag, som i det vesentlige består av samer, i realiteten ble tilkjent eiendomsretten til et større utmarksareal, som bygdelaget har utnyttet i alders tid.

I forhold til det tingsrettlige skal bemerkes at vilkårene for erverv gjennom alders tid i utgangspunktet er vurdert på vanlig måte. Det man kan utlede av disse dommene er at Høyesterett anvender velkjente tingsrettslige prinsipper, men på samiske premisser og i tråd med folkeretten. Det synes som Høyesterett anvendte den rettsnormen en fortolkning av de folkerettslige tekstene gir i den konkrete tingsrettslige analysen. Dette medførte at samisk bruk og det samiske syn på og holdning til eierposisjon ble lagt til grunn for avgjørelsen. I Selbudommen var dette særlig tydelig i vurderingen av nomadisk bruk og i Svartskogdommen kom dette til uttrykk i vurderingen av god tro og i forhold til tradisjonell samisk rettsoppfatning av eiendomsbegrepet.

3.1.9 Konklusjon

På bakgrunn av gjennomgangen av rettsgrunnlaget for eierforholdet til statens tidligere umatrikulerte grunn i Finnmark kan man slå fast at kildene er vanskelige å harmonisere.

Lovgrunnlaget baserer seg på en klar forutsetning om at Staten er eier også i privatrettslig forstand. Dette er underbygget av myndighetenes praksis i hvert fall fra 1850-årene og fremover. Til tross for at det nå er lagt ned et ikke ubetydelig arbeid med å kartlegge sedvaner og rettsoppfatninger, gir dette ikke alene et tilstrekkelig grunnlag for å fastslå andre løsninger for hele Finnmark.

Høyesterett har ikke blitt forelagt spørsmålet om rett til land og vann i Finnmark. Med den retts-

utviklingen som Selbu- og Svartskogdommene fra 2001 bærer bud om, kan gi en antakelse om en økt vektlegging av samisk bruk i saker om totale eller begrensede rettigheter i fast eiendom.

Folkerettsutviklingen har vært betydelig de siste 30 årene. Siden 1990 har særlig ILO-konvensjonen styrket urfolks rettigheter på en slik måte at de ikke er enkle å harmonere med dagens eiermodell. SP art. 27 forutsetter videre adekvat rettslig anerkjennelse av tradisjonelle områder og setter trolig grenser for arealinngrep til skade for samisk kultur og dens naturgrunnlag. Ved vurderingen av om de folkerettslige forpliktelsene er oppfylt, vil det være helheten i den løsningen som velges som vil være avgjørende.

På denne bakgrunn er det etter gjeldende rett vanskelig å konkludere sikkert med at statens eiendomsrett kan opprettholdes fullt ut.

Ett av flere hovedproblemer med en slik konklusjon er vanskeligheten med da å utpeke hvem som er eier av de aktuelle områdene og hvordan eier rådigheten skal utøves. Otto Jebens var åpenbart opptatt av samme problemstilling og foreslo blant annet at «den samiske folkegruppe» og «den samlede lokalbefolkning» kunne stå som eier av grunnen. Samerettsutvalget som helhet tok konsekvensen av at naturlige og egnede eierpretendenter langt på vei manglet og foreslo løsninger på grunnlag av ulike konstruerte eierpretendenter.

3.2 Lovverket om statens eiendomsrett i Finnmark og grunnforvaltningen

3.2.1 Innledning

En beskrivelse av gjeldende forvaltningsordning i Finnmark er fremlagt som del 2 i NOU 1993: 34. Beskrivelsen er utarbeidet av forvaltningsgruppen. I forordet til NOU 1993: 34 fremholder Samerettsutvalgets leder, Tor Falch, at arbeidsgruppens utredninger ble lagt frem for Samerettsutvalget uten at utvalget tok selvstendig stilling til utredningenes innhold. Utredningene har imidlertid, sammen med annet materiale, tjent som bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalgets drøftinger og forslagene om endringer i dagens rettsstilling.

3.2.2 Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark

Departementet vil nedenfor gi en kortfattet fremstilling av gjeldende rett knyttet til statens grunn i

Finnmark. Fremstillingen tar utgangspunkt i gjeldende lov om statens umatrikulerte grunn.

Lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven) bygger på den forutsetning at grunnen i Finnmark eies av staten. Dette har vært forutsetningen for all lovgivning og praksis siden 1700-tallet. Jordsalgsloven avløste lov 22. mai 1902 om salg av statens jord i Finnmark. Før dette gjaldt jordsalgsloven av 1863, som i sin tid avløste den såkalte jordutvisningsresolusjonen av 1775.

I Ot.prp. nr. 48 (1963–64) på s. 11 uttalte departementet blant annet følgende om hensynene bak den nye loven: «Departementet er, som utvalget, av den oppfatning at det ved forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark bør legges hovedvekt på en samfunnsgagnlig og økonomisk riktig disponering av grunnen». Spørsmålet om samenes eventuelle rett til land og vann i fylket ble ikke berørt i proposisjonen, ut over følgende uttalelse på s. 12: «Departementet er også enig i utvalgets syn på jordsalgsadministrasjonens forhold til samene og reinbeiteinteressene. Samenes rettigheter må respekteres i en hver sammenheng. Men departementet antar, som utvalget, at det ikke er behov for å instituere noe fortrinn for samene til kjøp eller feste av jord.»

Uttrykket «statens umatrikulerte grunn» er ikke lenger treffende, i og med at grunnen ble matrikulert på 1980-tallet. Statens grunn anslås nå til ca 95 % av fylkets areal. Øvrige grunnarealer i fylket består av privat grunn, kommunal grunn og innkjøpt statsgrunn. Jordsalgsloven gjelder salg og bortfeste av de «umatrikulerte» grunnarealene, disponering over vassdragene og enhver form for rettigheter over grunnen. Loven regulerer også visse bruksretter over grunnen, som retten til ved og multer.

Ved omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger til statsforetaket Statskog SF i 1993, ble grunnbokshjemlene, og derved det formelle eierforholdet overført til Statskog SF, jf. St.prp. nr. 52 (1991–92).

Gjennomgangen av gjeldende lovverk for statens grunn i Finnmark nedenfor, viser at jordsalgsorganene ikke helt ut har opptrådt som en vanlig privat grunneier når det har vært disponert over grunn og rettigheter. Som forvaltningsgruppen fremholder i NOU 1993: 34 på s. 462, har ikke jordsalgsorganenes forvaltning bare foregått innenfor de allmenne begrensninger på eierrådigheten. En rekke av de avgjørelser som er tatt, har vært detaljert regulert i særlige forskrifter med hjemmel dels i jordsalgsloven og dels i annet lovverk, som for eksempel lakse- og innlandsfiskloven og viltloven.

Jordsalgsorganenes virksomhet kan derfor sies å ha hatt et dobbelt rettsgrunnlag, det vil si både i lov og i grunneierrådighet.

3.2.3 Disponering av grunnarealene etter jordsalgsloven og annen lovgivning

Av jordsalgsloven § 2 første ledd følger det at statens umatrikulerte grunn kan selges eller festes bort. Paragrafens annet ledd bokstav a til c gjør imidlertid visse unntak fra dette. Unntakene knytter seg etter ordlyden bare til salg, men bestemmelsen forstås slik at unntakene også omfatter feste.

I henhold til annet ledd bokstav a er unntatt fra salg (og feste) grunnarealer som det offentlige anser nødvendig til beiteområder for reinsdyr. Med «det offentlige» menes her jordsalgsmyndighetene, som er en fellesbetegnelse på det forvaltningsapparat som disponerer grunnen i Finnmark, jf. nedenfor. Bestemmelsen legger opp til en skjønnsmessig vurdering, og det vises til NOU 1993: 34 s. 441 flg. for en nærmere gjennomgang av dette. Etter bokstav b er unntatt grunnarealer som nyttes eller antas å ville bli nyttet til veg under fjellsamenes flyttinger. Uttrykket «veg» er ikke helt treffende ettersom reinflyttingen foregår over nokså brede drag i terrenget. Uttrykket «flyttlei», som er brukt i reindriftsloven § 10 første ledd nr. 4 må anses å gi en mer dekkende beskrivelse. I bokstav c er det nevnt en del andre interesser som kan tilsi at grunnarealer ikke selges: skogen, gruvedrift, fiske, friluft- og naturverninteresser eller andre grunner. Oppregningen av unntak er således ikke uttømmende, og hensyn kan for eksempel også tas til reindriftsinteresser som ikke omfattes av unntakene i bokstav a og b.

Jordsalgsloven § 2 tredje ledd inneholder en hjemmel for Kongen til å fastsette forskrifter om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn. Slik forskrift ble gitt ved kgl.res. 15. juli 1966 (i det følgende kalt jordsalgsforskriften). Departementet er i forskriften gitt hjemmel til å foreta endringer, og dette er gjort flere ganger, blant annet i 1994 da Sametinget ble tatt inn som høringsorgan. Forskriften gir nærmere bestemmelser om gjennomføringen av salg og bortfeste, om rettigheter på statens grunn, det forvaltningsapparat som skal praktisere loven og forskriften, og nærmere regler om saksbehandlingen, se nedenfor.

I motsetning til loven inneholder forskriften i § 1 en bestemmelse om de hovedhensyn som skal tas ved disponeringen av grunnarealene: «For å oppnå en rasjonell utnytting av statens umatrikulerte grunn i Finnmark skal salg og feste så vidt mulig foregå på grunnlag av en samlet vurdering av interessene innenfor et område. Ved planleggingen,

som bør skje innenfor rammen av arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven, må det tas hensyn til behovet for jord til jordbruksformål, grunn til bolig- og industritomter, vegbygging, vannforsyning, kloakk, flyplasser, anlegg til bruk for forsvar, naturområder, friluftsområder og andre anlegg av allmenn interesse.» Bestemmelsen gir således anvisning på en bred vurdering av samfunnsmessige behov, og dessuten at kommunene skal ha innflytelse på arealbruken gjennom utarbeidelsen av kommune- og reguleringsplaner.

Forskriften har videre bestemmelser om at det ved salg av grunn «i alminnelighet» skal forbeholdes staten retten til vann og strandrettigheter på eiendommen, rettigheter en grunneier har til mineraler, retten til å anlegge vei mv. Disse rettighetene kan staten leie eller feste bort særskilt, jf. forskriftens § 3. Tilsvarende forbehold med hensyn til rettigheter kan også tas ved inngåelsen av festeavtaler, jf. forskriften § 4. For hyttetomter følger det uttrykkelig av forskriften § 5 at disse skal festes bort, og bare i unntakstilfeller selges. For «flyttsamene» er bestemt at disse skal gis gratis feste for tomter til hytter som skal nyttes under reinflyttingene.

Når det gjelder arealdisponering er staten også bundet av begrensninger som følger av kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. Kommunen vedtar lovlig arealbruk gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner og skal etter søknad vurdere om det kan gis tillatelse til fradeling, bortfeste, byggetiltak, veibygging og andre arealbruksendringer. Salg og bortfeste av eiendom og byggetiltak m.m. kan ikke gjennomføres hvis de er i strid med kommunens arealplaner eller andre bestemmelser i plan- og bygningsloven.

Jordsalgsloven regulerer også visse bruksretter for befolkningen til *ved, torv og multer*. Retten til å få utvist *ved* er etter loven § 4 lagt til «bygdefolk», noe som innebærer en avgrensning til folk utenfor byer og tettbygde strøk. Retten er avgrenset til husbehov, noe som innebærer at veden ikke kan selges eller på annen måte overdras til andre. Utfyllende regler om vedutvisningen følger av «Bestemmelser om utvisning av ved av lauvskog til husbehov» gitt av Statens skoger i 1967. Disse bestemmelsene understreker plikten til bare å hogge etter utvisning, og dessuten at det bare kan hogges ved. Trevirke til andre formål må kjøpes. Både av loven og de utfyllende bestemmelsene følger at staten kan frede skogen helt eller delvis og da fortrinnsvis for å sikre skogens gjenvækt av hensyn til virkesforsyningen. Noen generell fredningshjemmel for skogen er dette ikke ment som.

Retten til å plukke *multer* er regulert i loven § 5 a som ble tatt inn i jordsalgsloven ved lov 11. mars

1977 nr. 12. Bestemmelsen slår fast at på statens umatrikulerte grunn i Finnmark skal retten til å plukke multer som hovedregel være forbeholdt fylkets egen befolkning. Unntak gjelder for multer som fortæres på stedet. Paragrafens annet ledd inneholder en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om regulering av multeplukkingen, herunder dispensere fra hovedregelen i særlige tilfelle, samt å gi enkeltpersoner, grupper eller bygdelag enerett til utnytte bestemte multeforekomster. Nærmere bestemmelser om multeplukkingen er tatt inn i jordsalgsforskriften § 8 a. Bestemmelsen åpner for at multeforekomster kan utvises for inntil fem år «til utnyttelse for personer bosatt i områder med ensidig eller svakt næringsgrunnlag hvor utnyttelse av multeforekomster, jakt eller fiske har vært av betydning for næringsgrunnlaget». Utvisning kan også skje til et avgrenset bygdelag. Der utvisning skjer skal denne ikke være i strid med reindriftssamenes eller andres rettigheter. I Ot.prp. nr. 68 (1975–76) har Landbruksdepartementet for øvrig bemerket at multeforekomstene aldri har vært utnyttet av staten selv i egenskap av grunneier. En antok derfor at utnyttelsesretten enkelte steder tilligger bygdelag eller beboere av bestemte boplasser på grunnlag av alders tids bruk. Reindriftssamenes plukking av multer under flyttingen av rein måtte likeledes antas å ha et tilsvarende vern. Bestemmelsen åpner også for at personer bosatt utenfor Finnmark gis rett til å plukke multer etter søknad.

Utøvelsen av *bufébeite* er ikke regulert i loven, men i forskriften §§ 6 og 7. Av § 6 følger at det i forbindelse med utmål av nye jordbruk kan tillates beiting på statens grunn for det antall dyr som kan vinterføs på bruket, når beite ikke er til skade for skogen. I jordsalgslov-utvalgets innstilling, avgitt 29. mars 1962, ble det fremholdt at det i Finnmark finnes mange områder med gode beiter for husdyr. Utvalget fremholdt også at den beiteretten som utøves på statens grunn i Finnmark «har en ganske annen karakter enn beiterett ellers i landet. Som følge av de særlige rettsforhold som har rådet og fortsatt råder i Finnmark og som det er redegjort for tidligere, er det ikke tenkelig at beiteretten kan ha hjemmel i sedvanerett. Beiteretten utøves således i samsvar med de bestemmelser som er inntatt i hjemmelsdokumentene, og som nevnt foran, er meget begrenset». Beiteretten er behandlet av rettsgruppen i NOU 1993: 34 på s. 108 flg. Rettsgruppens flertall uttalte blant annet på s. 111: «Den siden 1864 praktiserte og lovforutsatte ordning må anses å ha medført at ingen i Finnmark i dag kan oppta beite med bufé på «statens umatrikulerte grunn» på allmenningsrettslig eller annet generelt grunnlag. Den praktiserte ordning må anses å ha

medført en festnet rettstilstand på dette felt.» Rettsgruppens mindretall (Otto Jebens) tiltrådte ikke flertallets konklusjon, og gav i stedet uttrykk for den oppfatning at beite frem til i dag har vært utøvet av dem som har hatt bruk for det. Jebens anførte at «det faktisk utøvede beite også i det vesentlige dekker det rettslige bestående forhold på dette felt. Dette vil si at der fortsatt består en alminnelig felles beiterett for gårdbrukernes vinterfødde bufé på den umatrikulerte grunn» (s. 120).

3.2.4 Jordsalgssorganene

Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke sier ingenting om hvilke organer som skal forvalte arealene. Bestemmelser om dette følger imidlertid av jordsalgskriften kapittel 2. Av forskriften § 10 følger at forvaltningen av grunnen sorterer under Statskog SF. Statskog SF gir i henhold til § 10 «de nødvendige instruksjoner om forvaltningen og fører tilsyn med denne». Statskog SF behandler også, etter tilråding fra jordsalgskontoret og styret, «saker av stor prinsipiell eller økonomisk betydning, og saker som må forelegges Landbruksdepartementet».

Forskriften § 11 slår fast at forvaltningen av statens umatrikulerte grunn lokalt utøves av jordsalgskontoret, som ledes av et styre – jordsalgssstyret. Jordsalgssstyret skal i henhold til forskriften § 13 føre tilsyn med at kontoret løser sine oppgaver i samsvar med lov, forskrifter og instruksjoner, og er overordnet jordsalgssjefen. Styret skal behandle saker av prinsipiell karakter eller større økonomisk betydning, og ellers saker som forelegges styret av overordnet myndighet og av jordsalgssjefen. Jordsalgssjefen skal i henhold til § 14 forestå kontorets daglige ledelse. De lokale forvaltningsorganene, jordsalgssstyret og jordsalgssjefen, har i praksis hatt stor selvstendighet i forvaltningen av statens umatrikulerte grunn. Dette var også noe departementet la opp til i lovfremlegget i 1965. De avgjørelser som er tatt lokalt har i liten utstrekning vært overprøvd fra sentralt hold. I Ot.prp. nr. 48 (1963–64) s. 12 heter det blant annet:

«Departementet vil om myndigetsfordelingen erklære seg enig i at flest mulig saker bør avgjøres av det lokale organ. De saker det her dreier seg om er lite egnet for fjernstyring fra sentraladministrasjonen.»

Jordsalgssstyret skal i henhold til forskriften § 12 bestå av syv medlemmer med personlige varamedlemmer. Styrets funksjonstid er fire år. Fylkesmannen er fast medlem og leder av styret med assisterende fylkesmann som fast varamedlem. Tre

av medlemmene og deres varamedlemmer oppnevnes av fylkesutvalget. De resterende tre medlemmer og varamedlemmer oppnevnes av Landbruksdepartementet etter at det er innhentet forslag fra fylkesutvalget. Disse medlemmene skal representere henholdsvis fylkeslandbruksstyret, reindriftsnæringen og statens skogforvaltninger i Finnmark. Etter omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger til Statskog SF i 1993, har Landbruksdepartementet lagt til grunn at direktoratets medlem i styret fortrinnsvis bør hentes fra fylkeslandbruksstyret, eventuelt fra en kommune, som skogoppsynsmyndighet.

3.2.5 Saksbehandlingen

Om saksbehandlingen heter det i jordsalgskriften § 15 at søknader om kjøp, feste eller leie av grunn og rettigheter sendes jordsalgskontoret til avgjørelse. Jordsalgskontoret skal innhente nødvendige uttalelser fra andre organer og tillatelser etter annen lovgivning. Når delingstillatelse er nødvendig etter plan- og bygningsloven § 63 skal søknaden i henhold til forskriften § 15 tredje ledd først sendes til kommunens bygningsråd til uttalelse. Dersom bygningsrådet avslår søknaden «pga. lov, forskrift eller vedtak under dets myndighetsområde» skal jordsalgskontoret avslå søknaden uten at den forelegges andre organer. Forskriften § 15 fjerde ledd slår fast at jordsalgssjefen, når det for eksempel gjelder vidtgående disposisjoner som salg av tomter utbyggingsformål, skal vurdere om et grunnstykke er unntatt fra salg etter jordsalgslovens § 2 annet ledd bokstav a og b. Oppstår det tvil om dette skal Statskog SF avgjøre spørsmålet etter at jordsalgssstyret er avgitt uttalelse.

I de tilfeller hvor det er klart at grunn kan selges eller festes bort uten å komme i strid med jordsalgsloven § 2 skal saken sendes ut på høring. Hvilke instanser som skal høres følger av § 16. Sametinget skal høres «når det gjelder tiltak som medfører eller kan komme til å medføre større inngrep i naturområder hvor samiske interesser er tungtveidene». Sametinget kom inn som høringsinstans etter en forskriftsendring i 1994. Bakgrunnen for dette var blant annet en del søknader om rett til leting etter mineraler på Finnmarksvidda, som Sametinget var kritisk til. Blant øvrige høringsinstanser kan nevnes kommunale og statlige sektormyndigheter, organer innenfor reindriften, friluft- og naturvernmyndigheter og forsvaret.

Jordsalgssmyndighetene har som nevnt hatt atskillig selvstendighet i forvaltningen av grunnarealene, innenfor rammene av lovverket og forskriftene. Måten jordsalgssstyret har vært oppnevnt på, og

de saker som jordsalgsorganene har behandlet, har tilsagt at en ikke har lagt opp til noen sterk styring fra sentralt hold i enkeltsaker. Det har for så vidt ikke vært ansett som tvilsomt at Statskog SF og Landbruksdepartementet, som overordnede organer, har hatt formell adgang til å gi instruksjer. Dette har imidlertid ikke vært gjort i særlig utstrekning. Som klagemyndighet frem til 2000, la Statskog seg på den linje at en ikke burde overprøve de mer skjønsmessige vurderinger fra jordsalgsstyret side. Statskog har derfor hovedsakelig bare foretatt en lovlighetskontroll av de vedtak som er fattet. Ved overføringen av klagesaksbehandlingen til Statens landbruksforvaltning i 2001 forutsatte Landbruksdepartementet at denne praksisen skulle videreføres.

3.3 Om enkelte særskilte områder

3.3.1 Bergverksretten

Det går et hovedskille i norsk rett mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler. Mutbare mineraler er mineraler med egenvekt 5 eller høyere. Mineraler med lavere egenvekt er ikke-mutbare.

Fremstillingen er avgrenset mot regelverket om mineraler på kontinentalsokkelen som er regulert i lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster og lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Reglene om de mutbare mineralene er samlet i lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven) og i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. (industrikonsesjonsloven). Mutbare mineraler tilhører staten som følge av bergregalet. Etter bergregalet er staten eier av de mutbare mineralene i undergrunnen selv om grunnen er eid av andre. Grunneieren er derimot eier av de ikke-mutbare mineralene på sin eiendom.

Mineralvirksomhet består i hovedsak av en lete- og undersøkelsesfase før en eventuell driftsfase. Retten til å sikre seg et mineral etter bergverksloven, vanligvis kalt rettighetssystemet, er bygget opp rundt den frie leteretten, undersøkelsesretten og retten til å få utmål, det vil si en enerett til å utvinne mineralet. Prinsippet om bergfrihet følger av bergverksloven § 2 første ledd. Utgangspunktet er at enhver skal kunne lete (skjerpe), undersøke (mute) og få utmål på forekomster av mutbare mineraler. Utenlandske statsborgere og selskaper som ikke har tilknytning til EØS-området, må imidlertid søke om konsesjon.

Skjerping etter mineraler er regulert i bergverksloven kapittel 2. Skjerping kan i utgangspunktet skje overalt, men enkelte steder er unntatt med mindre man får samtykke fra grunneier og bruker. Begrensninger i adgangen kan også følge av bestemmelser i annet regelverk, for eksempel naturvernloven. Bergverksloven har en rekke bestemmelser om skjerperens rettigheter og plikter. Utgangspunktet i bergverksloven § 4 er at skjerperen har rett til å foreta inngrep i grunnen som er nødvendige for å søke etter mutbare mineraler, men det kreves grunneiersamtykke i enkelte tilfeller. Skjerping innebærer i praksis kun små overflateinngrep i grunnen. Skjerperen skal varsle eier eller bruker om arbeider som kan medføre skade og stille sikkerhet for skade som kan oppstå. Skjerperen skal dessuten uten hensyn til skyld erstatte skade som skjerpingen medfører og sørge for å holde området forsvarlig inngjerdet dersom det medfører fare for mennesker eller husdyr.

For å *mute* (undersøke) etter og få rett til å sikre seg førsterett til utvinning av et mutbart mineral kreves det undersøkelsestillatelse (mutingsbrev), jf. bergverksloven § 8. Lovens utgangspunkt er at den som oppfyller nærmere fastsatte vilkår i loven, har krav på å få undersøkelsestillatelse. Bergvesenet usteder disse og sender kopi til Sametinget av mutingsbrev som angår Finnmark. Muterer har rett til å foreta undersøkelser for å få klarlagt om det finnes en forekomst som antas å kunne bli drivverdig. Retten til å undersøke omfatter også rett til å foreta prøvedrift innen visse rammer og etter nødvendige tillatelser. Bergverksloven pålegger muteren en rekke plikter, som å varsle eier eller bruker om arbeider som kan medføre skade, erstatte skade som oppstår, stille sikkerhet for og plikt til å sikre gruveåpninger. Det kan ikke foretas mutingssarbeider på steder som er unntatt fra muting. Mutingsbrevet faller bort dersom det ikke søkes om utmål innen syv år fra tillatelsen ble gitt. Det kan søkes om forlengelse av fristen inntil tre år.

Etter mutingen kan muteren søke om *utmål*, som er en enerett til å starte drift i utmålsområdet og et vilkår for å søke om driftskonsesjon. Utmål gis bare dersom det antas at forekomsten kan være drivverdig. Kun muteren med best alder i felt kan kreve utmål. Dersom vilkårene for utmål foreligger, skal utmål gis.

Utmålshaver kan ikke iverksette gruedrift før han har fått konsesjon etter industrikonsesjonsloven kapittel II og eventuelle tillatelse etter andre lover, for eksempel plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Også utmålshaver har plikt til å sikre åpninger i grunnen og lignende som kan medføre fare for mennesker eller husdyr. Utmålshaver

må sette i gang prøvedrift eller søke konsesjon for regelmessig drift innen ti år etter at utmålsbrevet ble utstedt. Det kan søkes om forlengelse av fristen.

Bergverksloven inneholder *ekspropriasjonshjemler* for å sikre at leter og utmålsnaver skal få gjennomført nødvendige undersøkelsesarbeider, prøvedrift og drift. Bergverksloven suppleres av de alminnelige regler i lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningsloven) så langt de passer, jf. oreigningsloven § 30 nr. 34. Ekspropriasjon vil utløse krav på erstatning etter lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningsloven).

Det kan ikke settes i gang regelmessig bergverksdrift på mutbare mineraler uten *driftskonsesjon*. Søknad om driftskonsesjon sendes til Nærings- og handelsdepartementet som så sender saken på høring til berørte parter, også til Sametinget hvis samiske interesser er berørt. Søker har ikke krav på å få konsesjon, og det er opp til departementets frie skjønn om konsesjon skal gis. Konsesjon vil normalt bli gitt med mindre allmenne hensyn taler i mot.

Ved overdragelse av en allerede eksisterende bergrettighet kreves det som hovedregel konsesjon. Kravet om konsesjon gjelder for erverv av eiendomsrett eller bruksrett til forekomster av mutbart mineral som andre har mutet eller fått utmål på i henhold til bergverksloven. Det er gjort unntak fra konsesjonsplikten for staten, norske kommuner og fylkeskommuner.

Bergvesenet har tilsyn med driften på de mutbare mineralforekomstene.

De ikke-mutbare mineralene tilhører i utgangspunktet etter alminnelig tingsrett grunneieren, og undersøkelse etter og drift på slike mineraler forutsetter avtale med grunneier. Avtalene går gjerne ut på at undersøker skal ha førsterett innenfor en viss periode til å foreta de nødvendige undersøkelsesarbeider på en eventuell forekomst og dersom det viser seg at forekomsten er drivverdig, førsterett til å starte drift. Grunneier tilstås vederlag for mineralene.

Forskriften til jordsalgsloven, §§ 15 og 16 bestemmer at søknader om salg eller bortfeste skal sendes Jordsalgskontoret til behandling, som i sin tur skal sende saken på høring. Sametinget er høringsinstans når det gjelder tiltak som medfører eller kan komme til å medføre større inngrep i naturrområder hvor samiske interesser er tungtveiende.

Jordsalgsorganenes forvaltning av den umatrikulerte grunnen i Finnmark har særlig betydning for de ikke-mutbare mineralforekomstene. For behandling av søknader om leterett og erverv av ikke-

mutbare mineraler, har Jordsalgskontoret utarbeidet et system tilsvarende bergverkslovens, med tre typer rettigheter: letetillatelse (skjerping), håndgivesavtale (undersøkelsestillatelse/muting) og driftsavtale (utmål). Det er praksis at det innhentes uttalelse fra Sametinget i en viss utstrekning allerede i forbindelse med letetillatelse på ikke-mutbare mineraler.

De mutbare mineralene tilligger staten, og Jordsalgskontoret disponerer her bare grunnen, samtidig som de forvalter eventuelle bergverksrettigheter Statskog SF måtte ha i området.

Dersom det ikke er mulig å få til en frivillig avtale med grunneier om undersøkelse og drift på en ikke-mutbar forekomst, vil forekomsten kunne erverves gjennom ekspropriasjon. Av regelverk som kan være aktuelt ved slik ekspropriasjon, er lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn mv. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster, plan- og bygningsloven og lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom. Lovgivningen åpner for at det i det enkelte tilfelle kan være mulighet for å velge mellom flere ekspropriasjonshjemler til det aktuelle ekspropriasjonstiltaket.

Det er egne lover for erverv av henholdsvis kalk- og kvartsforekomster (lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster og lov 17. juni 1949 om erverv av kvartsforekomster). Myndigheten til å innvilge konsesjon til erverv av slike forekomster er delegert fra Nærings- og handelsdepartementet til Bergvesenet. Bergvesenet har inngått en avtale med Jordsalgskontoret om at Bergvesenet skal ha tilsyn med drift på ikke-mutbare forekomster i Finnmark.

I tillegg til bergverkslovgivningen vil annen generell lovgivning få betydning ved mineralvirksomhet. Dette gjelder både plan- og bygningsloven, forurensningsloven, naturvernloven og motorferdselsloven. På undersøkelsesstadiet er det først og fremst plan- og bygningsloven og motorferdselsloven som er aktuelle, mens det på driftsstadiet i tillegg kommer inn flere lover.

3.3.2 Forvaltning av viltressurser

Viltloven har som overordnet målsetting å forvalte viltet og dets leveområde slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor denne rammen kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæringen og friluftsliv jf. viltloven § 1.

Viltloven regulerer alle viltlevende landpattedyr og fugler, amfibier og krypdyr. Alt vilt med egg, reir og bo er som utgangspunkt fredet. Dette innebærer at det er forbudt å fange, jage, drepe, eller skade fredet vilt med mindre loven åpner for dette.

Ved enhver virksomhet skal det tas hensyn til viltet og dets egg, reir og bo, slik at det ikke påføres unødige lidelse og skade.

Loven gir hjemmel for å fastsette hvilke arter som kan være gjenstand for jakt og innen hvilke tidsrom og områder jakten kan foregå. Bestemmelser om dette er gitt i forskrift. Loven gir også regler om hjortevilt- og beverjakt, felling av vilt til forsvar av person eller bufe og tamrein og felling av vilt som gjør skade.

Viltloven regulerer også utøvelse av jakt og fangst. Hovedprinsippet er at jakt og fangst skal utøves på en slik måte at viltet ikke utsettes for unødige lidelser og slik at det ikke oppstår fare for mennesker eller husdyr eller skade på eiendom. Loven inneholder videre bestemmelser om bruk av våpen og motordrevne fremkomstmidler og regler om fangst. I tillegg gir loven blant annet regler om organisering av jaktområder, forfølgingsrett etter skadet vilt, minsteareal, opplysningsplikt for jaktutbytte, bruk av hund under jakt, og bestemmelser om jegerprøve og jegeravgift. Det er gitt særlige lovbestemmelser for forvaltning av viltressursene på offentlig grunn.

I henhold til viltloven § 4 består viltforvaltningen av følgende organer: Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannen og kommunen. Staten har et overordnet ansvar for utøvelse av offentlig myndighet innen viltforvaltningen, men er samtidig grunneier og eiendomsforvalter på statsgrunn. Statens ansvar og oppgaver som forvalter av grunneierretten på statsgrunn er lagt til Statskog og Jordsalgskontoret.

Rett til jakt og fangst på statsgrunn i Finnmark fylke reguleres av viltloven § 31. Det rettslige utgangspunkt for småviltjakt og fangst i Finnmark er at retten tilkommer alle norske borgere og alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge. Bestemmelsens annet ledd gir vid fullmakt til å gi nærmere regler om jakt og fangst på statsgrunn. Det kan gis bestemmelser både om lavere priser, fortrinnsrett til jakt og fangst for fast bosatte i kommunen og om utlendingers jaktadgang. Det er i forarbeidene gitt uttrykk for at forskriftshjemmelen også omfatter storviltjakten. Dette er ikke uttrykkelig sagt, men følger av en tolkning av begrepet «all jakt».

Myndighet til å utferdige forskrifter er i loven lagt til Miljøverndepartementet, men er senere delegert til Direktoratet for naturforvaltning. I medhold av viltloven § 31 annet ledd har Direktoratet for naturforvaltning fastsatt forskrift 19. april 1988 om viltforvaltning på statsgrunn. Direktoratet for naturforvaltning har den 5. juli 1990, med hjemmel i forskriften § 18, gitt nærmere retningslinjer om

praktiseringen av forskriften. Forskriften har flere bestemmelser av betydning for retten til jakt og fangst på statsgrunn i Finnmark. Den omhandler både fangst, småvilt- og storviltjakt.

Alle som utøver jakt eller fangst på statsgrunn må betale for denne retten. Det finnes et viktig unntak i reindriftsloven § 14. Etter denne bestemmelsen har reindriftsutøvere rett til jakt og fangst på samme vilkår som personer fast bosatt i kommunen. Dette gjelder kun på ikke særskilt matrikulert statseiendom og innenfor det reinbeitedistrikt hvor reindriften foregår. For jakt og fangst som utøves i samsvar med denne bestemmelsen, skal det ikke betales leie eller kortavgift. Bestemmelsen gir imidlertid ikke hjemmel for fritak for betaling av den generelle jegeravgiften som alle som skal jakte i Norge må betale uavhengig av prisen på den enkelte jaktrettighet.

All jakt og fangst skal tilbys enten ved salg av kort eller ved inngåelse av ett- eller flerårige kontrakter. Når det gjelder fastsetting av pris er dette i utgangspunktet overlatt til Statskog og Finnmark jordsalgskontor. Det følger av retningslinjene gitt av Direktoratet for naturforvaltning 5. juli 1990 at prisen ikke skal være prisledende. Det er i forskriften § 3 åpnet for at direktoratet kan fastsette maksimalpriser «når det anses nødvendig». Direktoratet har frem til i dag ikke fastsatt forskrift om maksimalpriser.

All *småviltjakt* i Finnmark skal skje ved salg av jaktkort. Forskriften fastsetter hvilke korttyper som skal være tilgjengelige. Det skal være adgang til å kjøpe 1 til 3 dagers kort, ukeskort og sesongkort.

Med hjemmel i forskriften § 6 har Statskog og Finnmark jordsalgskontor myndighet til å foreta følgende reguleringer:

- dele større områder inn i jaktfelt og jaktperioder og fordele jegerne på feltene og periodene etter loddtrekning dersom dette er nødvendig.
- regulere bruk av hund under småviltjakt.
- foreta lokale tidsbegrensede innskrenkninger i jakttiden etter å ha forelagt saken for fylkesmannen.

Dersom det er uenighet mellom Statskog og Finnmark jordsalgskontor på den ene siden og fylkesmannen på den annen avgjør Direktoratet for naturforvaltning saken. Ved praktiseringen av forskriftens § 6 c er det lagt til grunn at Statskog og Finnmark jordsalgskontor ikke kan frede en art i hele fylket.

Av hjorteviltartene er det for tiden kun åpnet for *jakt på elg* i Finnmark. Tildelingen av jaktfelt skal skje ved loddtrekning mellom de jaktlag som innen en fastsatt frist søker tildeling. Det skal fremmes

søknad på hvert enkelt jaktfelt. Forskriften § 1 om rimelig fordeling mellom innenbygds- og utenbygdsboende er i retningslinjene fra Direktoratet for naturforvaltning tolket slik at maksimalt 60 % av fellingstillatelsene kan forbeholdes innenbygdsboende.

Det betales en fast grunnavgift for hvert enkelt dyr som tildeles. Innbetalt grunnavgift trekkes fra i det endelige oppgjør for felt dyr. I særlige tilfeller kan jaktretten leies ut til fast pris per dyr. De enkelte jaktfelt leies ut til en fast pris per kg kjøtt for felt dyr. Det kan fastsettes ulik pris per kg for de ulike jaktfelt.

Prissystemet skal brukes som et virkemiddel i skjøtsel av elgstammen. Grunnavgiften og prisen per kilo kjøtt kan derfor settes forskjellig for de ulike vekt, – alders eller kjønnsgrupper.

Statskog og Finnmark jordsalgskontor kan for hjorteviltjakten foreta reguleringer i tråd med forskriften § 6 bokstav a og c. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan Statskog og Finnmark jordsalgskontor dele større områder inn i jaktfelt og jaktperioder og fordele jegerne på feltene og periodene etter loddtrekning dersom dette er nødvendig. Det kan også foretas lokale tidsbegrensede innskrenkninger i jakttiden etter at saken har vært forelagt fylkesmannen.

Det er for tiden ikke åpnet for jakt på bever i Finnmark. Kvoteregulert jakt på gaupe foregår med hjemmel i forskrift 30. juni 2000 om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe og forskrift 11. februar 2002 om jakt og fangsttider. Jakt på gaupe skal utlyses etter samråd med fylkesmannens miljøvern-avdeling og etter retningslinjer gitt 5. juli 1990.

Forvaltningslovens regler om klagerett gjelder ikke for Statskogs og Finnmark jordsalgskontors tildeling av rett til jakt og fangst på statsgrunn. Reguleringer med hjemmel i forskriften § 6 vil være forskrifter og kan derfor ikke påklages.

Med hjemmel i forskriften § 17 er det gitt klageadgang på Statskogs og Finnmark jordsalgskontors prisfastsettelse. Direktoratet for naturforvaltning er klageorgan.

I henhold til forskriften § 15 kan Statskog og Finnmark jordsalgskontor bestemme at utenlandske statsborgere som ikke går inn under viltloven § 31 første ledd, etter søknad kan få adgang til slik jakt på småvilt og storvilt.

Jordsalgsstyret har 10. desember 1990 fastsatt retningslinjer for utlendingers adgang til småviltjakt i Finnmark. I henhold til disse retningslinjene kan det gis tillatelse når vedkommende utlending har nær familie i fylket, langvarig arbeidsopphold i fylket, er invitert og jakter sammen med lokale jegere eller hvor andre særlige hensyn foreligger.

Det er også åpnet opp for at lokale reiselivsvirkosomheter kan gis tillatelse til å organisere jaktturet for utlendinger innenfor særskilte områder i Finnmark. Det kan stilles vilkår for at tillatelse skal kunne gis. Jordsalgskontoret kan også fastsette en høyere pris for utlendinger enn for norske jegere.

Viltloven § 44 gir bestemmelser om retten til *egg og dun*. Grunneier eller bruker kan bare ta bort egg og dun fra fuglereir av fuglearter, til slike tider og i slike områder som Direktoratet for naturforvaltning bestemmer. På statens grunn i Finnmark har de som er fast bosatt i kommunen samme rett som grunneier eller bruker, jf. lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke.

Forskrift om jakt- og fangsttider samt sanking av egg og dun fastsatt av Direktoratet for naturforvaltning 11. februar 2002 gir bestemmelser om hvilke områder det er tillatt å sanke egg fra fuglereir og for hvilke arter dette gjelder.

3.3.3 Forvaltning av lakse- og innlandsfisk

Forvaltningen av anadrome laksefisk og innlandsfisk skjer i henhold til lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. Lovens formål er å sikre naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt at andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere.

Loven innfører fredningsprinsippet for anadrome laksefisk og for annen fisk i vassdrag eller deler av vassdrag hvor det går anadrome laksefisk. Dette innebærer at det er forbudt å fiske etter anadrome laksefisk med mindre det er åpnet for slikt fiske. I forskrifter til loven er det åpnet for fiske etter anadrome laksefisk i sjø og vassdrag til bestemte tider og med bestemte redskaper. Loven setter forbud mot visse fiske- og avlivningsmetoder, og stiller krav om tillatelse for ulike typer tiltak i vassdrag. I tillegg reguleres retten til fiske i vassdrag og sjø, organisering og drift av vassdrag, kontroll og oppsyn, registrering av redskap og oppgaveplikt ved fiske.

Forvaltningsmyndigheter etter loven er Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannen og kommunen. Fiskeretten tilhører grunneier, som i henhold til loven §§ 16 og 17 har enerett til fiske etter innlandsfisk og anadrome laksefisk i vassdrag, og til fiske etter anadrome laksefisk med faststående bundne redskaper i sjøen så langt hans grunn går. Det følger av forskrift fastsatt ved kgl.res 15. juli 1966 om salg, bortfeste og

forvaltning av statens umatrikulerte grunn i Finnmark at forvaltning av statens umatrikulerte grunn i henhold til lov, utøves lokalt av jordsalgskontoret i Finnmark. Overordnet forvaltningsmyndighet for disposisjoner som gjelder fiske er Direktoratet for naturforvaltning.

Retten til fiske på statsgrunn følger av lakse- og innlandsfiskloven § 22. Fiske i vassdrag på statens grunn i Finnmark er tillatt for alle som er fast bosatt i fylket. Utfyllende bestemmelser om retten til fiske og utøvelse av fiske er gitt i forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn gitt av Miljøverndepartementet 18. desember 1992. Forskriften gjelder imidlertid ikke for Pasvikelven der den danner riksgrense, og de lakseførende strekningene i Alta, Tana- og Neidenvassdragene, samt Grense Jakobselv. Forvaltningen av disse vassdragene er kort omtalt nedenfor.

Det følger av forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn at fiskeforvaltningen skal skje i samsvar med de aktuelle bestemmelser i lakse- og innlandsfiskloven, og at alt fiske skal forvaltes til beste for allmennheten. Utleie av fiske skal skje ved salg av fiskekort, forpaktning eller utvisning. Prisen på kort og avgift for forpaktning eller utvisning fastsettes av Finnmark jordsalgskontor. Vedtak om prisfastsettelse kan påklages til Direktoratet for naturforvaltning. Personer bosatt i Finnmark har til nå ikke betalt for fiske etter innlandsfisk. I forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift har reindriftsutøvere i medhold av reindriftsloven rett til fiske innefor reinbeiteområdet på samme vilkår som personer fast bosatt i den kommune, bygd eller grend hvor eiendommen ligger.

Fiske med stang og håndsnøre i vassdrag er mot løsning av fiskekort tillatt for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge. I vassdrag eller deler av vassdrag hvor det bare går innlandsfisk, er fiske for barn under 16 år gratis. I de vassdrag hvor det i medhold av lakse- og innlandsfiskloven er tillatt å fiske etter innlandsfisk med bundne redskaper og oter, kan Finnmark jordsalgskontor bestemme at dette fisket skal være forbeholdt fast bosatte i fylket, regionen, kommunen eller deler av kommunen. 12. juni 1995 fastsatte Finnmark jordsalgsstyre bestemmelser vedrørende retten til fiske med bundne redskap på statens grunn i Finnmark. Det følger av bestemmelsene at fiske med andre redskaper enn stang og håndsnøre kun er tillatt for fastboende i Finnmark. Ved tillatelse til garnfiske skal reindriftssamer under utøvelse av sin næring og innenbygdsboende ha fortrinnsrett.

Retten til fiske etter innlandsfisk med bundne redskaper og oter og retten til fiske etter anadrome laksefisk kan forpaktet bort for inntil 10 år til lokale

organisasjoner eller lag, fortrinnsvis med fremme av fiske som formål. Fiske med stang og håndsnøre skal i de forpaktede vassdrag være tillatt for allmennheten mot løsning av fiskekort. Før forpaktning avtales skal saken forelegges fylkesmannen til uttalelse.

Personer bosatt i utlandet kan gis adgang til å fiske etter bestemmelser fastsatt av Finnmark jordsalgskontor. Finnmark jordsalgsstyre har gitt retningslinjer for utlendingers adgang til fiske i innlandsvassdrag på statens grunn i Finnmark (retningslinjer 14. februar 1994). Personer bosatt utenfor Norge har rett til å fiske i en sone på 5 km på hver side av riksvegene i fylket. Vann eller vassdrag kan unntas fra sonen, for eksempel dersom vannet eller området har stor betydning for lokalbefolkningen. Finnmark jordsalgskontor kan gi utlendinger individuell tillatelse til innlandsfiske utenfor sonen.

Det følger av forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn at fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskaper i sjøen bare kan skje etter utvisning av Finnmark jordsalgskontor. Ved vurdering av om utvisning skal skje skal det legges vekt på biologiske forhold og fiskets betydning for næring og bosetning. På ellers like vilkår skal utvisning fortrinnsvis skje til personer tilknyttet primærnæringene og fast bosatte i vedkommende område. I praksis skjer utvisning som den store hovedregel til personer som bor i nærheten av plassene.

Lakseplass kan utvises for inntil fem år om gangen. Bestemmelser om settemåter, merking og stenging av redskaper følger av forskrifter gitt i medhold av lakse- og innlandsfiskloven. Utvist lakseplass kan kun brukes av fiskeren eller personer i dennes husstand, men det er likevel tillatt å leie hjelpemannskap. Fremleie av utvist lakseplass er ikke tillatt. Finnmark jordsalgskontor fører fortegning over utviste lakseplasser innenfor hver kommune og utferdiger tillatelse i form av laksebrev til vedkommende fisker. Tillatelsen kan inndras dersom fiskeren gjør seg skyldig i overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av lakse- og innlandsfiskloven eller vilkår fastsatt i laksebrevet.

Direktoratet for naturforvaltning har hjemmel til å fastsette nærmere retningslinjer for praktiseringen av forskriften, og kan i spesielle tilfeller dispensere fra forskriften. Det er ikke fastsatt slike retningslinjer til forskriften.

3.3.4 Fisket i Alta, Tana, Neiden, Grense Jakobselv og Pasvikelven

Fiskeretten i *Tanavassdraget* reguleres av lov 23. juni 1888 nr. 1 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget

i Finnmarkens Amt. Etter loven § 1 kan fiske i Tana med sidevassdrag kun utøves av fast bosatte i elvedistriktet som bruker egen eller på åremål leid jord i distriktet. Fiskeretten tilkommer kun ett medlem av hver husstand. Utfyllende bestemmelser er gitt ved kgl.res. 1. april 1911 om måten og betingelse for fiskerettens utøvelse i Tanavassdraget. Fiskeretten i Tanavassdraget omfatter adgang til fiske med alle tillatte redskaper etter laks og annen fisk overalt i Tanaelven og dens bielver. Fiskeberettiget er norske borgere som er fast bosatte på og bruker egen jord eller på åremål har leid særskilt matrikulert jord i en eller flere parseller i elvedistriktet, forutsatt at jorden ligger innen 2 km fra elvebredden, er bebygget for beboelse og er av en slik størrelse at det hvert år avles minst 2 000 kg høy. Dersom flere i fellesskap driver fiskeberettiget jordbruk har bare én fiskerett. Fiskeretten tapes når noen av vilkårene i forskriften ikke lengre er oppfylt. Fiske med faststående redskap og drivgarn kan bare utøves på elvestrekning som utvises av politimesteren. Bortleie av fiskerett kan skje når samtlige i sonen er enige i dette.

Nærmere regler om fisket er gitt i kgl.res. 24. februar 1989 om fisket i Tanaelvens fiskeområde. Forskriften gjelder Tana fra munningen og riksgrensestrekningen av Anarjohka og Skieccanjohka. Bestemmelsene følger av overenskomst med Finland, og det er gitt tilsvarende bestemmelser for fiske på finsk side av vassdraget. Forskriften angir tillatte redskaper. For fiske etter laks er dette stengsel med joddu (krokgarn) eller meardi (ruse), settegarn, drivnot, kastenot og stang og håndsnøre. For fiske etter andre arter er tillatte redskaper settegarn satt som bunnngarn, stang og håndsnøre, lakkekrok og kastenot i visse innsjøer. De som ikke er fiskeberettiget etter loven kan kun fiske med stang og håndsnøre. Det er fastsatt særskilte stangfiskeområder for personer som ikke er fast bosatt i Tanavassdragets elvedaler. I tillegg stiller forskriften krav om fiskekort, og angir fiskekortpriser, fisketider, forbudssoner og særregler om redskapsbruk. Der er fastsatt ulik pris på fiskekort for fast bosatte og bosatte utenfor Tanavassdragets elvedaler.

For fiske i sidevassdragene er det ved kgl.res. 6. april 1990 fastsatt bestemmelser om fisket i de norske sidevassdragene til Tanavassdraget, og om fiskekortpriser i den del av Tanaelven som ikke danner riksgrense. Forskriften gjelder for de norske sidevassdragene og de helt norske vassdragene som renner til riksgrensestrekningen av Anajohka og Skieccanjohka så langt laks går opp. Forskriften stiller krav om løsning av fiskekort, og gir regler om redskapstyper, fredningstider, forbudssoner, utsetting av fiske, merking og desinfeksjon av redskap. I tillegg har fylkesmannen i Finnmark 9.

april 2001 fastsatt forskrift om sportsfiske for tilreisende fiskere i Tanaelvas fiskeområde. Forskriften regulerer fiskesesong, forbudssoner, fiskekortpriser og antall fiskekort. Ved fiske fra båt stiller forskriften krav om lokalkjent roer. Tilsvarende bestemmelser er gitt som forskrift også i Finland.

Bestemmelser om fisket i *Neidenelven* er gitt ved kgl.res. 4. november 1977 om fiskeregler for Neidenelvens fiskeområde. Bestemmelsene er fastsatt på bakgrunn av overenskomst med Finland om fisket mv. i Neiden. Fiskeområdet omfatter vassdraget fra grense mellom sjø og elv og så langt opp i vassdraget som laks vanligvis går. Forskriften har ikke bestemmelser om fiskeretten i vassdraget, men regulerer fisketid, tillatte redskaper og fangstmetoder for fangst av laks, sjøaure og sjørøye, samt redskapsbruk for fangst av annen fisk i vassdraget. Særskilte rettighetsforhold i vassdraget følger av gamle rettsavgjørelser.

Til fangst av anadrome laksefisk er det tillatt å bruke stang og håndsnøre, vanlig settegarn, og gebälä maksimalt 20 døgn per sesong ved Skoltefossen. Det kan ikke benyttes mer enn tre settegarn per husstand som er fast bosatt på fiskeområdet. Det er gitt egne regler for redskaper til fangst av annen fisk. Enhver som fisker på Neidenelvens fiskeområde skal ha tillatelse eller bevis som legitimerer rett til fiske på vedkommende stats del av fiskeområdet.

De særlige rettighetsforholdene i *Altavassdraget* er ikke lov- eller forskriftsregulert, men rettighetene følger av rettspraksis.

Tillatte redskaper følger av de generelle forskrifter i medhold av lakse- og innlandsfiskeloven. Fisketider reguleres i lokal forskrift om fisketider i vassdrag i Finnmark fylke.

Bestemmelser om fisket i *Grense Jakobselv* er gitt ved kronprinsregentens res. 20. august 1976 om fiske i den norske del av Grense Jakobselv i Sør-Varanger kommune. Forskriften er fastsatt på bakgrunn av overenskomst med Russland. Forskriften gjelder for den norske del av Grense Jakobselv mellom grensemerkene nr. 329 og nr. 412. I den norske delen av Grense Jakobselv kan fiske bare drives av norske borgere og personer som siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge og som ved løsning av fiskekort har fått særskilt tillatelse til det. Tallet på fiskekort for sportsfiske med stang og håndsnøre må ikke overstige 50 per døgn. Personer som er fast bosatt i Sør-Varanger kommune og som eier matrikulert grunn i Grense Jakobselv, kan få løse sesongkort for fiske med 1 stang per husstand. Personer bosatt i Grense Jakobselv har fortrinnsrett. Til andre norske borgere kan det bare utstedes døgnkort.

Bestemmelser om fisket i *Pasvikelven* er gitt ved kronprinsregentens resolusjon 20. august 1976 om fiske i den norske del av Pasvikelven. Forskriften er fastsatt på bakgrunn av overenskomst med Russland om fisket i vassdraget. Virkeområdet for forskriften er den norske del av Pasvikelven med de sjøer elven danner, fra riksgrensen ved Rajakoski til utløpet i Elvnesfjorden. Det følger av forskriften at i den norske delen av Pasvikelven kan fiske bare drives av norske borgere. I den del av elven som ligger nedenfor demningen ved Boris Gleb kraftverk kan fiske bare drives av personer som ved løsning av fiskekort har fått særskilt tillatelse til det. Tallet på fiskekort per døgn må ikke overstige 50.

3.3.5 Oppsyn med fornybare ressurser

Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn § 1 fastslår at Kongen kan opprette et naturoppsyn «for å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet». I medhold av loven ble Statens naturoppsyn (SNO) opprettet ved kgl.res. 25. oktober 1996.

Virkeområdet for naturoppsynsloven er sammenfallende med virkeområdet for de lover oppsynet skal føre kontroll med, og som er nevnt under oppregningen i loven § 2. Loven gjelder alle typer land- og sjøarealer ut til grunnlinjen. Loven gjelder ikke for Svalbard, Antarktis eller bilandene.

SNO er organisert som en egen tilsynsvirksomhet under Direktoratet for naturforvaltning, og ledes derfra. SNO har imidlertid sin største virksomhet lokalt, og har for tiden 26 lokalkontorer i Sør-Norge og 4 i Nord-Norge. Organisasjonen er fortsatt under utbygging.

Av de særlover SNO skal føre oppsyn med, er det foreløpig bare laks- og innlandsfiske loven som har lovfestet en eksplisitt plikt for den som utøver virksomhet etter loven til å medvirke under kontroll utført av SNO, jf. § 42.

Forskrifter gitt i medhold av de nevnte særlovene kan også legge plikter på den som utøver virksomhet etter lovene, som innebærer plikt for vedkommende til å medvirke under kontroll. En slik bestemmelse er for eksempel § 37 i forskriften om utøvelse av jakt og fangst, jf. nedenfor. Det samme vil etter omstendighetene kunne gjelde vedtak truffet av forvaltningsmyndigheten for den aktuelle særlov – for eksempel vedtak etter viltloven knyttet til lisens- eller kvotejakt som pålegger jegeren å forevise felt dyr, påvise skuddplass mv. for det statlige naturoppsynet.

Utgangspunktet for retts situasjonen knyttet til *utøvelse av offentligrettslig naturoppsyn i Finnmark*

er at dette er en oppgave for det statlige naturoppsynet og politiet. SNO er imidlertid ikke etablert i fylket, og har i dag bare to ansatte i Finnmark. Oppsynet er basert på en tjenestekjøpsavtale med Statskog, Fjelltjenesten. Avtalen omfatter alle de tre nordligste fylkene, og innebærer at Fjelltjenesten skal opptre som offentligrettslig naturoppsyn på statens grunn på vegne av SNO. Fjelltjenesten er tildelt myndighet til å opptre som statlig naturoppsyn i medhold av naturoppsynsloven, og opptrer med det statlige naturoppsynets myndighetslogo på tjenesteantrekk og kjøretøyer.

Samarbeidet mellom SNO og Fjelltjenesten innebærer blant annet at det årlig har vært fastsatt omfang av oppsynet samt hvordan oppsynstjenesten skal prioriteres og utføres. Rapport om oppsynet skjer løpende til den sentrale ledelsen i SNO.

3.3.6 Forsvarets virksomhet i Finnmark

Forsvarets tilstedeværelse i Finnmark er i dag i hovedsak konsentrert om Sør-Varanger, Porsanger, Lakselv og Alta. Denne virksomheten, herunder muligheten for militær trenings- og øvingsvirksomhet i fylket, er i en nasjonal sammenheng av sentral sikkerhetsmessig betydning.

Arealbruk utenom egne områder er regulert dels gjennom ervervede rettigheter eller avtaler og dels i kraft av allemannsretten. Ved gjennomføring av større øvelser nyttes lov av 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner. Loven gir blant annet militære myndigheter hjemmel for å rekvirere disposisjonsrett over fast eiendom for større øvelser i fredstid, jf. § 1 annet ledd. Forsvaret har også en allmenlig hjemmel for ekspropriasjonsinngrep i oreigningsloven § 2 første ledd nr. 15.

Ved planlegging og gjennomføring av øvelser legges det stor vekt på miljøaspektet og at hensyn skal utvises overfor andre arealbrukere, herunder reindriftsnæringen.

3.4 Særlig om reindriften

3.4.1 Innledning

Arealene i Finnmark fylke er av avgjørende betydning for utøvelse av samisk reindrift. Om lag 70 % av reindriften i Norge finner sted her. Reindrift er et viktig element i samisk kultur og næringsutøvelse.

Når det gjelder de rettslige rammer for utøvelse av reindrift, er lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift den sentrale loven på området. I tillegg foreligger

det en etter hvert omfattende rettspraksis, særlig i tilknytning til spørsmålene om reindriftens arealrettigheter og erstatningsrettslig vern.

For en mer utførlig beskrivelse av reindriften vises det til NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark og NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindriftsloven.

3.4.2 Reindriften rettsgrunnlag

Spørsmål vedrørende det rettslige grunnlaget for reindriften arealbruk har i de senere år fått økt oppmerksomhet. Dette har sammenheng med en tiltakende konkurranse om utmarksarealene og dermed et behov for å avklare den samiske reindriften rettslige stilling og vern i forhold til andre interesser.

Med reindriften rettsgrunnlag ved bruk av areal, siktes det til det grunnlaget som retten hviler på og ikke rettens nærmere innhold og omfang.

Hovedspørsmålet har vært om retten kun hviler på den reindriftslovgivning som til enhver tid gjelder eller om den har et selvstendig grunnlag basert på alders tids bruk uavhengig av lovgivningen.

Oppfatningene om det rettslige grunnlaget for reindriften bruk av areal har vært skiftende og gjennomgått en utvikling. Det er imidlertid i dag anerkjent i norsk rett at reindriften har sitt selvstendige rettsgrunnlag uavhengig av loven basert på den bruk som har vært utøvd i de områder reindrift har foregått fra gammel tid. Loven konstituerer ikke reindriftsretten, men gir en nærmere definisjon av innholdet i disse rettighetene, samt en regulering og styring av utøvelsen. I Selbuddommen, Rt. 2001 s. 769, fastslo Høyesterett at reindriftsretten er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk, jf. punkt 3.1.8.

Det er videre fastslått at reindriftssamenes rettigheter nyter ekspropriasjonsrettslig vern med den konsekvens at avståelse av rettigheter til fordel for andre interesser gir grunnlag for erstatning etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper, jf. Grunnloven § 105.

Tradisjonelt har man omtalt reindriftsretten som en *kollektiv rett*. Dette innebærer at det er samene som sådan som har ervervet en rett til å drive reindrift på de arealer hvor det fra gammelt av har vært utøvet slik bruk, og at det er reindriftssamene som etnisk gruppe som er bærere av denne rettighet og ikke enkeltpersoner eller mindre grupperinger innenfor dette kollektivet. Den enkelte har en andel i den kollektive rett og ikke eksklusive rettigheter som nyter særskilt vern internt.

Det har vært reist spørsmål om ikke et slikt utgangspunkt må nyanseres noe. Problemstillingen

reiser seg blant annet i forbindelse med en eventuell regulering fra myndighetenes side som vil innebære en endret beitebruk driftsgruppene imellom. Om myndighetene fritt kan foreta slik regulering, eller om grupper eller siidaer kan ha utøvd en så festnet bruk av bestemte områder at det er etablert en rett som internt i reindriften nyter ekspropriasjonsrettslig vern, har så langt ikke fått noen klar løsning i rettspraksis. I Rt. 2000 s. 1578 forutsatte imidlertid Høyesterett at en driftsgruppe i et reinbeitedistrikt ikke uten videre kunne ta i bruk områder som de øvrige driftsgruppene tradisjonelt hadde benyttet, og at det aktuelle inngrepet i erstatningsrettslig sammenheng måtte vurderes i forhold til den berørte driftsgruppens areal og ikke hele distriktet. Problemstillingene er nærmere omtalt av Reindriftslovutvalget i NOU 2001: 35 kapittel 7.

3.4.3 Reindriftsloven

Lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift avløste reindriftsloven av 1933. Loven var i 1996 gjenstand for en betydelig revisjon, hvor bakgrunnen blant annet var beitesituasjonen i Finnmark, rettighetsforholdene i sør-områdene og den samepolitiske utvikling som tilsa at Sametinget fikk større innflytelse gjennom representasjon i de styrende organer. Det vises til Ot.prp. nr. 28 (1994–95).

I 1998 ble et utvalg gitt i mandat å gå igjennom loven med sikte på endringer i de bestemmelser som gjelder styringen og forvaltningen av reindriften, og de interne forhold i reindriften, herunder den enkelte reieneiers rettsstilling. Innstillingen foreligger som NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindriftsloven.

I henhold til § 1 er formålet med gjeldende lov å legge forholdene til rette for en økologisk bærekraftig utnyttelse av reinbeiteressursene til gagn for reindriftsbefolkningen og samfunnet for øvrig. Utviklingen og utøvelsen av næringen forutsettes å gi grunnlag for trygge økonomiske og sosiale kår for dem som har reindrift som yrke, samtidig som deres rettigheter sikres. Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur, i samsvar med Grunnloven § 110 a og folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Innenfor disse formål skal loven fastlegge rammer for reindriftsutøvernes rettigheter og plikter, og regulere forholdet til andre næringer og samfunnsinteresser. Loven skal så langt det er nødvendig regulere det innbyrdes forhold mellom reindriftsutøvere og skape grunnlag for en hensiktsmessig organisering og administrasjon.

§ 2 legger grunnlag for inndeling i reinbeiteområder og distrikter, samt fastsetting av reintall, vektgrenser og andre rammebetingelser.

Når det gjelder den geografiske inndelingen, sies det i § 2 første ledd tredje punktum at de utmarksstrekninger som inngår i beitearealene er å anse som lovlig reindriftsareal med mindre annet følger av særlige rettsforhold. I Selbuddommen, Rt. 2001 s. 769, er det fastslått at dette kun er en svak bevisbyrderegulering i de tilfeller en tvist om reindriftsrettens eksistens bringes inn for rettsapparatet. Dersom domstolen finner det like sannsynlig at reindriftsrett eksisterer som at den ikke eksisterer skal det første legges til grunn.

Hvem som kan utøve reindrift følger av reindriftsloven §§ 3 og 4.

Den sentrale bestemmelsen er reindriftsloven § 3 første ledd første punktum som bestemmer at bare personer av samiske ætt som er bosatt i Norge har rett til å utøve reindrift i reinbeiteområde. Kravet om at man skal være bosatt i Norge er praktisk begrunnet i lovens øvrige krav om ansvarsforhold og driveplikt.

For å begynne som selvstendig næringsdrivende i reindrift kreves etter § 4 første ledd samtykke av områdestyret gjennom registrering av driftsenhet. Slikt samtykke er imidlertid ikke nødvendig dersom det er tale om udelt overgang til en nærmere avgrenset personkrets. Dette praktisk viktige unntaket gjelder ektefelle og personer i rett opp eller nedstigende linje eller i første sidelinje til og med barn av søsken som er beslektet med eieren eller eierens ektefelle, forutsatt at vedkommende fyller vilkårene i § 3.

Med driftsenhet forstås en reinhjord som eies og drives av én ansvarlig leder eller av ektefeller i fellesskap. Begrepet reinhjord indikerer at driftsenhet uten rein ikke kan forekomme. Kravet om ansvarlig leder er nødvendig for at det ikke skal være tvil om hvem som er den ansvarlige i forhold til lovens ulike krav.

Reindriftsloven § 5 har bestemmelser om reindrift utenfor de samiske reinbeiteområdene, jf. § 2. Her er særskilt tillatelse av Landbruksdepartementet nødvendig, og et vilkår er at søker har rettslig adgang til å disponere tilstrekkelig store og hensiktsmessige arealer til slik virksomhet. Det foreligger ingen konsesjonsreindrift i Finnmark i dag, men spørsmålet har fra tid til annen vært oppe for enkelte av de øyene som ligger utenfor distrikt.

I §§ 6 og 7 er det bestemmelser om opprettelse av de kollegiale styringsorganene reindriftsstyret og områdestyrene. Reindriftsstyret oppnevnes av Sametinget og Landbruksdepartementet og områdestyrene av Sametinget og fylkestinget. Disse styringsorganene spiller en sentral og viktig rolle og har en rekke oppgaver fastsatt i lov og instruks. De er å anse som statlige forvaltningsorganer.

I henhold til § 8 første ledd skal det være et distriktsstyre valgt av og blant de aktive utøvere av reindrift i distriktet. Distriktsstyret har i hovedsak privatrettslige oppgaver, men også noen oppgaver av offentligrettslig karakter. Denne blanding av roller har ikke vært uproblematisk, og Reindriftslovutvalget har i sin innstilling foreslått at man rendyrker rollen som privatrettslig organ.

I § 8 annet ledd heter det at distriktsstyret ved lederen representerer distriktets interesser og kan inngå forlik, saksøke og saksøkes på vegne av distriktet i felles anliggender. Etter § 25 om erstatning ved skade kan skadelidte rette krav også mot distriktet som i så fall blir erstatningspliktig dersom skadelidte får medhold i sitt krav.

Bestemmelsene om distriktplan i § 8 a kom inn i loven ved revisjonen i 1996. Formålet med disse bestemmelsene var å få et nytt og tjenlig middel i ressursstyringen. Distriktplanen skal inneholde en rekke oppregnede elementer, hvor en samlet strategi for utnyttelse av distriktets tilgjengelige ressurser står sentralt. § 8 b har bestemmelser om virkning av og brudd på distriktplanen.

§ 9 fastslår at retten til å utøve reindrift er en bruksrett, som uten hensyn til hvem som eier grunnen og så langt det ikke følger av særlige rettsforhold, omfatter:

- a) rett til opphold med rein og til ferdsel, flytting og flyttleier,
- b) rett til beite for rein,
- c) rett til anbringelse av anlegg som trengs til reindriften,
- d) rett til brensel og trevirke,
- e) rett til jakt, fangst og fiske,

Innholdet i dette er nærmere presisert i §§ 10 til 14.

§ 10 nr. 4 annet ledd er en viktig bestemmelse. Det fremgår her at reindriftens flyttleier ikke må stenges. Landbruksdepartementet kan imidlertid samtykke i omlegging av flyttleier dersom berettigede interesser gir grunn til det. Hvis slik omlegging medfører økonomisk tap, skal dette erstattes ved skjønn. Det kan være grunn til å fremheve at denne bestemmelsen representerer det eneste arealdisponeringsforbudet i reindriftsloven. Flyttleier kan imidlertid bli berørt og eventuelt stengt i forbindelse med mer omfattende tiltak når forutsetningene for ekspropriasjon foreligger. Dette vil blant annet kunne gjelde ved vassdragsutbygging og anlegg av veier.

§ 11 angir hva retten til beite med rein innebærer. Retten til beite for rein gir adgang til å la reinen beite i fjellet og i annen utmarksstrekning. I tillegg skal også tidligere dyrket mark og slåtteng regnes som utmarksstrekning dersom arealene ligger for

seg selv uten tilknytning til bebodde områder eller dyrkede arealer i drift, og de ikke er holdt i hevd eller brukes som kulturbeite. Er området inngjerdet med gjerde som freder for rein, gjelder ikke beiterett. Når det gjelder hva som skal anses som utmark, vil friluftslovens definisjon i § 1 a være veiledende. Det som etter denne bestemmelsen ikke anses som innmark, er utmark.

§ 12 omhandler retten til å oppføre gjerder og anlegg i reindriften. De viktigste typer anlegg er sperregjerder, arbeidsgjerder og slakteanlegg. Det er gitt nærmere kriterier i loven for slik oppføring. Det skal tas hensyn til fysiske omgivelser, og anleggene må ikke være til vesentlig skade eller ulempe for grunneieren eller andre rettmessige interesser.

Retten til brensel og trevirke i § 13 gjelder eget bruk i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift. Dette innebærer at retten gjelder der hvor man til enhver tid befinner seg med flokken, og også for bolighus dersom dette ligger slik til at det faktisk tjener som base for driften.

I § 14 er det gitt bestemmelser om retten til jakt, fangst og fiske. Også her gjelder retten der hvor reinbeite til enhver tid lovlig foregår. Man kan altså ikke under henvisning til denne bestemmelsen for eksempel fiske i vinterbeiteområdene om sommeren. Spørsmålet har vært oppe for domstolene hvor en slik forståelse er lagt til grunn. Derimot er det antatt at retten her ikke er begrenset til husbehov.

§ 15 inneholder bestemmelser som regulerer nærmere forholdet mellom reindriftsretten og grunneierretten. Det følger av denne bestemmelsen at grunneier eller bruksberettiget ikke må utnytte sin eiendom i reinbeiteområde på en slik måte at det er til vesentlig skade eller ulempe for reindriftsutøvelse i samsvar med denne lov. Første punktum er likevel ikke til hinder for vanlig utnyttelse av eiendommen til jordbruk, skogbruk eller annen utnyttelse av utmark til landbruksformål.

§§ 16 til 18 inneholder regler om merking av rein. Merking med øresnitt har lange tradisjoner og merkebestemmelsene innebærer viktige ordensregler.

Etter § 19 skal innehaver av driftsenhet hvert år gi melding til distriktsstyret om reindriften i det forløpne driftsåret (1. april – 31. mars). Distriktsstyret skal gi melding om reindriften i distriktet til områdestyret.

I § 20 er det bestemmelser om driveplikt. Dette blir på sett og vis motsatsen til retten til beite og flytting. Begrepet driveplikt kom inn i loven i 1996 til avløsning av begrepene vokteplikt og tamhetsgrad som man etter hvert fant lite tjenlige i forhold til den utvikling som hadde funnet sted i reindriften og ellers. Bestemmelsene i § 20 slik den nå lyder

har som mål å gi anvisning på en mer treffende og tjenlig faglig standard i loven. Driveplikten er rettet direkte mot driftsenheten og kobles til de krav til distriktsplan som følger av § 8 a.

Reinen skal være under forsvarlig kontroll og skal holdes på lovlig beite. Det innebærer at den ansvarlige skal vite hvor flokken befinner seg, og operativt til enhver tid kunne gripe inn dersom reinen kommer inn på ulovlig beiteareal.

§§ 21, 22 og 23 har bestemmelser om sammenblanding, skilling og samling av rein. Dette er samhandlingsregler av betydning for den praktiske reindriftsutøvelsen, og som stiller nærmere krav til varsling og fremgangsmåter i forskjellige sammenhenger. Myndighetene kan i visse situasjoner også gripe inn. Distriktsstyret har her offentligrettslige oppgaver.

I § 24 er det ulike bestemmelser om utdriving av ulovlig beitende rein. Plikten har i praksis sammenheng med driveplikten, men det er viktig å presisere at det er tale om to separate plikter. Driveplikten behøver ikke nødvendigvis å være misligholdt selv om reinen kommer inn på ulovlig område. Forskjellige omstendigheter kan ha gjort det umulig å hindre dette. Det faktum at reinen er kommet inn på ulovlig område utløser imidlertid en plikt til å drive reinen tilbake så snart dette på en forsvarlig måte lar seg gjøre.

I §§ 25, 26 og 27 er det bestemmelser om ansvar for skade reinen volder.

I § 28 er det viktige bestemmelser om ferdsel i områder hvor tamrein beiter. Det fastslås i første ledd en plikt til å vise hensyn og opptre med varsomhet slik at reinen ikke uroes eller skremmes under beiting, flytting mv. I annet ledd fremgår det at områdestyret etter anmodning fra vedkommende distriktsstyre kan nedlegge tidsbegrenset forbud mot visse typer arrangementer som kan være til særlig skade for reindriften.

§ 29 har bestemmelser om ansvar for hund, og om ekstraordinær båndtvang der hvor hensynet til reindriften gjør dette særlig nødvendig. Det siste vil kunne være aktuelt i perioder hvor reinen trenger særlig ro.

Etter § 30 kan Landbruksdepartementet ved forskrift regulere opptingen av reinlav mv.

Bestemmelsen i § 30 annet ledd kom inn ved lovrevisjonen i 1996. Siktemålet med denne er å ha en mulighet til å forby alternativ reinproduksjon utøvet av andre enn berettigede reindriftssamer. Med dette gis det klar beskjed om at for eksempel inngjerding av en stor fjelleiendom for reinfarming i reinbeitedistrikt ikke kan påregnes tillatt, som en naturlig konsekvens av at reindriftsretten ikke tillegges eiendomsretten.

Ved lovendringen i 1996 ble bestemmelsen om ekspropriasjon i § 31 utvidet til generelt å gi adgang til ekspropriasjon av rett til reinbeite innenfor de samiske reinbeiteområdene. Bestemmelsen vil særlig kunne ha sin praktiske betydning der hvor det ved tvist om reindrifftsrettens eksistens foreligger dom i rettsapparatet i reindrifftsens disfavør. Bestemmelsen er utformet som en alminnelig ekspropriasjons-hjemmel hvor det på vanlig måte skal foretas en av-

veining av fordeler og ulemper ved inngrepet og hvor det må fremstå som utvilsomt at dette er til mer gagn enn skade. I annet ledd er det en særlig bestemmelse om saksomkostninger. Etter denne kan saksøker fritas for å erstatte saksøktes saks-kostnader så fremt saksøkte etter forhandlinger har avslått eller unnlatt å svare på tilbud, og han ved skjønnsavgjørelsen ikke oppnår mer enn tilbuddet.

4 Utenlandsk rett

4.1 Innledning

Utviklingen av urfolks rettsstilling i andre land er av interesse for sameretten i Norge. Dels kan man lære av andre land der problemstillingene er sammenlignbare. Dels er det en sammenheng mellom statenes interne rettsutvikling og utviklingen av urfolksretten i folkeretten.

Samerettsutvalget har både i NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling, og i NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, behandlet utenlandsk rett i tillegg til folkerett. Samenes rettsstilling i Sverige og Finland er omhandlet både i NOU 1984: 18 og i NOU 1997: 5. NOU 1984: 18 tar også for seg andre minoritetsordninger i Norden, og minoriteter i internasjonal rett og utenlandsk rett, jf. punkt 6.4 (s. 212 flg.) og 6.5 (s. 228 flg.). I NOU 1997: 5 gis det også en fremstilling av urfolksretten i Canada, Australia, New Zealand og Nicaragua. For en nærmere fremstilling av utenlandsk rett vises det til disse utredningene.

I Europa er det bare samene i Norge, Sverige og Finland som har fått statens uttrykkelige anerkjennelse som urfolk. Grønlands hjemmestyre i forhold til Danmark har en viss relevans, likeledes sider ved selvstyreordningene for Færøyene og Åland.

Den dynamiske utviklingen av urfolksretten i land som Canada, Australia og New Zealand er i seg selv interessant, men de rettslige, politiske og faktiske forskjellene fra Norge gjør at en direkte sammenligning bare unntaksvis er treffende. Dette gjelder også for de mange stater i Latin-Amerika, Asia og Afrika som har anerkjente urfolk innenfor sine grenser.

Samerettsutviklingen i Sverige og Finland har krav på særlig oppmerksomhet. Norge, Sverige og Finland har et erkjent felles ansvar i forhold til samefolket på tvers av riksgrensene. Utviklingen i Sverige og Finland vil derfor bli nærmere behandlet nedenfor.

4.2 Fellestrekk ved rettsutviklingen i stater med urfolk utenfor Norden

Før blikket rettes mot Norden for en nærmere gjennomgang, kan det være grunn til å trekke frem no-

en fellestrekk ved rettsutviklingen i stater med anerkjente urfolk. For det første har statene utviklet forskjellige former for urfolksrepresentativitet. For det andre foregår det ulike prosesser for avklaring av rettsforhold til land og vann i urfolkenes tradisjonelle områder. Dette gjelder både gjennom rettssaker i forbindelse med arealinngrep eller avklaring av rettsforhold, utredninger i offentlig regi, endringer av lovverket særlig omkring utmark og ulike former for drøftinger eller forhandlinger.

Når det gjelder retten til land og vann synes det å være enighet om at urfolk ikke skal bli stående uten noen form for rettslig anerkjennelse av en beskyttet rett til bruk av tradisjonelle områder som de fortsatt bebør eller bruker. Hvilke løsninger som velges, varierer sterkt fra land til land. Det er likevel et gjennomgående fellestrekk at det finnes lovbestemmelser som går ut på at urfolks bruk av deres tradisjonelle områder i seg selv er rettsskapende, uavhengig av det formelle eierforholdet. Denne retten medfører et visst vern mot inngrep som ikke kan forenes med fortsatt tradisjonell bruk av betydning for videreføring av kulturen. Denne rettsutviklingen i stater med anerkjente urfolk er i tråd med en tilsvarende utvikling i folkeretten, jf. nedenfor.

I land med britisk rettstradisjon er det utviklet en doktrine om anerkjennelse av indigenous title (eventuelt native title eller aboriginal title). Doktrinen kom først i USA, og senere i Canada, New Zealand og Australia. Læren om urfolks opprinnelige rett til land har røtter tilbake til tidlig folkerett og til koloniseringstiden. Koloniseringstidens strid om de moralske, religiøse og rettslige spørsmål som oppstod i forbindelse med koloniseringen resulterte i en lære, som er oppsummert i Francesco de Victorias forelesninger «De Indis et de Iure Belli Relectiones», fra 1532. Denne læren gikk i korthet ut på at de innfødte var rette eiere av sine områder, uavhengig av religion og samfunnsorden. Erobringskrig var forbudt og så vel suverenitet som rettigheter til jorden forble på de innfødtes hånd så lenge europeerne ikke ble nektet handel og misjon, og så lenge suverenitet eller landrettigheter ikke ble overført på datidens avtalemessige grunnlag. Suverenitet på grunnlag av oppdagelse gjaldt bare ubebodd land – såkalt terra nullius. En annen sak er hvordan praksis i koloniområdene i varierende grad kom til å avvike fra regelverket. Dette gjaldt særlig de spanske besittelser i Amerika hvor con-

quistadorene på grunn av avstanden og manglende kontroll åpent kunne sette seg ut over det lovverket som ble gitt i Madrid, se NOU 1984: 18 punkt 6.10 (s. 294 flg.).

Doktrinen om urfolks opprinnelige rett til land har i forskjellig form satt preg på rettsutviklingen i statene med britisk rettstradisjon, slik at de alle nå opererer med en slik rettskilde i sin rettsorden. Aller tydeligst synes dette i *Australia*, der urfolksgruppene lenge var fullstendig uten rettigheter til land og vann, og i tillegg ikke engang hadde vanlige borgerrettigheter. Gjennom rettsavgjørelser og føderal lovgivning har det gradvis foregått en helomvending, slik at prinsippet om innfødt hjemmel nå gjelder som rettesnor føderalt, og det er innført begrensninger og krav om urfolks medvirking for fremtidige inngrep og omdisponeringer innenfor deres bruksområder.

Situasjonen i *New Zealand* har en del likhetstrekk med den samerettslige utviklingen i Norge som gjør en sammenligning interessant. *New Zealand* har bare ett urfolk, maoriene, og det har skjedd en stor grad av blandet bosetting, slik at bare mindre deler av urfolkets tradisjonelle områder fortsatt eksklusivt er i deres bruk. Historisk foreligger også en interessant parallell ved at statens forhold til urfolket i begge landene er omhandlet i traktater som har fått betydning for den senere utvikling. Rettslig sett er riktignok Waitangitraktaten fra 1840 og Lappekodisillen fra 1751 nokså ulike, både i partsforhold og innhold. Mens Waitangitraktaten er en avtale om suverenitet og rettigheter mellom den britiske regjering og maorihøvdingene, er Lappekodisillen en avtale mellom statene om samenes rettsstilling som følge av grensedragningen, uten at de selv var part i avtalen. Når det gjelder urfolkets rettigheter til land og vann, har de to avtalene imidlertid slående likhetspunkter, som har kommet til å stå sentralt i debatten både i *New Zealand* og i Norge, Sverige og Finland.

Det felles hovedprinsipp i begge avtaler er at selve det statsrettslige suverenitetsforholdet, og endring av dette, ikke innebærer at etablerte rettsforhold bortfaller eller endres. Dette gjelder også urfolks rett til fortsatt tradisjonell bruk. Prinsippet er også anerkjent i folkeretten fra langt tilbake i tid, eksempelvis mistet ikke bøndene i Jämtland og Båhuslen sine rettigheter til gård og grunn ved avståelsen fra Norge til Sverige på 1600-tallet. Gjennom Waitangitraktaten og Lappekodisillen er prinsippet gitt konkret anvendelse i forhold til maorier og samer.

I *New Zealand* ble maoristammenes sedvane-rettslige eiendomsrett anerkjent, men fra 1860-tallet ble denne søkt omgjort til passende former i

common law, gjennom en egen jordskifterett for maori-land. I den senere tid har det vært en serie rettsvister om arealbruk og rettigheter, og via disse en prosess med utredninger og forhandlinger mellom myndighetene og stammer, som gjelder avklaring eller endring av rettsforhold, konkret arealbruk eller økonomisk kompensasjon.

I *Canada* har det skjedd en svært omfattende utvikling av urfolkenes rettsstilling, se NOU 1997: 5 kapittel 4 (s. 110 flg.). Av flere grunner er denne utviklingen av interesse for nordisk urfolksrett, til tross for store forskjeller i rettssystem og faktiske forhold. *Canada* har som de nordiske land ønsket å utvikle en urfolksrett som samtidig bidrar til en god folkerettslig standard på dette feltet og har vist aktiv interesse for samerettsutviklingen i Norge, også under inntrykk av at det er knyttet faste bånd mellom canadiske urfolk, grønlenderne og samer. Det er særlig tre forhold som peker seg ut som interessante:

For det første har canadiske myndigheter og urfolksgrupper tatt i bruk omfattende og systematiske *forhandlingsprosesser*, både for å løse konkrete konflikter i forbindelse med utbyggingsprosjekter og for å avklare rettsforhold og fastlegge prosedyrer og forvaltningsløsninger med sikte på å forebygge fremtidige konflikter. Dette har vist seg nyttig, dels gjennom enighet i en lang rekke saker, dels ved at det er skapt et verktøy og et klima for omforente løsninger i det kompliserte forholdet mellom kryssende urfolksinteresser, føderale myndigheter, provinser, territorier, kommersielle utbyggingsinteresser og miljøhensyn i de sårbare nordområdene. Her har *Canada* i praksis vist betydningen av at de ansvarlige myndigheter har noen å forholde seg til når balanserte og holdbare løsninger skal finnes. Som det fremgår nedenfor, er det også en sentral forutsetning i folkeretten at det foreligger en rettslig anerkjennelse og at bærerene av disse rettighetene tas med på råd. Sett i lys av dette påkaller også utviklingen i *Canada* stor interesse i forhold til urfolksretten.

For det andre er det i *Canada* utviklet ulike former for *fellesforvaltning* av urfolks bruksområder, som de selv ikke har eiendomsrett til. Dette dreier seg om avtaler mellom myndigheter og urfolksgrupper om en rådighetsfordeling, der de sistnevnte oftest får hånd om de fornybare ressursene, helt eller delvis. Jakt, fangst og fiske utgjør fortsatt både et viktig næringsgrunnlag og en basis for egen kultur for grupper som lever utenfor tettbygde områder. Ved slik delt forvaltning får urfolksgruppene full styring med disse ressursene selv. I tillegg vil det i mange tilfeller være avtalt at urfolksgruppene skal konsulteres eller også gi samtykke før utbyg-

gingsprosjekter kan vedtas og settes ut i live. I slike tilfeller oppnår gruppen en betydelig trygghet for det fremtidige grunnlaget for egen kultur.

Sist, men ikke minst, har domstolene helt fra 1970-tallet spilt en helt sentral rolle. Dette gjelder særlig ved at de har etablert en fast praksis for at canadisk rett har en «*urfolkshjemmel*», det vil si en opprinnelig rett til tradisjonell bruk av land og vann, uavhengig av annen hjemmel, som lovgiver må ta hensyn til. Denne domstolskapte doktrinen har i stor grad bidratt til at den politiske agenda ikke lenger er om urfolkene har særlige rettigheter til land og vann, men om hvilke dette er, samt hvordan de skal avklares og tas hensyn til.

Urfolkshjemmelen (aboriginal title) ble nedfelt i den canadiske grunnloven i 1982. Selv om grunnloven anerkjenner og erklærer urfolksrettigheter, definerer den ikke innholdet i rettighetene. Oppgaven med å definere det nærmere innholdet ligger derfor fremdeles til domstolene.

En grunnleggende dom vedrørende innholdet i begrepet aboriginal title ble avsagt i desember 1997 av Canadas Supreme Court i saken *Delgamuukw v. British Columbia*. Bakgrunnen for saken var et krav fra en rekke «hereditary chiefs» om eiendomsrett og jurisdiksjon over til sammen 58.000 kvadratkilometer. Canadas Supreme Court var av prosessuelle årsaker avskåret fra å ta konkret stilling i saken, og henviste den til ny behandling. Retten tilrådte imidlertid partene å bli enige gjennom forhandling i stedet.

Retten ga likevel retningslinjer i en rekke spørsmål i tilknytning til «aboriginal title». For det første uttalte den at «aboriginal title» innebærer en rett til eksklusiv bruk av landområdet for varierte formål, og er ikke begrenset til såkalt tradisjonell utnyttelse. Området må imidlertid brukes på en slik måte at den er i overensstemmelse med den bruken som urfolkshjemmelen opprinnelig bygger på.

Retten slo også fast at det i henhold til grunnloven ikke bare er «aboriginal title» som er beskyttet, men også andre urfolksrettigheter, som bygger på aktiviteter som ikke har tilstrekkelig tilknytning til et konkret landområde til at urfolkshjemmel har oppstått.

I tillegg ga retten også retningslinjer for hvordan «aboriginal title» skal kunne fastslås. I korthet går disse ut på at landet må ha vært okkupert av den aktuelle gruppen før Canadas suverenitet, og at denne okkupasjonen må ha vært eksklusiv. Retten slo dette fast med henvisning både til common law og til urfolksperspektiver. Okkupasjon vil kunne vise seg på flere måter, blant annet ved bygninger, dyrking og ressursutnyttelse. Okkupasjon av et område før suverenitet vil kunne fastslås gjennom be-

vis på nåværende okkupasjon, supplert med bevis på kontinuitet. Kravet til eksklusivitet forhindrer ikke muligheten for en delt hjemmel (title) mellom to eller flere urfolksgrupper.

Retten slo også fast at selv om det er konstatert at det foreligger en urfolkshjemmel, så vil det kunne bli aktuelt å akseptere visse inngrep i enkelte tilfeller for å ivareta målsettinger av betydning for samfunnet som helhet. Slike målsettinger kan for eksempel være utviklingen av jordbruk, skogdrift, gruvedrift og vannkraft, beskyttelse av miljøet eller truede arter, bygging av infrastruktur eller ivaretagelse av den generelle økonomiske utviklingen i British Columbia. I hvilken grad og på hvilken måte urfolksgrupperingen bør involveres i avgjørelser som berører deres landområder må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Noen ganger vil en rett til konsultasjon være tilstrekkelig, mens det i andre tilfeller vil kunne være aktuelt å gi urfolksgruppen nektingsrett overfor et tiltak. Økonomisk erstatning vil også kunne bli aktuelt i de fleste tilfeller hvor urfolkshjemmelen er overtrådt.

Spørsmålet er om utviklingen i Canada er av interesse overført på norske og nordiske forhold.

Norske domstoler har spilt en mindre dominerende rolle i samerettsutviklingen enn i Canada og de øvrige land med britisk rettstradisjon. Dette henger dels sammen med det bredere spillerommet for domstolskapt rett innenfor Common-law-systemet, men det skyldes åpenbart også at same-rettsutviklingen i Norge, med utgangspunkt i Alta-saken, har skjedd i politiske rammer og med lovendringer som mål og resultat. Likevel har domstolene, med Høyesterett i spissen, spilt en viktig rolle. Det var for eksempel Høyesterett som først slo fast at reindriftssamene har en selvstendig bruksrett som nyter fullt ekspropriasjonsrettslig vern (Rt. 1975 s. 1029 Kappfjell/Røssågodommen). Høyesterett har videre i 2001 (Rt. 2001 s. 769 og s. 1229) avsagt to dommer som gir rettsinstituttet alders tids bruk en tillempet anvendelse på særlige samiske bruksformer som rettsgrunnlag for henholdsvis bruksrett på privat grunn og eiendomsrett i konkurranse med staten. Her må det sies å foreligge en slående parallell til urfolkshjemmelen i canadisk rett, som viser et sammenfall av rettstenkning og rimelighetsvurdering på tvers av forskjeller i rettsystemer og andre forhold. Den felles tanke synes å være at langvarig bruk i god tro bør føre til en anerkjent rett som grunnlag for fortsatt tradisjonell bruk.

Forhandlinger mellom myndighetene og urfolk, og fellesforvaltning mellom de samme parter virker mer fremmedartet for oss, men det kan gjenfinnes en utvikling i denne retning også i Norge og Nor-

den. Sametinget har på bakgrunn av både Grunnloven og folkeretten fått en særlig posisjon når det gjelder utviklingen av sameretten, og selve kjernepunktet i Samerettsutvalgets innstilling i NOU 1997: 4 er opprettelsen av et nytt organ for fellesforvaltning i Finnmark.

I USA har urfolkenes rettsstilling vært et sentralt tema helt fra løsrivelsen fra Storbritannia. Som nevnt ovenfor var det i tråd med britisk rettstradisjon og datidens folkerett selvsagt at de indianske stammene ikke var rettsløse, verken statsrettslig eller privatrettslig. Lovgiver og domstoler anså det som en plikt for USA å anerkjenne de innfødtes rett til indre selvstyre og rett til land og vann da de kom inn under føderal suverenitet. Sentrale statsmyndigheter har fastholdt dette rettslige utgangspunktet til dags dato, til tross for at virkeligheten i stor grad ble en annen under koloniseringen.

Med utgangspunkt i et Kongressvedtak allerede i 1787 («the Northwest Ordinance») og i noen grunnleggende dommer av den føderale høyesterett på 1830-tallet, har det over tid utviklet seg en egen disiplin, «føderal indianerrett», som har vært bestemmende for rettsutviklingen på dette feltet i USA. Amerikansk lovgivning, politikk og rettspraksis har vært nokså fasttømret innenfor sitt eget rettssystem, og står dermed temmelig adskilt fra den nye utviklingen av urfolksrett i andre land og i folkeretten de senere tiår. Direkte sammenligninger og paralleller ligger derfor ikke så nær. To grunnelementer i folkeretten og i mange lands urfolksrett bekreftes likevel: Urfolk mister ikke rettigheter til land og vann ved å bli underlagt en stats suverenitet, og de har rett til en form for politisk representativitet i forhold til statsmakten. For en nærmere fremstilling av USAs indianerrett henvises det til NOU 1984: 18 punkt 6.10.6.2 (s. 317 flg.).

Rettsutviklingen i andre land har ikke i seg selv noen bindende virkning i Norge, heller ikke om den skjer på grunnlag av vedkommende stats forståelse av folkerettsforpliktelser som også Norge er bundet av. Det kan være fullt legitimt at én og samme folkerettsregel gjennomføres på forskjellig måte i ulike land. Dessuten er det bare vedkommende internasjonale organ som med bindende virkning kan fortolke reglene og eventuelt bedømme den nasjonale etterlevelsen av dem. Det bør likevel legges vekt på at det foregår en ganske entydig utvikling i flere andre land som har sterke likhetstrekk med samerettsutviklingen i Norge siden 1980. Løsningene må nødvendigvis variere med de varierende forhold fra land til land, men visse hovedtrekk går igjen og bør tas hensyn til. Ved utarbeidelsen av en ny lov om rettsforholdene i Finnmark, er det naturlig å se hen til løsningen av tilsvarende problemstil-

linger i andre land. Norges rolle som pådriver i urfolksretten internasjonalt tilsier dessuten at Norge også vurderer sin egen samerettsutvikling i lys av erfaringene fra andre land som arbeider med tilsvarende problemstillinger.

4.3 Territorielle minoritetsordninger i Norden for andre enn samer

Fra samisk hold har det i debatten vært vist til de eksisterende ordninger for selvstyre for mindre folkegrupper i Norden, og til at Grønland, Færøyene og Åland alle har fått medlemskap i Nordisk Råd ved siden av Danmark og Finland, som de er en del av. Denne henvisningen har hittil ikke gitt resultater i form av selvstyreordninger for samer, men etter at det er etablert folkevalgte sameting både i Finland, Norge og Sverige har disse oppnådd observatørstatus i Nordisk Råd. Den faktiske situasjonen for samene er selvsagt ikke fullt sammenlignbar med disse tre øysamfunnene, med deres nokså homogene befolkning og klare geografiske avgrensning. Likevel kan det være noen forhold knyttet til vilkår for arealdisponering, eiendomsforhold og opprettholdelse av egen kultur i disse selvstyreordningene som det er grunn til å se nærmere på her.

Temaet er utredet og drøftet i Samerettsutvalgets første delutredning, se NOU 1984: 18 punkt 6.4 (s. 212 flg.). Rettsforhold til land og vann inngår normalt ikke i minoritetssammenheng. Her skal kun enkelte forhold tas opp:

Grønland har siden 1979 hatt et vidtgående selvstyre innenfor statsfelleskapet med Danmark, det såkalte hjemmestyret.

Hjemmestyret innebærer et omfattende indre selvstyre, men også visse eksterne relasjoner. Etter folkeavstemning trådte Grønland i 1985 ut av EU, og fikk fri tilgang til EU-markedet for sine fiskeprodukter samt en egen fiskeriavtale med EU. Utnyttelsen av mineraler er regulert i hjemmestyreloven av 29. november 1978 og en egen lov om mineraliske råstoffer i Grønland av 6. juni 1991, med senere endringer. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til et fellesråd med lik representasjon fra staten og hjemmestyret. Formannen til fellesrådet utpekes av Dronningen. Ved uenighet mellom staten og hjemmestyret forutsettes forhandlinger om en omforent løsning. Offentlige inntekter fra rettighetshaveres mineralvirksomhet fordeles likt mellom staten og hjemmestyret, men om de kommer til å overstige 500 mill. kr per år, skal det forhandles om en ytterligere lovfesting av fordelingen av overskytende inntekt.

Retten til land og vann generelt er definert som et fellesgode i loven om hjemmestyret av 1978 § 8 første ledd: «Den fastboende befolkning i Grønland har grunnleggende rettigheter til Grønlands naturgivne ressurser». Tilgang til fornybare ressurser er en felles rettighet for alle som bor på Grønland, men undergitt hjemmestyrets regulering og forvaltning. Alle behandles likt, uten noe skille på etnisk grunnlag.

I likhet med samene utgjør inuitene på Grønland et urfolk, eller et opprinnelig folk, innenfor den staten de er borgere av. Dette forhold, og folkerettens regler om urfolk, har imidlertid neppe spilt mer enn en underliggende rolle ved utviklingen av hjemmestyret. Den geografiske avstanden, den i stor grad ensartede befolkningen på Grønland, samt historiske forhold, har ført til en pragmatisk løsning ut fra egne forutsetninger. Hjemmestyret går da også i de fleste henseender vesentlig lenger enn folkerettens urfolksregler, slik at disse uansett ville ha hatt liten betydning. Danmark har likevel som Norge sluttet seg til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjonen), men har avgitt en egen erklæring om forståelsen av artikkel 14 om landrettigheter i forhold til hjemmestyret. Her vises det til at den tradisjonelle rettstilstanden på Grønland har vært en kollektiv rett som har utelukket at noen kunne erverve en fullstendig eiendomsrett til land. Denne rettstilstanden har den danske stat erkjent og vernet om, og den er i hjemmestyret videreført i form av den fastboende befolknings grunnleggende rett til naturressursene. At den danske stat ikke har overført en formell eiendomsrett, men i stedet gitt hjemmestyret de fulle beføyelser over de kollektive rettighetene, må i henhold til erklæringen være fullt i overensstemmelse med ILO-konvensjonen.

Det er verdt å merke seg at den danske erklæringen også er avgitt på vegne av det grønlandske hjemmestyret, som dermed har bekreftet at ordningen er tilfredsstillende også sett fra deres side.

Betydningen av Danmarks Grønlandserklæring vil bli drøftet nedenfor.

Færøyenes selvstyre, eller hjemmestyre, i forhold til Danmark er omfattende, men inneholder ikke elementer som er av spesiell interesse for problemstillingene her.

Ålands stilling innenfor den finske stat har elementer som kan være av interesse i forhold til spørsmålet om mulige geografiske avgrensninger av særordninger for alle som bor eller utøver en næringsvirksomhet innenfor et bestemt område, men som etableres på samerettslig grunnlag. Dette er et eksempel på at man andre steder i Norden har

innført en særrett for en gruppe av statens borgere til å disponere fast grunn, med sikte på å sikre minoritetskulturen i området. Interessant er det også at denne ordningen delvis har et folkerettslig grunnlag, på bakgrunn av strid om Ålands statstilknypning etter at Finland ble selvstendig. Folkeforbundet tilkjente i 1921 Finland suvereniteten over Åland, men satte vilkår om særregler for å sikre det svenske språkets stilling, for å opprettholde jordbesittelsen på befolkningens hender og for å sikre at den valgte landshøvdingen hadde deres tillit.

Etter at Folkeforbundet og dets garantier for minoritetsvern falt bort etter den annen verdenskrig, er Ålands selvstyre nå forankret i finsk rett. I forbindelse med Finlands medlemskap i EU har imidlertid også unionen godtatt prinsippet om at innfødte ålendinger skal ha en særrett til å eie grunn og utøve visse næringer, fordi dette er tjenlige virkemidler for å sikre det lokale språk og kultur (svensk) i en stat med et annet dominerende språk (finsk). Dette prinsippet betegnes som «hembygdsrätten».

Selv om dette i Ålands tilfelle er et ledd i en langt mer omfattende selvstyreordning, er det likevel grunn til å merke seg at en geografisk avgrenset særrett til å eie og disponere land har vært i virksomhet i et annet nordisk land i rundt 80 år, og i hovedsak ser ut til å ha virket etter hensikten.

4.4 Den samerettslige utviklingen i Sverige

4.4.1 Om svensk og norsk samerett

Så vel historisk som i den aktuelle situasjon er det store likhetstrekk mellom den samerettslige utviklingen i Sverige og Norge.

Svensk rett har i likhet med norsk rett en anerkjent og lovfestet *samisk særrett til reindrift* i de tradisjonelle samiske områder i landet. Det er i dag klart fastslått at grunnlaget for denne samiske reindriftretten er urminnes hevd, som i hovedsak tilsvarer det norske rettsinstituttet alders tids bruk. Lovgiver står dermed ikke fritt til å innskrenke eller regulere retten.

Rettshistorisk har det også i begge land vært en utvikling fra en opprinnelig anerkjennelse av samers rett til land og vann til en lovfestet rett for reindriftssamer til deres bruk av land og vann.

Lappekodisillen, tillegget til grensetraktaten av 1751 mellom (Danmark-)Norge og Sverige(-Finland), gjaldt *samene* i alle tre land, den gang.

I Sverige har denne innskrenkningen av hvem som er bærere av «samerett til land og vann», blitt

mer skarpskåret enn i Norge, ved at retten er blitt begrenset til medlemmer av samebyer (siida).

Norsk rett har vært mindre klar med hensyn til rettssubjektet for reindrifftsretten, men resultatet i begge land er blitt at det mindretall av samer som er knyttet til reindrifften står med en lovfestet bruksrett, mens det store flertallet av samer ikke har noen anerkjente rettigheter til land og vann på grunnlag av tradisjonell bosetning og bruk av bestemte områder. Tvert om har utviklingen vært at utmarken i de mest sentrale gamle samiske kjerneområdene i henhold til loven nå eies av staten i begge land, mens brukerne (samer og andre) ikke har noen lovfestet bruksrett eller annen anerkjent hjemmel i forhold til staten som grunneier.

Vi kan altså slå fast at det i Sverige, tydeligere enn i Norge, over tid har foregått en rettsutvikling som gradvis har endret en opprinnelig «samerett til land og vann» for alle samer i deres tradisjonelle områder, til en reindrifftsrett bare for de samer som utøver denne næringen. Ingen samegruppe har oppnådd eiendomsrett, og bare et mindretall en lovfestet bruksrett. Begge disse forhold er blitt gjenstand for debatt i Sverige.

4.4.2 Forhold av særlig betydning for proposisjonen

Samerettsutvalget har redegjort for samenes rettsstilling i Sverige i NOU 1984: 18 punkt 6.3.2 (s. 205 flg.) og i NOU 1997: 5 (s. 93 flg.). For en samlet fremstilling og oversikt henvises dit.

Her skal søkelyset rettes mot de forhold som har særlig betydning i forhold til denne proposisjonen. Det er ikke grunn til å gå inn på en nærmere drøfting av reindrifftsrettens gjensidige stilling i Norge og Sverige og rettsforholdene over grensen. Dette fremstår som et naturlig tema for det gjenopnevnte Samerettsutvalget. Slik grensene har vært siden Finlands adskillelse fra Sverige i 1809 er det heller ingen geografisk kontakt mellom Finnmark og samisk rettighetsutøvelse i Sverige, og de senere reinbeitekonvensjonene mellom Norge og Sverige berører ikke Finnmark. Derimot kan det være grunn til å se noe nærmere på reindrifftsrettens grunnlag og forholdet til eierretten i tradisjonelle samiske områder, og særlig på samebyens rettsstilling som bærer av samiske rettigheter fra gammelt av. En sterkere samerettslig kontinuitet i svensk rett kan bidra til å kaste lys over samers rett til land og vann også i norsk rett. Et historisk forhold av særlig relevans for Finnmark er at indre deler av fylket før 1751 lå under svensk jurisdiksjon, med en mulig etablert samisk rett til land og vann som ikke uten videre ble endret som følge av at den

statsrettslige tilhørighet ble avklart ved grensetraktaten.

Som det fremgår av Samerettsutvalgets utredninger, finnes det i svensk rettshistorie en betydelig samerettstradisjon før 1751, med en ganske vidtrekkende anerkjennelse av samers rett til tradisjonell utnyttelse av naturressurser. Samtidig tegnes et bilde av at denne rettsstillingen over tid sto under sterkt press fra svensk «bonde-ekspansjon» og malmutvinning, begge deler med statsmaktens velsignelse og rettsordenens aksept. I praksis førte dette til at samer ble fortrent eller assimilert, og deres rettsstilling svekket. På 1800-tallet vokste det også frem en samepolitikk som gikk ut på at bofaste samer skulle assimileres i det svenske samfunnet, og nomadiske samer skulle holde seg til reindrifft.

Det grunnleggende rettshistoriske arbeidet i denne sammenhengen er Kaisa Korpiaakko-Labbas «Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland», Helsingfors 1989. Dette forskningsarbeidet er relevant for debatten både i Sverige og Finland, og dessuten indirekte for norsk rett, fordi indre Finnmark var under svensk jurisdiksjon til 1751.

Også Nils Johan Paiviös utredning «Lapps-katteländenes rättsliga utveckling i Sverige» hvor same-nes rettigheter til land og vann i de såkalte lappskatteländene undersøkes, er av stor betydning. Gjennom undersøkelse av rettspraksis på 1700-tallet påviser Paiviö at samenes rettsstilling var svært sterk. Samenes rettigheter hadde alle de bestanddeler som i dag gjør at man taler om eiendomsrett, og samene var i prinsippet likestilt med datidens bønder. Samenes rettsstilling utviklet seg imidlertid etter hvert i en negativ retning. Utviklingen startet med at tvister om skatteland fra slutten av 1700-tallet gradvis ble overført fra herredsrettene til landshovdingen, noe som gjorde at det ble nødvendig å få utstedt tildelingsbrev fra länsstyrelsen. Länsstyrelsen fikk også etter hvert kontrollen over lappskatteländssystemet.

Som en følge av at antallet bønder økte i Troms fylke i Norge, hvor de svenske samene hadde sommerbeite, ble en utredning om forholdene for de svenske samene igangsatt i 1843. Denne utredningen satte i gang en prosess som ledet til den norsk-svenske fellesloven av 1883, som erstattet Lappekodisillen av 1751, og som innskrenket de svenske samenes rett til beite i Norge. En konsekvens av dette var opprettelsen av reinbeitedistrikter, hvor alle samer var kollektivt ansvarlige for de skadene reinen forårsaket, uavhengig av hvem som var deres eiere.

Et annet steg i prosessen var utskiftningsforordningen av 1873, som hadde som formål å trygge skogens bestående og bevaring av samenes rettig-

heter i Norrbottens og Västerbottens län. I debatten i Riksdagen om dette ble man enige om at samene hadde en rett basert på alders tids bruk, noe som også kom til uttrykk i utskiftningsforordningen.

Neste steg i utviklingen var den svenske reinbeite-loven av 1886. I komiteen som utarbeidet loven var ingen samer representert. I utarbeidelsen av loven ble det ikke lagt vekt på forholdene før 1740, og rettighetene som kom til uttrykk i denne loven var ikke i samklang med de historiske forholdene. Samenes sedvanerett ble diskutert i forbindelse med lovarbeidet, derimot ikke den skattemannsretten eller eiendomsretten som samene hadde i alle fall frem til midten av 1700-tallet. Paiviö konkluderer på bakgrunn av dette med at reinbeite-loven av 1886 oppstod på gale premisser.

Til tross for dette synes det å foreligge en kontinuitet i svensk samerettsutvikling, som ikke er like klar på norsk side. Samer som har drevet tradisjonell ressursutnyttelse, etter hvert definert som reindrift med visse aksessorier, har til enhver tid hatt en klar rettslig anerkjennelse. Samebyer, som det fortsatt heter i svensk reindriftslovgivning er en direkte arvtaker fra det gamle samiske rettskollektivet *siidaen*. Selv om staten etter hvert har opptrådt som eier av de aktuelle områdene, har svensk rett hele tiden operert med en samisk rettighetsbærer som selv har vært kilde til rettighetene gjennom egen kollektiv bruk fra gammel tid. Denne opprinnelige samiske retten klassifiseres som en form for urminnes hevd eller alders tids bruk.

Som rettskilde minner dette om «native title» i landene med engelsk rettstradisjon, også ved at rettighetssubjektet i begge tilfeller er urfolkskollektivet i en eller annen form.

Et spørsmål er da om samebyen kan ha rettigheter ut over det som er fastlagt i loven, eller kanskje kan være den rettmessige eier av de aktuelle arealene eller deler av disse. Rettsforholdet mellom samebyene og staten som grunneier har vært prøvd for svensk rett, i det såkalte *Skattefjellsmålet* i Högsta Domstolens dom av 29. januar 1981. Det er redegjort for dommen i NOU 1984: 18 punkt 6.3.3 (s. 210 flg.). Her er det tilstrekkelig å slå fast at samebyene i Jämtland ikke ble tilkjent eiendomsrett på statens bekostning, men at retten tilkjente samene en «sterkt vernet bruksrett» til reinbeite, fiske, jakt og husbruksrett til skogsvirke på grunnlag av langvarig bruk. I det aktuelle området hadde samenes bruk ikke vært tilstrekkelig intensiv og heller ikke tilstrekkelig enerådende til at den kunne føre til eiendomsrett. Dette må imidlertid bedømmes særskilt for forskjellige områder i Sverige, sa Högsta Domstolen, og åpnet dermed for muligheten av

at samebyer andre steder i landet kunne ha en mer omfattende rett enn det som følger av reindriftsloven. Noen tilsvarende sak er imidlertid ikke reist i de nordlige samebyer, slik at statens eierstilling der ikke er blitt tilsvarende prøvd for domstolene. At det ikke har skjedd, har sammenheng med at utviklingen i Sverige svingte i retning av utredninger og samisk politisk representasjon, mer enn fortsatt domstolsprøving.

Avgjørelsen i Skattefjellsmålet er dermed blitt stående som en bekreftelse på at samene i samebyene forvalter en opprinnelig, kollektiv rett som er uavhengig av statens rett som grunneier, og at denne dermed fremtrer som en slags rest-eiendomsrett for øvrige beføyelser som ikke kommer i konflikt med samenes rett.

Utredninger om samisk kultur, næringer og rettsforhold har etter hvert fått et betydelig omfang også i Sverige. Som i Norge har myndighetene skrittvis, og under påtrykk fra samiske organisasjoner, tatt et oppgjør med den tidligere assimileringspolitikken, og søkt å utvikle et grunnlag for en livskraftig samekultur innenfor statens rammer. En stor sameutredning på 1970-tallet om språk og kultur tok også for seg den historiske utviklingen, folkerettens regler om vern av minoriteter og urfolksperspektivet (SOU 1975: 99 og 100 Samerna i Sverige). Flere sammenhengende utredninger har fulgt i kjølvannet av denne, herunder en utredning om samenes folkerettslige stilling (SOU 1986: 36), som konkluderte med at Sverige hadde en plikt til å stille til rådighet nødvendige ressurser for at samekulturen kan utvikle seg og at dette måtte tas hensyn til både i lovarbeid, rettsanvendelse, forvaltning og administrasjon, både sentralt og regionalt (utredningen s. 166).

Også i Sverige har utviklingen ført til opprettelsen av et samisk folkevalgt organ, *Sametinget*, som ble opprettet ved sametingsloven i 1993 (Prop. 1992/93: 32 Om samerna och samisk kultur m.m.), og valgt for første gang samme år. Oppgavene er vesentlig knyttet til kultur- og språkutviklingen, men Sametinget skal også medvirke i samfunnsplanleggingen og påse at samiske behov tas hensyn til, deriblant reinnæringens interesser når det gjelder utnyttelse av land og vann. Som i Norge har lovgiver uttrykt visse forutsetninger om gradvis myndighetsutvidelse, når utviklingen etter noen tid har vist hva som er hensiktsmessig.

Den samme proposisjonen omfattet også en *revisjon av reindriftsloven* (rennæringslagen av 1971), slik at rettsgrunnlaget for samisk reindriftsrett i lovteksten nå angis å være alders tids bruk (urminnes hevd), altså en lovfesting av den rettsforståelse Högsta Domstolen hadde gitt uttrykk for i dommen

i Skattefjellsaken i 1981. Ved lovrevisjonen holdt man fast ved at den samiske reindriftsretten kollektivt tilligger de samer som til enhver tid er medlemmer av en sameby, og at annen virksomhet enn reindrift (inkludert de lovdefinerte aksessorier jakt, fiske og trevirke) ikke kan utøves i samebyens regi. De medlemmer av en sameby som vil drive annen virksomhet enn reindrift, kan gjøre det individuelt eller i regi av et selskap, men altså ikke som delnehaver av den kollektive sameretten som samebyen representerer.

Ved lovrevisjonen holdt man altså fast ved at den kollektive samiske retten fortsatt skal være begrenset til reindrift, og at andre samer enn de som er medlem av en sameby dermed fortsatt ikke har del i noen form for samisk rett til land og vann. Samtidig ble alle samer gitt rett til delta i valget av det nye Sametinget. Dette viser at det er lettere å endre politiske strukturer enn å endre rettsforhold.

Det ser videre ut til at det fortsatt er et åpent spørsmål om ulovfestede rettigheter kan finnes på statens bekostning, altså som en positiv begrensning av dens eierbeføyelser. En mindre endring som ble foretatt ved revisjonen av rennæringslagen aktualiserer denne problemstillingen. Man innførte en ny, betinget rett for samer som driver med samesløyd og som ikke er medlem av en sameby til å ta trevirke i nærmere angitte deler av reindriftsområdet (§ 17 nytt annet ledd). Retten gjelder samer bosatt i länet, og som «i ikke uvesentlig utstrekning driver med samesløyd», og kan først utøves etter tillatelse av länsstyrelsen. Det forutsettes at slik virksomhet ikke går ut over samebyens rett til trevirke. Her har man et tilfelle av at nye grupper av samer får lovfestet en betinget rett til bruk av naturressurser som opprinnelig har tilligget alle samer, men som tilsynelatende har gått tapt ved statens senere eierposisjon.

Staten åpnet i 1993 for økt kommersiell utleie av rett til småviltjakt og fiske på statens grunn i deler av reinbeiteområdene. Dette førte til en konflikt med samebyene og Sametinget som fortsatt ikke er løst. Forutsetningen fra statens side har vært at dette skal kunne skje uten at det oppstår betydelig ulempe for reindriftsnæringen, og slik at samebymedlemmers rett til jakt og fiske ikke går for nær. Samene har sett dette som en urettmessig innskrenkning av deres rettigheter basert på urminnes hevd, og i alle fall noe som staten ikke kunne eller burde foreta seg uten konsultasjon. En viss kommersiell utleie bør nok kunne skje, men da i regi av samebyene selv, mener de. Denne striden viser tydelig at rettsforholdet mellom staten som grunneier og samene som rettighetshavere fortsatt er delvis uklart, i Sverige som i Norge. Sagt på en annen

måte: Det er ikke klart hvilken rekkevidde denne «opprinnelige sameretten» har i dag, og dermed heller ikke hvilke eierbeføyelser staten *ikke* har i de tradisjonelle samiske områdene, utover det loven gir direkte svar på.

Sverige og Finland har flere ganger vurdert spørsmålet om tilslutning til ILO-konvensjonen, men har avvendt utviklingen på grunn av tvil om den interne rettstilstanden er i samsvar med konvensjonens bestemmelser om rettigheter til land og vann. Etter samisk påtrykk, og norsk og senere dansk ratifikasjon, ble det foretatt en egen utredning «Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige, Frågan om Sveriges tilslutning till ILO konvention nr 169» (SOU 1999: 25). Utredningen konkluderte med å anbefale ratifikasjon, men først etter iverksettelse av visse tiltak for å klargjøre og trygge samenes rett til land og vann, slik at det ikke skal være tvil om at konvensjonen er oppfylt i svensk rett og samepolitikk.

Regjeringen har senere erklært at den tar sikte på at Sverige skal slutte seg til konvensjonen, men vil først nedsette og avvente en grensekommisjon for å avklare utstrekningen av det samiske reindriftsområdet. Videre vil man at staten skal påta seg partenes kostnader ved rettstvister om samiske rettigheter på privat grunn, man vil søke å avklare omfanget av samers rett til jakt og fiske på bakgrunn av striden om småviltjakten, og gi samebyene rett til å uttale seg om all planlagt arealbruk som berører reindriften, og mer spesifikt i saker om tillatelse til mineralletting. Dette arbeidet antas å være fullført omkring 2004.

Intensjonene i kjølvannet av ILO-utredningen tilsier at den svenske staten ikke ser statens posisjon som grunneier i de tradisjonelle samiske områdene som noen hindring for å styrke samebyenes stilling i forhold til uønsket arealdisponering. Snarere tvert om kan det ses som en mulighet til at dette kan skje uten at andre rettighetshavere trækkes for nær. Dernest ser det ut til at man erkjenner at ikke alle sider ved rettsforholdet mellom staten og samene er avklart, slik at man er forsiktig med å konkludere bastant om gjeldende rett der det kan herske tvil.

4.4.3 Svensk sameretts relevans for norsk rett

Etter denne gjennomgangen av den samerettslige utviklingen i Sverige blir spørsmålet hvilken betydning denne har for norsk samerett og for problemstillingene i denne proposisjonen. Det kan slås fast at mye er likt: En felles historisk bakgrunn med sa-

mefolket som hadde tilhold i det store udefinerte nordområdet uten klare grenser i innlandet, en felles samerettshistorie fra 1751 til 1905, fortsatt gjensidige forpliktelser overfor reindriftssamene gjennom reinbeitekonvensjonene til dags dato og en rettsutvikling i begge land som gradvis endret en opprinnelig allmenn samisk sedvanerett til en lovfestet rett til reindrift, med litt i tillegg, for noen samer. I begge land ble også staten sittende som eier av grunnen i de gamle sameområdene, og i begge land har det i de siste tiår vært ført en ny samepolitikk med sammenfallende mål og en rettsutvikling som gjenspeiler dette. Det kan se ut til at ulikhetene mest er knyttet til det som *ikke* har med samene å gjøre – forskjeller i nasjonal rett, forvaltning, topografi, næringsforhold med mer, mens de egentlige samerettslige forholdene er svært sammenfallende.

Etter dette er det helt klart at den svenske samerettsutvikling må tillegges vekt. Her er også en *rettslig* sammenheng som har selvstendig vekt. Helt tydelig er dette når det gjelder rettsforhold over grensen knyttet til reindriften. Her gjelder fortsatt konvensjonsbestemte gjensidige rettigheter for samer på begge sider, med rot i og virkning for nasjonal rett i begge land. Når den norsk-svenske reinbeitekonvensjonen nå skal reforhandles, vil det også måtte skje i lys av folkerettsreglene om urfolks rettsstilling, og samene vil til forskjell fra tidligere forhandlinger være aktivt med. Direkte berører dette samiske rettsforhold fra Troms til Nord-Trøndelag, og er dermed svært aktuelt for det gjenoppnevnte Samerettsutvalget. Indirekte har reindriftsretten over grensen imidlertid også betydning for uavklarte rettsforhold i Finnmark.

Samebyen som bærer av opprinnelig samisk rett til land og vann er av betydning for hele det tradisjonelle samiske området i Norge, fordi spørsmålet om hvem som har vært, og er, bærer av samiske rettigheter er mer diffust i norsk rett. De opprinnelige *siidaer* eller samebyer i Norge er enten forsvunnet eller i en viss forstand videreført i reindriftslovverkets reinbeitedistrikter, jf. også reindriftslovutvalgets vurderinger og forslag om *siida*. Her kan altså svensk rett være med å gi svar og «fylle hull» når mulige samiske rettigheter som hittil har vært uavklarte skal plasseres.

Svensk og norsk rett har også et felles og nesten identisk rettsgrunnlag for anerkjennelse av samisk rett til land og vann. Dette innebærer at det blir relevant å legge vekt på rettsutviklingen i Sverige, særlig ved uavklarte spørsmål i forholdet mellom staten som «grunneier for rest-retten» og rekkevidden av samenes konkrete bruksrett. For Finnmark, der staten står som eier av all utmark, og der det uomtvistet gjelder i alle fall visse samiske

bruksrettigheter i hele denne utmarken, får denne problemstillingen særlig stor betydning.

Felles er også folkerettsforpliktelsene overfor det samiske folk, med den reservasjon at Sverige enda ikke har sluttet seg til ILO-konvensjonen. Så vel utredninger som politisk behandling i begge land munner også ut i en sammenfallende konklusjon om at naturgrunnlaget for samisk kultur trenger et sterkere vern enn det har i dag. Dermed blir også her den nasjonale rettsutvikling, og forståelse av folkeretten, av gjensidig betydning.

En felles problemstilling i alle tre land er hva man kan utlede av den ubrutte svenske tradisjon med samebyen som bærer av opprinnelig samisk rett til land og vann, uavhengig av staten eller annen grunneier. Konsekvensen av det overført på norsk rett er at retten kan ha et innhold og omfang som går ut over det som er positivt angitt i loven, at den nyter fullt ekspropriasjons- og erstatningsvern som selvstendig bruksrett og at lovgiver ikke står fritt til å innskrenke rettighetene ved lovendring alene.

4.5 Den samerettslige utviklingen i Finland

4.5.1 Sammenligning med Norge og Sverige

I motsetning til Norge og Sverige har ikke finsk rett i dag noen anerkjent samisk særrett til reindrift i tradisjonelle samiske områder, og en stor del av reindriftnæringen i landet utøves da også av andre enn samer. Det er likevel ikke tvil om at samene i Finland før atskillelsen fra Sverige i 1809 nøyte godt av den samme rettslige anerkjennelse som samene ellers i Sverige. Her synes det altså å ha skjedd en enda mer negativ utvikling av samenes rettsstilling enn i Norge og Sverige. En vesentlig historisk faktor som har bidratt til denne utviklingen, er at store deler av den bofaste finske befolkningen under koloniseringen nordover kom til å ta opp stasjonær reindrift som en viktig næring ved siden av tradisjonell bondenæring. Resultatet ble at samene ble fortrengt eller assimilert, noe som nok skjedde lettere her enn i nabolandene på grunn av mindre avstand til flertallsbefolkningen både i språk og næringsutøvelse.

Dette skjedde imidlertid ikke overalt, og et nordlig område forble samedominert og utviklet seg til et rent samisk reindriftsområde med årstidsflyttinger omtrent slik man kjenner det fra Norge og Sverige. Dette gjenspeiles imidlertid ikke i det finske lovverket i dag, der reindrift rettslig sett klassifiseres som husdyrhold og det ikke skilles mel-

lom samiske og andre reineiere. Det eksisterer altså *faktisk* et samisk reindriftsområde i Finland fortsatt, men ikke i lovverket og forvaltningen, slik det gjør i Norge og Sverige. Næringspolitisk er situasjonen grunnleggende forskjellig, ved at samer er i klart mindretall blant reineiere i Finland, mens næringen i nabolandene er utelukkende samisk. Dermed får man ikke det sammenfall mellom reindriftspolitikken og deler av samepolitikken som er så fremtredende i Norge, og enda mer i Sverige.

Derimot var Finland først ute med *en folkevalgt samisk representasjon* i forhold til statens myndigheter, ved valg og oppnevning av et Sameparlament i 1973/76, som ble omgjort til et regulært folkevalgt organ, Sametinget, i 1996. Dette representerer et tidsskille i nordisk samepolitikk, fordi statsmyndighetene i alle tre land fra dette tidspunkt har måtte forholde seg til folkevalgte organer som uttrykker den samiske folkeviljen. Gradvis har dette styrket utviklingen av en komparativ nordisk samerett, der fellesnevnerne er anerkjennelse av rettigheter på grunnlag av langvarig bruk, og rettsvern av naturgrunnlaget for samekulturen.

Det er videre foretatt *flere grunnlovsendringer* med sikte på å styrke samenes stilling i det finske samfunnet. I 1991 fikk den finske grunnloven en ny § 52 a som skal sikre at samiske interesser blir hørt i Riksdagens arbeid: «Samene skal høres i spørsmål som særskilt berører dem, som nærmere bestemt i Riksdagens forretningsorden».

Samtidig med opprettelsen av Sametinget i 1996 fikk Regjeringsformen en ny § 51 a: «Samene skal som urbefolkning, i overensstemmelse med det som er bestemt i lov, tilsikres kulturelt selvstyre innen sitt bosettingsområde i saker som angår deres språk og kultur».

Videre slår Regjeringsformen § 14 tredje ledd fast at samene som urfolk har rett til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur, noe som i forarbeidene er forutsatt å omfatte også samenes tradisjonelle næringer som reindrift, jakt og fiske.

Betydningen av disse endringene i forfatningen kan foreløpig være vanskelig å bedømme. Det kan slås fast at samenes rettsstilling i dag er bredere forankret i forfatningen enn i både Norge og Sverige, og at Finland i den forstand ligger konstitusjonelt i forkant av den samerettslige utviklingen ellers i Norden. Riksdagen har spilt en aktiv rolle i denne utviklingen og konstitusjonsendringene har lagt tyngde bak samenes ønske om styrket rettsvern av bruksområdene. Samtidig kan det se ut som om det har oppstått et tydelig gap mellom forfatningsreglene og samenes rettsstilling til land og vann, slik den fremtrer i lovverket på dette området i dag.

4.5.2 Nærmere om retten til land og vann

Reindriftsretten i Finland er ikke en samisk særrett. Reindriftsloven av 1990 tar ikke stilling til samenes reindrift, under henvisning til at dette temaet var under utredning. Loven definerer heller ikke reindriftsrettens innhold eller rettsgrunnlag, men det sies i § 2 at statens grunn i den nordlige delen av reindriftsområdet er særskilt avsatt til reindrift, og der kan grunn med visse unntak ikke anvendes på en måte som er til vesentlig ulempe for reindriften. I praksis ligger det her et visst indirekte vern for finske samers reindrift. Dette har imidlertid form av en selvpålagt restriksjon for staten ved anvendelse av egen grunn, og fremtrer ikke som en anerkjent selvstendig rett som grunneieren må respektere.

Finsk rett har imidlertid utviklet et lovdefinert *samenes bosettingsområde*. Dette ble første gang klart avgrenset i 1973 i forordningen om representasjon for samene, som var forløperen til det nåværende Sametinget, og er senere bekreftet i sameTINGSLOVEN. Området omfatter tre hele kommuner, samt noe av en fjerde kommune, innenfor Lapplands län, i alt ca. 35.000 kvadratkilometer. I en av disse kommunene, Utsjoki, er samer i flertall, slik at kommunen som sådan har mulighet til å representere en lokal, samisk folkevilje om man ønsker det.

I Finland, Norge og Sverige står staten i dag som eier av det aller meste av grunnen i de tradisjonelle samiske områdene. Samenes rettigheter til land og vann som var en arv fra svensk rett, ble gradvis fortrenget i løpet av 1800-tallet til fordel for nybyggere og staten. Fra omkring 1850 var oppfatningen at det var staten som var eier av grunnen i nord. Etter selvstendigheten startet den finske staten en utparsellering av jordbruksland til privat eiendom, i tidsrommet 1925–60, som innebar at samer som ikke var jordbrukere falt utenfor. Innenfor sameområdet er i dag 10 % privat eiendom, mens staten anses som eier av resten. Noen avklaring av de øvrige samers rettsstilling skjedde heller ikke i forbindelse med at de evakuerte skoltesamene fra østsiden av den nye grensen mot Sovjetunionen fra 1944 ble tildelt land av staten i 1955, på linje med den øvrige evakuerte befolkning østfra.

I statens skoger har man også fra 1970-tallet åpnet for salg av grunn til utøvere av naturalhusholdning basert på reindrift, jakt, fiske, sanking og jordbruk.

Rettsforholdet mellom staten som grunneier og samene i sameområdet har kommet i fokus etter påtrykk fra samisk side. Ved flere anledninger siden 1990 har så vel Riksdagen som regjeringen gitt uttrykk for at det hersker en viss uklarhet både om

en mulig samisk rett til reindrift og om selve rettsforholdet til grunnen i sameområdet.

Jakt og fiske er fortsatt viktige næringer, og rettighetene knyttet til disse har betydelig verdi. Utgangspunktet i finsk rett er at disse ligger hos grunneieren, men her har utviklingen reist tvil om hva som er gjeldende rett i sameområdet, og det har skapt behov for en avklaring av dette ved lovendringer. Loven om fiske fra 1982 er ikke gjort gjeldende for de tre kommunene i påvente av en avklaring, og Riksdagens grunnlovskomiteé har lagt til grunn at samene har en beskyttet fiskerett i området. Den praktiske løsning er at inntil videre kan alle innenbygdsboende i de tre kommunene vederlagsfritt fiske i statens elver og innsjøer. I jaktloven av 1993 er det tilsvarende spørsmålet løst på samme måte, men her gjelder innenbygdsboendes jaktrett på statens grunn for det meste av Nord-Finland, og ikke bare sameområdet.

Folkerettsutviklingen har også virket inn på den samerettslige situasjonen i Finland. Alle de nordiske landene har sluttet seg til FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 (SP). Som det følger av folkerettsdrøftelsen, har SP art. 27 etter hvert fått en anvendelse som også omfatter vern av det materielle grunnlaget for kulturen til urfolk i stater som har sluttet seg til konvensjonen. Denne bestemmelsen har kommet til anvendelse både i intern finsk rett og i FN's menneskerettskomité, i forbindelse med utbyggingssaker som har berørt samisk reindrift. Det vises ellers til punkt 5, her skal bare nevnes at Finlands Høyeste forvaltningsdomstol i ni forskjellige dommer avsagt 15. mai 1996 på grunnlag av SP art. 27 opphevet alle utmål gitt til gruveselskaper innenfor sameområdet fordi virkningen for samisk reindrift ikke var utredet og reinierne ikke var hørt. Saksbehandlingen i mineralsaker er etter dette endret i samsvar med dommene.

Disse sakene har tydelig vist det problematiske i at rettsforholdene til land og vann i sameområdet er uklare og omtvistede, og de har utvilsomt bidratt til at regjeringen og Riksdagen etter hvert har gitt uttrykk for et behov for at rettsforholdene blir utredet og avklart.

Rettshistorisk forskning i samerett har også spilt en viktig rolle for utviklingen i Finland.

Kaisa Korpilakko, Heikki Hyvärinen og andre har påvist at samene i Finland hadde en sterk og anerkjent rett til land og vann ved adskillelsen fra Sverige i 1809, og har stilt begrunnede spørsmål om gjeldende rett i sameområdet.

Som i Sverige foregår det utredninger i Finland om forutsetningene for å ratifisere ILO – konvensjonen, med utgangspunkt i at regjeringen har uttrykt en klar intensjon om at Finland skal slutte seg

til konvensjonen. Bakgrunnen for at ratifikasjon planlegges er initiativ fra Sameparlamentet, positive signaler fra Riksdagen og påtrykk fra FN-organene CERD (komiteen mot rasediskriminering) og ECOSOC (det økonomiske og sosiale råd). En klart uttrykt forutsetning i det finske utredningsarbeidet, også fra regjeringens side, er at det er behov for å styrke vernet av naturgrunnlaget for samiske næringer og samekulturen.

Justisministeriet har siden 1999 igangsatt flere utredninger omkring rettsforholdene til land og vann i sameområdet. Dels gjelder det klarlegging av intern rett og folkerett, dels utarbeidelse av forslag til nye former for forvaltning av grunnen innenfor sameområdet (Vihervuori i 1999, Wirilander i 2001 og kommisjonen for anvendelsesretten til statens grunn innenfor samenes hjembygdsområde, ledet av landshøvdingen Hannele Pokka). Fellesnevneren for utredningene er behovet for å anerkjenne en rett også for samene til grunnen som i dag har status som statseiendom, og for å gi samene medinnflytelse over arealdisponeringen til vern av naturgrunnlaget for samisk kultur. Samtidig er det tatt til orde for at den øvrige lokalbefolkningen som bruker utmark i sameområdet bør få samme rettsstilling som samiske brukere, fordi en forskjellsbehandling på etnisk grunnlag ville virke urimelig og unødig konfliktskapende. Dette vil i tilfelle innebære at alle utmarksbrukere i sameområdet får en sterkere stilling på nåværende statsgrunn enn tilsvarende brukere på statsgrunn ellers i Finland. Det er grunn til å fremheve at denne vurderingen og forslaget er helt sammenfallende med Samerettsutvalgets utredning for Finnmark, der det er et bærende prinsipp at utmarksbrukere innenfor et bestemt geografisk område bør ha lik rett, uavhengig av etnisk bakgrunn, selv om denne rettsstillingen er samerettslig begrunnet.

Den finske regjering og Riksdagen har ikke direkte tatt stilling til gjeldende rett, men begge har klart uttrykt at en avklaring og lovendringer må til, for å styrke vernet for naturgrunnlaget for samisk kultur.

Det henvises for øvrig til Heikki J. Hyvärinens fremstilling av samenes rettslige stilling i Finland i NOU 1997: 5 kapittel 3 (s. 101 flg.).

4.5.3 Det finske lovforslaget

I juni 2002 ble det finske justitieministeriets utkast til lov om samrådsutvalg for naturvernområdet på samenes hjembygdsområde og lov om endring av loven om Skogsstyrelsen sendt på høring.

Målsettingen for lovforslaget er å rydde unna

hindringer for ratifisering av ILO-konvensjonen. Sentralt i lovforslaget står opprettelse av et samrådsutvalg som gir samene i egenskap av urfolk rett til å delta i beslutningene om arealbruken. Justitieministeriet legger til grunn at den någjeldende lovgivningen i samsvar med likestillingsprinsippet ivaretar både samenes og majoritetsbefolkningens rettigheter når det gjelder arealbruken, men at den ikke anerkjenner samene som en særskilt gruppe som urfolk.

I henhold til forslaget skal både samene og den øvrige befolkningen gis rett til medvirkning innenfor rammene for Skogsstyrelsens nåværende beslutningsordning. På grunn av at samene med unntak av i Utsjoki kommune er i mindretall innenfor samenes hjembygdsområde, vil det ikke ivareta ILO-konvensjonens mål å styrke den rettslige stillingen til den lokale befolkningen. Av den grunn understrekes det at det er viktig at også Sametingets rolle som en bidragende faktor som påvirker arealbruken beholdes ved siden av det samrådsutvalget som skal opprettes. Det skal også undersøkes hvilke muligheter som finnes for å trygge samekulturens særtrekk og bevaring gjennom annen lovgivning.

Sentralt i lovutkastet er forslaget om opprettelse av et samrådsutvalg for formål som gjelder Skogsstyrelsens arealbruksavgjørelser i Øvre Lapplands naturvernsområde. I henhold til forslaget skal samrådsutvalget gi uttalelser som i en viss grad binder Skogsstyrelsens virksomhet i området. I utvalget skal det finnes representanter både fra Sametinget og fra den øvrige lokalbefolkningen. Statens jord skal imidlertid fremdeles eies av staten og være i Skogsstyrelsens besittelse.

Samrådsutvalget skal settes sammen av 11 eller 12 medlemmer. Etter alternativ 1 skal fem medlemmer utpekes av Sametinget, hvorav ett medlem skal representere skoltesamene. Hver av medlemmene skal ha ett personlig varamedlem. Kommunene innenfor samenes hjembygdsområde skal utpeke fem medlemmer med varamedlemmer. Enontekis, Utsjoki og Sodankylä skal utpeke ett medlem hver med varamedlem, mens Enare kommune skal utpeke to medlemmer med varamedlemmer. Dette er på grunn av at Enare har en merkbart større befolkning enn de andre kommunene, samt at naturressursene, særlig skogressursene, har en særskilt regionaløkonomisk betydning.

I alternativ 2 foreslås det 12 medlemmer i samrådsutvalget. I tillegg til de ovenfor nevnte medlemmene skal ett medlem utpekes etter forslag fra reinbeitelaget fra samenes hjembygdsområde. Etter dette alternativet har den samiske befolkningen i praksis majoritet siden samene er i majoritet i Ut-

sjuk i tillegg til at samene er i majoritet i de fleste reinbeitelagene.

Ordføreren for samrådsutvalget skal representere staten. Forslag til ordfører fremmes av Jord- og skogbruksministeriet etter at Sametinget og kommunene er hørt. Utvalget utnevnes for fire år om gangen.

Justitieministeriet viser til at samrådsutvalgets sammensetning har en spesiell betydning, da den er et uttrykk for at retten til deltakelse som forutsett i den finske grunnloven sikres. En slik rett kreves også for at ILO-konvensjonen skal kunne ratifiseres. Det vises til at det vil best være i samsvar med ILO-konvensjonen om utvalgets majoritet består av samer. Dette vil i henhold til forslaget være tilfelle, da Utsjoki kommune som har samisk flertall, sannsynligvis vil velge en same til sin representant på samme måte som de samiske reinbeitelagene.

Utvalget kan nedsette kommunale arbeidsgrupper som skal bidra til å sikre at distriktsforskjeller tas i betraktning på best mulig måte. Arbeidsgruppene dannes i prinsippet på samme måte som de fungerende kommunale utvalg i dag, som således opphører samtidig. I de kommunale arbeidsgruppene skal det særlig være representanter for næringslivet.

Utvalget skal gi uttalelser om sentrale prinsipper vedrørende bruken av grunn på de samiske områder innen naturforvaltning i Øvre Lappland innenfor områder særskilt fastsatt av Skogstyrelsen. Utvalget skal være et selvstendig samrådsutvalg med et mandat som fastsettes i særskilt lov. Dette vil understreke utvalgets uavhengighet av Skogsstyrelsen. Utvalget skal delta i utarbeidelsen av planer for naturressurser innen naturforvaltning i de samiske områdene og definere avvikende prinsipper på andre områder under Skogsstyrelsen ved å gi uttalelser om visse prinsipielle faktorer. Utvalget vil ikke ha direkte beslutningsmyndighet.

Utvalget skal uttale seg om godkjenning, endring og oppfølging av naturressursplanen for det samiske hjembygdsområdet i saker innenfor Skogstyrelsens Eiermandat. Dette gjelder nærmere presiserte hogstplaner og skogbruksprinsipper, prinsipper for salg, kjøp og leie av grunn, godkjenning av planer for bruk og pleie av naturvernområder og villmarksområder, samt godkjenning av regler for organisering av fritidsbruk av disse og av statens utfluktsområder, godkjenning av snøscootertraseer, prinsipper for avgifter for ferdselstillatelse i terrenget og prinsipper for salg av jakt- og fisketillatelse.

Skogsstyrelsen kan kun fravike uttalelsene i særskilte tilfeller. Uttalelsene kan ikke påklages.

Dette anses ikke nødvendig da Skogsstyrelsens endelige beslutning kan endres gjennom «besvär», slik som tidligere.

Utvalgets sentrale betydning finnes i at det skal sikre at de prinsipielle avgjørelser om arealbruken i området forener pleie, bruk og vern av naturressursene, og at forutsetningene for samekulturen trykkes med hensyn til lokale forhold og utviklingsbehov. Målsettingen er å finne en løsning som er holdbar både økologisk, sosialt, kulturelt og økonomisk. Arealbruken vil bli styrt gjennom uttalelser innenfor rammen av gjeldende lovgivning. Den materielle lovgivningen endres ikke, og rettighetene til for eksempel jakt og fiske på statens grunn vil således opprettholdes som før. Dette gjør at samrådsutvalget gjennom en uttalelse ikke kan utelukke andre enn lokalbefolkningen fra eksempelvis jaktrettigheter. Skogsstyrelsen vil heller ikke kunne handle i samsvar med en uttalelse fra samrådsutvalget som går utover Skogsstyrelsens kompetanse.

Samrådsutvalgets uttalelser gis på bakgrunn av flertallsvedtak. Etter alternativ 1 skal 7 av de 11 medlemmene stemme for uttalelsen, og etter alternativ 2 må 8 av 12 stemme for. Ved stemmelikhet skal lederens stemme være avgjørende. Flertallskravet begrunnes med et forsøk på å forene konflikter om arealbruken på en effektiv måte. Siden uttalelsene i høy grad vil være bindende, er det en målsetting at de er mest mulig enstemmige. Dette er vesentlig også av den grunn at sakene som uttalelsene dreier seg om vil være strategiske og prinsipielle, og på grunn av at kontinuitet og langsiktighet er et mål.

Høringsuttalelsene til lovforslaget var kritiske. Noen mente at forslaget ga for vidtrekkende myndighet til samene, mens andre mente at de samiske interessene ikke ble ivaretatt i sterk nok grad. Det var særlig sammensetningen av samrådsutvalget som ble kritisert. Heller ikke det finske Sametinget sluttet seg til proposisjonen.

Lovforslaget er trukket tilbake, da det ikke ble ansett ønskelig å fremme det rett før parlamentsvalget i mars 2003. I tillegg skal det også påbegynnes et juridisk-historisk forskningsarbeid som skal pågå i 2–3 år. Lovforslaget er derfor utsatt til etter at dette arbeidet er avsluttet.

4.5.4 Oppsummering av status for finsk samerett

Et samenes bosettingsområde (hembygdsonråde) er definert og gitt formell status som grunnlag for valg til Sametinget, og for mulige rettigheter til land og vann.

Reindrifftsrett som samisk særrett innenfor sameområdet er under utredning, men så langt uløst.

Samenes rettsstilling på statens grunn, utover spørsmålet om reindrifftsrett, er også under utredning, men uløst.

Jakt og fiske er særlig viktige næringer i området, og rettsspørsmålene her er tilsvarende betydningsfulle.

Samenes rett til kulturell autonomi er fastslått i grunnloven, men konsekvensen for rettsforhold til land og vann i sameområdet er ikke klar.

Urfolksstatus for samene er også fastslått i grunnloven, og har bidratt til en intensjon om å ratifisere ILO-konvensjonen. Spørsmålet om nødvendige lovendringer for å sikre at konvensjonens bestemmelser om rett til land og vann er oppfylt er under utredning.

Folkeretten har spilt en betydelig rolle, artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter har kommet til anvendelse både for nasjonale domstoler og internasjonalt. Sametinget og Riksdagen har sammen bidratt til å sette folkeretten i fokus og knytte den sammen med samenes styrkede stilling i den finske konstitusjonen.

Det foreligger en offentlig erkjennelse av at noe har gått galt i den historiske utvikling av samenes rettsstilling. Dette danner utgangspunkt for utredninger nå med sikte på å styrke samenes rettsstilling på statens grunn i sameområdet. Forslag foreligger om at dette bør skje ved at alle brukere av utmark får en selvstendig rett til den aktuelle utnyttelse, uavhengig av om de er samer eller ikke. Sametinget forutsettes også å få innflytelse over fremtidig arealdisponering i sameområdet.

4.6 Russland

Kolahalvøya er et gammelt samisk område, der det fortsatt bor samer ved siden av andre urfolksgrupper og russere. Samene er imidlertid fåtallige og marginalisert, og de nyter i liten grad godt av den gryende utviklingen av en urfolksrett i Russland.

I forbindelse med det forberedende arbeid med en mulig nordisk samekonvensjon har Sametingene gitt uttrykk for at også Russland og de russiske samene bør være med i en slik sammenheng. State har ikke vært uenige i dette, men det er likevel en felles konklusjon at man inntil videre driver dette arbeidet på nordisk basis.

4.7 Nordisk samarbeid

Norge, Sverige og Finland samarbeider på en rekke områder innenfor det samepolitiske feltet. *Nor-*

disk Samisk Institutt har for eksempel gjennom en årrekke bidratt til å øke kunnskapen om historiske og samerettslige forhold i alle tre land, og dermed også bidratt til utviklingen av en nordisk samerett.

Innenfor *Nordisk råd* har samene ved de tre sametingene fått observatørstatus og det er opprettet et samarbeid mellom de tre regjeringenes ansvarlige ministre for samiske saker og de tre sametingspresidentene, med faste årlige møter.

Under Nordisk Råds sesjon i Reykjavik i 1995 besluttet de nordiske ministrene som er ansvarlige for samiske saker i Norge, Sverige og Finland å sette i gang et samarbeid med sikte på en nordisk samekonvensjon. Bakgrunnen for beslutningen var samenes eget ønske om en konvensjon. Dette ble tatt opp første gang av Samerådet i 1986 og fulgt opp av Samerådets juridiske utvalg som utarbeidet et utkast til en samekonvensjon. I en fellesrapport fra 1988 «Behov og grunnlag for en nordisk samekonvensjon» om de tre samerettsutredningene i Finland, Sverige og Norge påpekte man behovet for og nytten av en slik konvensjon. Rapporten tok opp flere temaer som det vil være av betydning å regulere i en konvensjon, slik som blant annet samarbeid om lovspørsmål, samisk kultur, språk, utdanning, helse, miljø og næringsutøvelse. Sametingene har understreket betydningen av en nærmere regulering av samenes status og rett til selvbestemmelse.

Med utgangspunkt i rapporten utarbeidet av Norge, Sverige og Finland i samarbeid med sameetingene, er det nå nedsatt en ekspertgruppe som skal utarbeide et forslag til en nordisk samekonvensjon. Gruppen har to medlemmer fra hvert av landene, hvorav det ene er oppnevnt av de respektive sametingene. Arbeidet starter i begynnelsen av 2003 og skal vare i tre år.

4.8 EU og samenes rett til tradisjonell bruk

EU og samenes rett til tradisjonell bruk oppstod som en aktuell problemstilling under de tre lands medlemskapsforhandlinger, ved at Norge notifiserte den samiske særretten til reindrift i de tradisjonelle samiske områder og gjorde oppmerksom på at pågående utredninger kunne resultere i fastslåelse av ytterligere samiske rettigheter til land og vann. Det ble henvist både til norsk rett og folkeretten, og påpekt at en slik tinglig særrett for urfolk burde avklares og godkjennes i forhold til EU-retten. Resultatet ble protokoll 3 til traktaten om tiltredelse, som fastslår at EU-retten ikke er til hinder

for en eksklusiv rett til reindrift for samer i deres tradisjonelle områder i Norge, Sverige og Finland, samt åpner for aksept av mulige ytterligere samiske særrettigheter i de samme områdene etter en nærmere angitt prosedyre.

Protokollen er bindende for EU, men er foreløpig ikke gjort til en del av EØS-avtalen og er dermed ikke bindende for Norge. Protokollen er likevel viktig fordi den innebærer en anerkjennelse innen EU-retten av urfolks rett til tradisjonell bruk av land som grunnlag for vern av kulturen. For Norges del kan dette få betydning dersom det oppstår spørsmål om samiske interesser ved gjennomføringen av nye direktiver mv. i EØS-avtalen.

4.9 Nordisk urfolksrett og samerett vurdert samlet

Ovenfor er urfolks rettsstilling og selvstyreordninger i Norden gjennomgått. En samlet vurdering kan være nyttig, både av hensyn til nordisk samarbeid på området, og fordi Norges hovedansvar for samisk kultur som følge av at flertallet av samene er norske borgere, tilsier at samerettslige endringer i Norge bør utformes også under hensyn til rettsutviklingen i Sverige og Finland. Alle tre land har også anerkjent samenes status som urfolk med tradisjonelle områder på tvers av statsgrensene, og har i dag som erklært mål å gå sammen om å verne grunnlaget for samisk kultur. Felles er også erkjennelsen av at dette må skje i nært samarbeid med de tre sametingene, og at disse må ha et hovedansvar for å bedømme hva som gagnar eller er til skade for samisk kultur. I denne forstand er det grunn til å ta i bruk begrepet nordisk samerett, til tross for at innholdet i sameretten ikke er identisk i de tre land.

Om også Grønland inkluderes og det fokuseres på den samlede innsats for urfolks rettsvern internasjonalt, som under arbeidet med ILO-konvensjonen i 1988–89, er det naturlig å utvide begrepet til å tale om en *nordisk urfolksrett*. Til det samlede bilde hører Russland, som også har en samisk folkegruppe i tillegg til et betydelig antall andre nordlige urfolk.

Grønlands hjemmestyre i statsfelleskap med Danmark er, historisk sett, det nyeste skudd på stammen i en lang utvikling av det statsrettslige forhold til de gamle land i vest som ble liggende under den danske krone etter 1814. Hjemmestyret er ikke i utgangspunktet tuftet på folkeretten, men har etter Danmarks ratifikasjon av ILO-konvensjonen i 1996 også fått en urfolksrettslig side. Gjennom

hjemmestyreloven av 1978 har dansk rett lovfestet en opprinnelig, kollektiv rett til grunn og fornybare ressurser på Grønland, og dessuten at den danske stat og det grønlandske hjemmestyret er enige om at dette er en god løsning som fullt ut tilfredsstillende konvensjonens krav til anerkjennelse av rettigheter og urfolks kontroll med arealdisponeringen.

Forståelsen av ILO-konvensjonen og dens nasjonale etterlevelse er i dag blitt et nordisk anliggende etter at Norge og dernest Danmark har sluttet seg til konvensjonen, og både Finland og Sverige har som erklært mål å gjøre det etter fullførte utredninger. Det rettsforhold som allerede var etablert på Grønland har dermed fått en sterkere betydning for løsningen av rettsforholdet til samene, som de tre statene arbeider med. Hovedelementene er at den sedvanemessige, kollektive retten til land og fornybare ressurser er rettslig anerkjent. Grønlanderne har også medbestemmelsesrett og andel i inntektene fra de ikke-fornybare ressursene.

Felles for Norge, Sverige og Finland er at i alle tre landene er det stilt spørsmål på politisk og rettslig grunnlag om holdbarheten av, og innholdet i, statens eiendomsrett i nordområdene, under henvisning til samenes rettigheter til land og vann i de samme områdene. Felles er også at typisk samisk bruk (høsting av utmark og fravær av intensivt jordbruk) ikke har ført til eiendomsrett eller selvstendig bruksrett for de faktiske brukerne, men derimot for staten, ut fra en historisk sett ny oppfatning fra midten av 1800-tallet om at den bruk som samene utøvde ikke var rettskapende. Med et betinget unntak for reindriften i Sverige og Norge, ble samisk bruk fra gammelt av deretter stående uten rettslig anerkjennelse og vern i mer enn hundre år.

Det har nå vokst frem en erkjennelse i alle tre land av at samenes rett til tradisjonell bruk av land og vann må få en avklaring og anerkjennelse i loverket og et styrket vern som grunnlag for kulturen.

Alders tids bruk (urminnes hävd) er trukket frem i rettspraksis og juridisk litteratur som en avgjørende rettskilde i alle tre land, særlig der samer har stått uten hjemmel i lov eller avtale for sin bruk. Det er altså et felles trekk i rettsutviklingen at samers bruk av land og vann igjen blir ansett som grunnlag for erverv av selvstendige rettigheter, selv om andre, oftest staten, på et tidspunkt har fått status som eier med full rådighet over områder som samer hele tiden har brukt. Anerkjennelsen baseres på gamle nordiske rettsgrunnlag som alders tids bruk og allmenningsrettslige betraktninger. I bakgrunnen ligger riktignok utviklingen av urfolksretten i folkeretten, og noen ganger har den vært direkte utslagsgivende, som i de nevnte finske

mineralsakene. Det avtegner seg likevel et bilde av en nordisk rettsutvikling der man stiller spørsmål ved om faktisk samisk bruk er blitt tillagt den rettskapende virkning som den skulle hatt på vanlig tingsrettslig grunnlag.

Det kan reises spørsmål om man kan se konturene av en sammenfallende løsning vedrørende samisk rett til land og vann som kjennetegnes ved at selve anerkjennelsen skjer på tingsrettslig grunnlag med det innhold som den faktiske bruken gir grunnlag for, mens det særlige rettsvernet for bruksutøvelsen som basis for kulturen etableres på folkerettslig grunnlag, og derfor med sametingene i rollen som kulturvernere og ikke som innehaver av privatrettslige rettigheter.

Det kan også konstateres visse likhetstrekk mellom det tidligere omtalte rettsgrunnlaget «native title» i land med engelsk rettstradisjon og den nordiske utviklingen i retning av å gi instituttet alders tids bruk en fornyet og tilpasset anvendelse ved spørsmålet om opparbeidelse av rettigheter på grunnlag av tradisjonell samisk utmarksbruk. I begge tilfeller kan en selvstendig rett (bruksrett eller eiendomsrett) anerkjennes på grunnlag av langvarig faktisk bruk, selv om det ikke finnes noe annet rettsgrunnlag, og selv om andre kan vise til konkurrerende rettserverv på grunnlag av tidligere lov eller avtale. Felles er også at det er urfolksgruppens kollektive, tradisjonelle bruksutøvelse som er gjenstand for anerkjennelse og rettsvern, og at det er gruppen som opptrer som rettsbærer. Det underliggende rettslige resonnement synes også å være sammenfallende. De opprinnelige brukere, som har opprettholdt bruken helt frem til i dag, kan ikke nektes rettslig anerkjennelse og vern for denne så lenge de ikke selv har gitt avkall på retten til fortsatt bruk. Dette gjelder selv om mellomliggende lovgivning eller statsmyndigheters oppfatning har vært at deres bruk ikke har vært rettskapende, men bare såkalt «tålt bruk».

Spørsmålet er hvilken betydning denne parallelle utviklingen kan sies å ha. Direkte rettslig bindende er den ikke, i den forstand at Norge skulle være forpliktet til å følge opp løsninger i andre land. Betydningen ligger mer i eksemplets makt i den politiske debatten og i henvisningen til andre lands forståelse av forholdet mellom intern urfolksrett og folkeretten. En gjennomgående oppfatning i disse landene er at «native title» samsvarer godt med folkerettens regler om anerkjennelse og vern av urfolks tradisjonelle bruk av land og vann.

Statens opptreden som både eier og forvalter har sterke fellestrekk i alle tre land. Virksomheten har i langt større grad hatt preg av offentlig forvaltning av samfunnets interesser i store og tynt befolkede

områder, enn av en grunneiers privatrettslige disposisjoner. Myndighetene har vært varsomme med å foreta rettslige disposisjoner over arealene ved salg eller på annen måte og har jevnt over latt eksisterende bruk i fred, og konsentrert seg om å regulere brukskonflikter som har vakt myndighetenes bekymring.

Det har vært reist spørsmål om denne opptreden kan ha rettslige konsekvenser ved at den gir uttrykk for en oppfatning om rettsforholdet mellom staten og de lokale brukere. To ulike synsmåter har gjort seg gjeldende. For det første at staten har vist tilbakeholdenhet med å disponere rettslig både fordi det ikke har vært aktuelt, men også fordi man ønsket å vise hensyn overfor lokale brukere, uten at dette har vært sett som noen rettsplikt. I motsatt retning har det vært hevdet at staten gjennom sin forsiktede praksis nettopp har erkjent at den ikke har hatt noen full eierrådighet, og at de stedlige embetsmenn i nord var vel kjent med lokal sedvane og rettsoppfatning, og har opptrådt deretter både i forhold til brukerne og til de sentrale myndigheter. Dette synspunktet faller sammen med den tradisjonelle lære i folkeretten om en slags vergemålsforpliktelse for stater med urfolk til å verne tradisjonell bruksutøvelse. Den har også en parallell i svensk rettstradisjon og samepolitikk, med anerkjennelse av samebyer som bærere av en tradisjonell, kollektiv rett. I tilfelle man ser statens tilbakeholdende opptreden som uttrykk for en bevisst aksept av fortsatt eksisterende gammel bruk, så er det nærliggende å trekke den slutning at den ikke står fritt som en annen grunneier, og at man har en rettsstilling som mer ligner på en statsallmenning.

De mange fellestrekkene mellom norske, svenske og finske samiske forhold tilsier også at rettspraksis fra de andre landene vil kunne være relevant ved fastleggelsen av intern rett. Dette må i utgangspunktet både gjelde nasjonal rettspraksis fra landene, og avgjørelser fra internasjonale organer, som uansett kommer inn som en kilde ved tolkningen av de konvensjonstekster avgjørelsene gjelder.

Skal man forsøke å trekke noe ut av den foreliggende rettspraksisen, må dette være at samers selvstendige rett til utnyttelse av land og vann på grunnlag av langvarig bruk i økende grad anerkjennes. I ett tilfelle, den norske Svartskogsaken, førte bruken til full eiendomsrett for utøverne, men alle avgjørelsene har det til felles at de fastslår en selvstendig rett som nyter samme rettsvern som eiendomsrett, men i de øvrige sakene med et positivt angitt, begrenset innhold. Også de finske avgjørelsene forutsetter at staten og andre eventuelle rettighetshavere må respektere en samisk bruksrett (reindrift), selv om den ikke har lovhjemmel, og

selv om staten tilsynelatende har full rådighet som eier.

Den samtidige samerettslige utvikling i tre land har medført en rekke utredninger, lovforslag og etter hvert også lovendringer. Da disse i stor grad gjelder likeartede spørsmål, vil det være i tråd med nordisk tradisjon å legge vekt på størst mulig rettslikhet i de tre land, som et hensyn i seg selv.

Samisk rettsoppfatning er nå et vesentlig element i rettsutviklingen i alle tre land. Etter opprettelsen av sametingene i Norge, Sverige og Finland har samene en mulighet til å samstemme oppfatningene på en annen måte enn tidligere. Hver enkelt stat har en plikt til å høre på sitt sameting, og til å legge vekt på hva dette mener om konsekvenser for samisk kultur. Sametingene mener at statene tilbake i tid har tiltatt seg en eierposisjon på svikten- de rettslig grunnlag, og at dette bør erkjennes i dag som utgangspunkt for endringer som skal tjene til å styrke grunnlaget for samiske næringer og kulturen. Det er viktig å merke seg at sametingene ikke krever rettshistorien reversert, men derimot legger hovedvekten på anerkjennelse og vern av faktisk samisk bruk som fortsatt foregår.

Spørsmålet vil videre være om rettsstillingen til de øvrige eiere eller brukere utenom staten vil bli berørt, og om dette i så fall skaper hindringer for ellers aktuelle endringer. I alle tre land er dette til dels omstridt og uklart, med den følge at noen frykter å bli forfordelt gjennom endringer som er same- rettslig fundert. Løsningen på dette problemet kan være å lovfeste alle grupper av brukeres selvstendige rett, etter visse kriterier som anses treffende for de aktuelle forhold. Dessuten er det grunn til å merke seg en bred enighet om at anerkjennelse av nye, samerettslig begrunnede rettigheter bør gis lik anvendelse for alle utøvere innenfor et bestemt geografisk område, uten hensyn til etnisk bakgrunn. Dette er gjeldende rett på Grønland og går igjen i utredninger og forslag i de øvrige landene. Heller ikke sametingene har ønsket at det skal innføres rettighetsskiller innenfor lokalbefolkningen på etnisk grunnlag, men tvert imot gitt uttrykk for at det ville være både urimelig og uheldig.

Folkerettsutviklingen har bidratt til en gradvis harmonisering av nordisk samerett. Flere forhold trekker her i samme retning i stadig sterkere grad. Statene har behov for å samordne sin forståelse og implementering av de relevante folkerettsreglene (SP art. 27 og etter hvert ILO-konvensjonen), same- tingene gjør seg gjeldende i internasjonale fora med oppfatninger både om nordisk samerett og om internasjonal urfolksrett og -politikk og internasjonal oppmerksomhet rettes mot Norden hvor same- ne har spilt en viktig rolle for urfolks rettsstilling i

folkeretten. Alt dette bidrar til et behov for mest mulig like løsninger på samerettslige spørsmål, der det lar seg gjøre.

Sammenfallende samepolitiske mål for statene bidrar også til harmonisering av samerettslige forhold som er likeartede. Det er i dag et erklært mål å samordne politikk og rettsutvikling på dette området. Det er en nordisk dynamikk i samerettsutviklingen som er sterkere enn på de fleste andre rettsområder, og denne gjør seg gjeldende uavhengig av progresjonen for den planlagte nordiske samekonvensjonen.

Likevel foreligger det faktiske og rettslige forskjeller på andre områder som er til hinder for en fullt ut harmonisert samerett. Det dreier seg om forskjeller i nasjonal rett, næringsveier, bosettingsforhold mv.

Den foreløpige konklusjonen med hensyn til nordisk samerett er at denne neppe som helhet er direkte rettslig bindende, men det synes likevel å foreligge en presumsjon for at like forhold skal besvares likt i landene, om ikke spesielle grunner talar mot det. Utviklingen i nabolandene styrker behovet for endringer og gir visse føringer for valg av løsninger. Endringer bør ikke føre til større ulikhet over grensene, tvert om helst gi større likhet for å lette samisk samvirke over grensene.

Det foregår *en rettsutvikling* i alle tre land som klart peker i retning av større samerettslig likhet, og som både er et resultat av samisk samordning og et ønske hos statsmyndighetene om å styrke grunnlaget for samekulturen samlet.

Et felles kjerneinnhold ser ut til å være under utvikling: Anerkjennelse av en selvstendig samisk rett til tradisjonell utnyttelse av land og vann basert på langvarig bruk, og vern av denne retten mot arealdisponering som skader grunnlaget for samisk kultur.

4.10 Oppsummering av utenlandsk rett og forholdet til folkeretten

I rettsstater med anerkjente urfolk foreligger det i dag en eller annen form for rettslig anerkjennelse

og vern av deres tradisjonelle bruk av land og vann. Det kan sies å ha utviklet seg en minimumsstandard for retten til land og vann for anerkjente urfolk, som innebærer at «nullrett» ikke lenger lar seg forsvare.

Når det gjelder formen for rettslig anerkjennelse og graden av rettsvern, så er bildet like mangfoldig som variasjonene i rettsforhold og i faktiske forhold tilsier. Likevel kan det spores en tilnærming i takt med folkerettsutviklingen, og trolig også som følge av at urfolks økende innflytelse i statene trekker i retning av løsninger som har likhetstrekk fordi de fremtrer som rimelige og fornuftige.

Et annet fellestrekk ved utviklingen henger sammen med det første: Når det først foreligger en form for rettslig anerkjennelse, vil denne danne grunnlag for å sikre urfolks medvirkning eller innflytelse i forbindelse med arealdisponering som påvirker den fortsatte bruk av deres tradisjonelle områder. Slike ordninger forutsetter både en uttrykkelig anerkjennelse av rett og en kollektiv enhet å forholde seg til for myndigheter, utbyggere og andre rettighetshavere.

Spørsmålet er om det er grunnlag for å konkludere med at det foreligger rettslige eller politiske føringer i utenlandsk rett som bør få konsekvenser for løsningene i Norge.

Gjennomgangen ovenfor tilsier at det bør skilles mellom Norden og øvrige land. Det allmenne bildet er at politiske føringer i en retning finnes, men at det ikke ligger rettslige bindinger i dette. For Norden er føringene sterkere. For svensk-norsk samerett synes det å foreligge direkte rettsvirkninger gjensidig i reindriftretten og ellers i form av en presumsjon for likt svar på like situasjoner om ikke særlige forhold tilsier noe annet. Det siste gjelder trolig også for finsk samerett.

Rettsforholdet mellom samene som brukere og staten som grunneier på tradisjonelt samisk område har også så store likheter i de tre land at det er naturlig å se over grensene, både i den rettslige analysen og ved aktuelle lovendringer. En slik samlende rettsutvikling vil utvilsomt også være et positivt element i den folkerettslige og internasjonale sammenheng, særlig om den skjer gjennom en nær kontakt med sametingene.

5 Folkerett

5.1 Innledning

Folkeretten har regler som er bindende for staten når det gjelder det samiske folks rettsstilling i Norge. Det samiske folk har status som urfolk og er dessuten en etnisk, kulturell og språklig minoritet. Dette ligger bak vedtakelsen av Grunnloven § 110 a i 1988, og er senere kommet til uttrykk i lovgivningen ellers, ved ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjonen) i 1990, og i den løpende utforming av samepolitikken.

Grunnlovsbestemmelsen ble vedtatt som et direkte resultat av Samerettsutvalgets første utredning i NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling. Utvalget ga uttrykk for at Norge har folkerettslige forpliktelser i forhold til samene og samisk kultur, og at dette også gjelder rettsforhold til grunn som utgjør naturgrunnlaget for kulturen. Senere har det skjedd en betydelig utvikling av urfolks rettsstilling i folkeretten.

Folkeretten har regler både om urfolk og om minoriteter, som Norge er bundet av, og samene kan påberope seg rettigheter med grunnlag i begge regelsett. I vurderingen nedenfor legges hovedvekten på reglene om urfolk, fordi det er disse som er mest sentrale for spørsmålene knyttet til samenes rett til land og vann og vern av naturgrunnlaget for samisk kultur. Folkerettens regler om minoriteter vil imidlertid ha selvstendig betydning hvis de unntaksvis skulle gi et sterkere vern enn det som følger av urfolksretten. Som utgangspunkt er det imidlertid slik at urfolksretten er «territoriell», mens minoritetsretten ikke er det. Kjernen i urfolksretten er vedkommende gruppes langvarige og historiske tilknytning til et bestemt landområde som fortsatt er av vesentlig betydning for deres kultur, mens minoritetsvernet er knyttet til kultur, språk, religion og etnisitet uten særskilte regler som direkte omhandler rettigheter til land. En annen forskjell mellom disse to kategoriene er at urfolksrettighetene i betydelig grad er kollektive rettigheter, mens minoritetsrettighetene er både kollektive og individuelle rettigheter.

Forholdet mellom regelverkene illustreres ved Sametingets holdning til spørsmålet om status som «nasjonal minoritet». I forbindelse med Norges tilslutning til Europarådets rammekonvensjon for be-

skyttelse av nasjonale minoriteter fra 1995 ønsket Sametinget ikke at samene i Norge skulle få status som nasjonal minoritet, under henvisning til deres etablerte status og sterkere rettsstilling som urfolk.

Den folkerettslige problemstillingen gjelder ikke bare Norges forpliktelser i henhold til det relevante internasjonale regelverk for urfolk og minoriteter. Samefolkets tradisjonelle områder strekker seg over store arealer i fire stater, men langt de fleste samer bor i Norge og er norske statsborgere. Dermed vil Norges samepolitikk og samerett i stor grad være bestemmende for utviklingen av samisk kultur som helhet, også i nabolandene. Statene har hver for seg et ansvar i forhold til samekulturens stilling og utvikling i eget land, dels basert på intern rett og dels som følge av folkerettsregler de er bundet av. Den interne rettsutviklingen i urfolksstater og i nordisk samerett er behandlet i punkt 4.

For en nærmere gjennomgåelse av folkeretten er det behov for å skille mellom samenes rolle som henholdsvis rettighetshavere og som samfunnsmessige aktører. I forskjellige sammenhenger opptrer samer som innehavere av rettigheter, både individuelt og kollektivt, eller som valgte representanter for den samiske befolkning i landet, som tilfellet er med Sametinget. Disse ulike rollene er forskjellige og må holdes fra hverandre når de aktuelle spørsmål drøftes. Sametinget som folkevalgt organ har stor legitimitet i spørsmål om hvilken politikk eller arealdisponering som vil være god eller dårlig for samisk kultur, men dette folkevalgte organet er ikke selv bærer av privatrettslige rettigheter. Grupper av reindriftsutøvere eller andre samiske utmarksbrukere kan ha opparbeidet selvstendige rettigheter i bestemte områder.

Å se sammenhengene mellom folkerett, nasjonal rett og internasjonal politikk er viktig i arbeidet med en ny lov, både for å kunne skille mellom rettslige forpliktelser og politiske vurderinger, og for å få et best mulig grunnlag for vanskelige politiske overveielser der det finnes rettslige gråsoner. En tidvis sterk debatt og strid i Finnmark om hva som er gjeldende folkerett om samiske rettigheter til land og vann og om Sametingets stilling og oppgaver viser tydelig behovet for å klargjøre hva som følger av folkeretten og norsk rett, og hva som er politiske vurderinger.

Det foreliggende materialet fra Samerettsutval-

gets utredningsarbeid viser til dels stort sprik i oppfatningen av gjeldende folkerett. Urfolksretten har vært i rask utvikling, også i den tiden som har gått siden utvalget la frem NOU 1997: 4 og NOU 1997: 5. I denne situasjonen blir det særlig viktig å kartlegge gråsoner i forholdet mellom gjeldende rett og politiske vurderinger.

Til tross for et sprikende grunnlagsmateriale som har etterlatt atskillig uklarhet, tok Samerettsutvalget ikke tydelig stilling til hva som ble lagt til grunn som gjeldende folkerett, da utvalget la frem sine forslag i NOU 1997: 4. Utvalget har heller ikke tatt klart standpunkt til hvor samiske rettigheter foreligger geografisk, noe som medfører et særlig problem ved anvendelsen av folkerettsreglene. Som det fremgår av drøftelsen nedenfor stiller folkeretten krav om særskilt vern av områder som urfolk tradisjonelt har brukt, og skiller også i noen grad mellom områder der urfolket har vært alene om bruken, og områder som har vært i felles bruk med andre.

Drøftelsen av hvordan de relevante folkerettsreglene kan komme til anvendelse, må derfor skje uten at det foreligger noe holdbart grunnlag for å peke ut bestemte områder av den ene eller andre kategori. Rettesnoren må da bli at man bygger på den kunnskap som finnes om bruksforholdene, og søker etter løsninger i tråd med folkerettsreglene, uten at det foretas en geografisk avgrensning av områder som samene har særskilte rettigheter til.

I punkt 3 er det gitt en oversikt over sentrale rettskilder i nasjonal rett som er relevante ved vurderingen av samenes rettigheter til land og vann i Finnmark. Innenfor folkeretten er det særlig to kilder som står sentralt: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27, og bestemmelsene om landrettigheter i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Det finnes også andre folkerettslige regler som Norge er bundet av og som kan tenkes å være av betydning generelt for samiske spørsmål. For spørsmålet om samiske rettigheter til land og vann er det imidlertid de to nevnte konvensjonene som er av særlig interesse, og gjennomgangen begrenses til disse.

5.2 Historisk perspektiv, begrepsbruk og tidligere utredninger

5.2.1 Historisk perspektiv på urfolksretten

Spørsmålet om urfolks rettsstilling i det internasjonale samfunn er ikke av ny dato. Dagens rettsstilling på dette feltet har røtter tilbake til den euro-

peiske koloniseringen av Amerika. Rettsforholdet til de koloniserte urfolkene ble tidlig gjenstand for debatt og lovgivning, både hos kolonimaktene og på overstatlig nivå gjennom den katolske kirken. Senere har temaet levd videre gjennom juridisk litteratur og statspraksis, inntil det ble tatt inn som en del av Folkeforbundets og ILOs (Den internasjonale arbeidsorganisasjon) traktatverk etter den første verdenskrig, og i de senere år også som ledd i FNs arbeid med utvikling av menneskerettighetene.

Allerede for omkring 100 år siden var det utviklet en lære og en statspraksis om urfolks rett til land og vann som var så utbredt at det nærmet seg en sedvanerettslig folkerettsstandard før det relevante traktatverket kom til. Kjernen i denne læren og praksisen var at urfolks tradisjonelle utnyttelse av landområder skulle være gjenstand for et rettslig vern fra statsmaktens side, som ikke uten videre kunne settes til side ved at landområdene ble ansett som ingenmannsland (*terra nullius*). Det var den gang vanlig å formulere denne rettsplikten som en «vergemålsforpliktelse» (*trusteeship*) for staten i forhold til urfolket. Selv om dette var uttrykk for en nedvurderende holdning til «primitive» kulturer og folk, forutsatte man likevel at urfolkene hadde rettigheter som statene var forpliktet til å ivareta. Det er ikke uten betydning for forståelsen og anvendelsen av de nåværende sentrale kilder for urfolks rettsstilling at disse har bakgrunn i en gammel sedvanerettslig folkerettsstandard, som for øvrig også hadde en nordisk parallell i Lappekodisillen fra 1751. Om den historiske utvikling av urfolksretten vises det til den grundige fremstillingen i NOU 1984: 18 punkt 6.10 (s. 294 flg.).

5.2.2 Om begrepet «urfolk»

Samerettsutvalgets første utredning inneholder en grundig drøfting av begrepet urfolk, jf. NOU 1984: 18 punkt 1.6.11 og punkt 6.1.6 og 6.10.8 (s. 22, s. 161 flg. og s. 333 flg.). Utvalget fant det ikke hensiktsmessig eller nødvendig å foreslå noen legaldefinisjon av begrepet i norsk rett, men la til grunn at dette i nyere norsk rettspråk må anses ensbetydende med det engelske «indigenous people», jf. punkt 6.10.8 (s. 337). Denne vurderingen har dannet utgangspunkt i den senere samerettslige utvikling, som bygger på denne forståelsen av samenes folkerettslige status, men uten at begrepet urfolk brukes direkte i lovtekstene. Det vises også til folkerettsgruppens utredning, jf. NOU 1997: 5 punkt 3.2.2 (s. 23–24). Det finnes ingen generell definisjon av urfolksbegrepet i folkeretten som har allmenn oppslutning. Sentrale elementer i vurderingen av om en gruppe er å anse som urfolk, er om

gruppen som sådan har historisk kontinuitet i et område som nå er en del av territoriet til en nasjonalstat, fra før nasjonalstaten ble etablert. Videre må gruppen utgjøre en minoritet og ha bevart deler av sin kultur. Det er ikke et nødvendig kriterium for å anse en gruppe som urfolk, at gruppen var den første som tok landområdet i bruk. ILO-konvensjonen inneholder en definisjon av begrepet urfolk som er avgjørende for hvem som har rettigheter etter konvensjonens bestemmelser. ILO-konvensjonen art. 1 nr. 1 (b) definerer «urfolk» på følgende måte:

«Peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.»

(«Folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hørte til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt, og som – uansett deres rettslige stilling – har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.»)

Videre angir ILO-konvensjonen art. 1 nr. 2 et viktig subjektivt kriterium; nemlig egen-identifisering som urfolk. Det heter i art. 1 nr. 2 at egen-identifisering som urfolk skal være et grunnleggende kriterium for å bestemme hvilke grupper konvensjonens bestemmelser skal gjelde for. ILO-konvensjonen art. 1 nr. 2 lyder som følger:

«Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.»

(«Egen identifisering som urfolk eller stammefolk skal være et grunnleggende kriterium for å bestemme hvilke grupper bestemmelsene i denne konvensjonen skal gjelde for.»)

Det er ingen tvil om at samene faller inn under ILO-konvensjonens definisjon og at de er å anse som urfolk i konvensjonens forstand. Dette ble også lagt til grunn i forbindelse med den norske ratifiseringen av konvensjonen. Høyesterett har for øvrig også lagt til grunn i Rt. 2001 s. 769 (Selbu-dommen) på s. 791 at det ikke er «tvilsomt at samene etter denne definisjonen [ILO-konvensjonens definisjon] har status som urfolk i Norge». I norsk og nordisk sammenheng har betegnelsene urfolk eller

urbefolkning etter hvert festnet seg når det gjelder å skille mellom samer, majoritetsbefolkningen i landet og minoriteter. Innholdmessig brukes urfolk synonymt med det engelske «indigenous people», som i dag er det vanlige begrepet i folkerettslig sammenheng. Når det gjelder samenes rettsstilling i de tre nordiske land, volder ikke definisjonsspørsmålet vansker i dag. Både Norge, Sverige og Finland har opprettet folkevalgte samiske organer på grunnlag av at den samiske befolkning og samekulturen har en så langvarig og sterk tilknytning til nordlige deler av statsterritoriet at dette medfører status som urfolk, uten at dette er henført til en bestemt folkerettslig definisjon. Samene i Sverige og Finland har for eksempel like klar status som urfolk i eget land som de norske samene har i Norge, selv om disse landene ikke har ratifisert ILO-konvensjonen.

5.2.3 NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling

Samerettsutvalget leverte i sin første utredning NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling en bred fremstilling av relevant internasjonal rett og utenlandsk rett. Utredningens kapittel 6 (s. 154–346) inneholder en grundig fremstilling og vurdering av temaer fra rettshistorie, folkerett og utenlandsk rett som har betydning for spørsmålet om samenes rettsstilling i Norge. Kapitlet ble utarbeidet av en egen sakkyndig arbeidsgruppe under ledelse av Samerettsutvalgets daværende formann Carsten Smith, og inngikk som en integrert del av utvalgets samlede vurderinger og forslag. Dette utgjorde en viktig del av grunnlaget for de forslag Samerettsutvalget samlet seg om, særlig når det gjaldt forslaget til ny grunnlovsbestemmelse og opprettelse av folkevalgte samiske organer.

Samerettsutvalgets første utredning av internasjonal og utenlandsk rett må kompletteres med utviklingen nasjonalt og internasjonalt etter 1984. Den klart viktigste tilvekst etter den tid er ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater fra 1989, som Norge sluttet seg til i 1990. ILO-konvensjonen er også omhandlet i de etterfølgende utredningene fra Samerettsutvalget. Videre har man etter 1984 fått en mer omfattende praksis med hensyn til fortolkningen av artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, særlig gjennom menneskerettskomiteens fortolkninger. Dernest har man innenfor FN etter 1984 arbeidet med utviklingen av en FN-erklæring om urfolks rettigheter. FNs underkommissjon for menneskerettigheter arbeidet i perioden 1984–94 med å utvikle et utkast til erklæring. En arbeidsgruppe nedsatt av menneskerettighetskommissjonen har ar-

beidet videre med dette utkastet siden 1995. Denne forhandlingsprosessen går imidlertid meget langsomt, og det gjenstår fortsatt en rekke uavklarte spørsmål.

Hensikten med Samerettsutvalgets første utredning var å ta standpunkt til det man kan kalle de statsrettslige sider ved mandatet, med særlig vekt på å utarbeide forslag til grunnlovsbestemmelse og vurdere opprettelse av et eget samisk folkevalgt organ. Utredningen inneholder således ikke klare standpunkter til spørsmålene om samers rett til land og vann. Dette var først og fremst tema for NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Materialet i NOU 1984: 18 om folkerett og utenlandsk rett er imidlertid i høy grad også relevant for spørsmålet om retten til land og vann. Rettslig sett utgjør urfolksretten en helhet, der det er en klar sammenheng mellom rett til land og vann på den ene siden og politisk representasjon på den annen. De etterfølgende utredninger har tatt utgangspunkt i fremstillingen av folkerett og utenlandsk rett i NOU 1984: 18 og i stor grad bygget på denne.

Det fremgår av svenske og finske utredninger at Samerettsutvalgets utredning fra 1984 også har hatt betydning for samerettsutviklingen i disse landene og har økt bevisstheten om likhetstrekkene i de rettslige og politiske problemstillingene man står overfor. Alle tre landene har fått samiske folkevalgte organer, og både Sverige og Finland utreder for tiden ratifikasjon av ILO-konvensjonen og spørsmål knyttet til samisk rett til land og vann.

5.2.4 NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark

Samerettsutvalget opprettet en egen arbeidsgruppe (rettsgruppen) for å foreta den utredningen av gjeldende rett som Samerettsutvalget var pålagt i sitt mandat. Gruppen ble sammensatt av utvalgsmedlemmer og innhentede sakkyndige, jf. punkt 2.2, og la frem sin utredning i NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Denne utredningen tjente, i likhet med NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv, som bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalgets arbeid med NOU 1997: 4.

Rettsgruppens mandat gikk ut på å «utrede og ta stilling til hva som i dag må anses for å være gjeldende rett med hensyn til eiendomsrett og bruksrett til land og vann i Finnmark fylke», jf. NOU 1993: 34 punkt 1.1.2 (s. 16). Rettsgruppens mandat omfattet ikke å foreta en nærmere folkerettslig vurdering, men mandatet angav at gruppen også burde «benytte internasjonal rett og utenlandsk rett i den utstrekning det kan ha betydning for fastleggingen av norsk rett i denne sammenhengen». Rettsgrup-

pen behandlet likevel de sentrale folkerettsspørsmålene, men ikke like inngående som i utredningen fra 1984.

Rettsgruppens vurdering av folkerettsmaterialet inneholder flere dissenser. Dels mente flere av medlemmene at utredningen fra 1984 gikk for langt i å utlede forpliktelser for staten, og dels unnlot flertallet i gruppen å ta klart stilling til hvilken betydning folkerettsreglene har når det gjelder behovet for å presisere eller avklare gjeldende rett i Finnmark og andre tradisjonelle samiske områder.

Med avgjørende vekt på tingsrettslige argumenter kom flertallet i gruppen til at for Finnmarks vedkommende var statens eiendomsrett veletablert før tilkomsten av de nye folkerettsreglene og måtte derfor stå seg. Hvilken vekt folkeretten skal tillegges ved den forventede lovrevisjonen, tok man ikke stilling til, jf. NOU 1993: 34 punkt 4.1.9.3 (s. 266). Likevel var gruppen samstemmig i at ILO-konvensjonen, som var kommet til etter utredningen i 1984, stiller krav om både en rettslig anerkjennelse av faktisk bruk og om vern av områder som urfolk tradisjonelt har utnyttet alene, mot inngrep som er til hinder for at denne bruken kan fortsette, jf. punkt 2.4.5.4.2 (s. 56).

Departementet kommer tilbake til tolkningen av ILO-konvensjonen ved gjennomgåelse av folkerettskildene nedenfor. Når det gjelder rekkevidden av SP art. 27, finnes det nå klare holdepunkter i internasjonal praksis, særlig gjennom FNs menneskerettskomité's generelle kommentar nr. 23 fra 1994, for at SP art. 27 også inneholder en plikt for statene til å gjennomføre positive tiltak der dette er nødvendig for å realisere kulturvernet i art. 27. Folkerettsgruppen konkluderte også med at en slik tolkning må legges til grunn, jf. NOU 1997: 5 punkt 3.6.7 (s. 61). Rettsgruppens vurdering av rekkevidden av SP art. 27 må leses i lys av dette.

5.2.5 NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett

Rettsgruppens konklusjoner og behandling av folkeretten og temaet samiske rettsoppfatninger og sedvanerett ble gjenstand for diskusjon og kritikk. Samerettsutvalget oppnevnte på denne bakgrunn i 1995 folkerettsgruppen, som fikk i oppdrag å se nærmere på den folkerettslige utviklingen etter 1984. Gruppen ble sammensatt av tre sakkyndige og to av utvalgets medlemmer, jf. punkt 2.2. Folkerettsgruppens utredning ble lagt frem i NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, samtidig med Samerettsutvalgets utredning NOU 1997: 4. Folkerettsgruppens utredning utgjør del I av NOU 1997: 5 og inneholder et

kapittel om folkerett og sammenlignende rett, et kapittel om landrettigheter med utviklingen i noen andre land, samt et kapittel om Lappekodisillen av 1751 og dens betydning i dag. Del II av NOU 1997: 5 (utenlandsk rett) omfatter enkeltstående fremstillinger av urfolks rettsstilling i Sverige, Finland, Canada, Nicaragua, Australia og New Zealand. Samerettsutvalget har ikke oppsummert og vurdert dette materialet nærmere i sammenheng med folkeretten.

Folkerettsgruppen har forholdt seg til utredningen fra 1984, til rettsgruppens utredning fra 1993 og til rettsutviklingen siden. Heller ikke folkerettsgruppens utredning er enstemmig. Ett av Samerettsutvalgets medlemmer i folkerettsgruppen dissenterte i forhold til enkelte spørsmål.

I hovedtrekk gir folkerettsgruppen sin tilslutning til utredningen av folkeretten fra 1984. Gruppen er uenig med rettsgruppens flertall når det gjelder konsekvensene av ILO-konvensjonen og Norges ratifikasjon av denne.

Folkerettsgruppen mener at både ILO-konvensjonen og SP art. 27 gir grunnlag for samiske krav om å få anerkjent rettigheter til land og vann i tradisjonelle bruksområder. Innholdet i rettighetene vil avhenge av de faktiske forhold med hensyn til bruk og bosetting. I tillegg til dette har myndighetene en ytterligere plikt til å ta hensyn til urfolkets interesser og til å trekke dem inn ved beslutninger om bruk av naturressurser som berører dem. Denne forpliktelsen vil også omfatte kyst- og havområder som urfolket tradisjonelt har brukt, mens privatrettslige rettigheter til naturressurser hjemlet i ILO-konvensjonen bare omfatter landområder, herunder elver og innsjøer.

ILO-konvensjonen kan etter folkerettsgruppens mening ikke være til hinder for at bruksrettigheter blir utformet som «områderettigheter», ved at retten tillegges befolkningen i et nærmere avgrenset område, uten hensyn til etnisk opprinnelse. Under tvil mener folkerettsgruppen at også områder der urfolket etter konvensjonen har krav på «eiendoms- og besittelsesrettigheter», men der befolkningen likevel er blandet, kan organiseres rettslig på tilsvarende vis som for bruksrettsområdene, ved at rettighetene legges til lokalbefolkningen eller et rettssubjekt som forvalter disse på vegne av lokalbefolkningen. Vilkåret for slike løsninger må imidlertid etter gruppens syn være at vedkommende styre må ha et flertall oppnevnt av «samiske organer».

Konvensjonen kan etter gruppens mening heller ikke være til hinder for at urfolket selv gis adgang til å overdra rettigheter de har krav på å få anerkjent, til folk utenfor urfolksgruppen. En løsning med felles forvaltning av grunnen i Finnmark vil

derfor etter folkerettsgruppens mening kunne aksepteres dersom Sametinget samtykker, men ellers ikke.

Folkerettsgruppen har i tillegg til utredningen av ILO-konvensjonen også foretatt en konkret vurdering av Samerettsutvalgets ulike modeller for en ny forvaltning av grunnen i Finnmark i forhold ILO-konvensjonen, jf. NOU 1997: 5 punkt 3.3.7 (s. 42–45). På dette punktet er det dissens, idet ett medlem har en avvikende vurdering når det gjelder spørsmålet om flertallsforslaget om Finnmark grunnforvaltning er forenlig med konvensjonens krav, jf. punkt 3.3.7 s. (45–47).

Flertallet i gruppen mener at en forvaltning av grunnen i hele fylket som utgangspunkt må ha et styre der flertallet er utpekt av samiske organer, men dette kan fravikes dersom Sametinget samtykker i en helhetsløsning, og de samiske rettskrav «kvitteres ut» ved en egen avtale mellom staten og Sametinget. Mindretallet mener at en løsning med lik representasjon i styret fra Sametinget og fylkestinget vil være forenlig med konvensjonen, sett i lys av flertallsforslaget som helhet, som også omfatter kommunal forvaltning av fornybare ressurser og virkemidler for ivaretagelse av naturgrunnlaget for samisk kultur. Dessuten vises det til at konvensjonen åpner for fleksible løsninger tilpasset de aktuelle forhold, og at konvensjonen ikke stiller et absolutt krav om formell eiendomsrett, og videre til at de faktiske forhold i Finnmark taler for en fleksibel helhetsløsning som samtidig sikrer naturgrunnlaget for samisk kultur.

Etter folkerettsgruppens syn er ikke Samerettsutvalgets flertallsforslag om Finnmark grunnforvaltning, og tilsvarende løsninger med en felles grunnforvaltning for hele fylket, forenlige med ILO-konvensjonen hvis ikke styreflertallet oppnevnes av samiske organer. En slik ordning krever dessuten Sametingets uttrykkelige samtykke. Svikter en eller begge disse forutsetninger, må konsekvensen i praksis bli en eiendomsdeling med ulike eierforhold i indre og ytre Finnmark for at ILO-konvensjonen skal være tydelig etterlevd.

En løsning i form av et frittstående forvaltningsorgan, som et mindretall i Samerettsutvalget har foreslått, vil etter folkerettsgruppens mening helt klart ikke tilfredsstillende ILO-konvensjonens krav til selvstendighet i forhold til staten og til samisk innflytelse over grunnforvaltningen. Samisk grunnforvaltning, som er foreslått av et annet mindretall i Samerettsutvalget, vil dersom flertallet i styret oppnevnes av Sametinget, være forenlig med konvensjonen forutsatt at sentrale myndigheter gjennom foretaksmøte ikke har myndighet til å overprøve beslutninger i styret.

Folkerettsgruppens vurdering av de ulike alternative løsningene som Samerettsutvalget har foreslått, har interesse i den utstrekning vurderingene gir uttrykk for prinsipielle synspunkter. Denne delen av utredningen vitner om et ønske fra folkerettsgruppen om å gi Samerettsutvalget mest mulig veiledning i valget av konkrete løsninger, men har samtidig et begrenset perspektiv og grunnlag. Folkerettsgruppens utredning gir et fylldig bidrag til forståelsen av ILO-konvensjonens regler om landrettigheter. Den konkrete vurderingen av Samerettsutvalgets forslag er imidlertid mindre relevant fordi det i proposisjonen her foreslås andre løsninger for forvaltningen av Finnmark enn det Samerettsutvalget foreslo.

I tillegg til ILO-konvensjonen har folkerettsgruppen også behandlet andre temaer av betydning for en samlet folkerettslig bedømmelse. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27 og andre regler om vern av minoriteters kulturelle rettigheter har etter gruppens mening mindre selvstendig betydning for det samiske folk etter vedtakelsen av ILO-konvensjonen, men samtidig understrekes det at tolkningen av SP art. 27 i praksis har gått i samme retning som ILO-konvensjonen når det gjelder urfolk. Som departementet kommer tilbake til nedenfor, kan SP art. 27 tenkes å oppstille strengere krav til vern på enkelte områder enn det som følger av ILO-konvensjonen.

Videre pekes det på at FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering ikke er til hinder for positiv særbehandling av minoriteter og urfolk, selv om dette er knyttet til etniske kriterier.

Når det gjelder forholdet mellom folkerett og norsk rett, peker gruppen på at ratifiserte konvensjoner blir bindende både for lovgivende, utøvende og dømmende myndigheter. Presumsjonsprinsippet innebærer at norsk rett går foran folkerett dersom det er klar motstrid. Under henvisning til Grunnloven § 110 c om menneskerettighetene anbefaler folkerettsgruppen at ILO-konvensjonen blir gjennomført i norsk rett ved inkorporasjon.

Etter at folkerettsgruppen fremla sin utredning, er menneskerettsloven (lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett) vedtatt. Loven inkorporerer blant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter i norsk lov og fastsetter at bestemmelser i denne konvensjonen ved eventuell motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Folkerettsgruppen har avslutningsvis behandlet Lappekodisillen (tillegg til grensetraktaten mellom Norge og Sverige om samenes rettsstilling) av

1751 og dens betydning i dag. Gruppens oppfatning er at Lappekodisillen bekreftet rettigheter som samene allerede hadde på det tidspunkt, og at disse ikke kunne falle bort eller endres ved selve suverenitetsavklaringen. Dette er et generelt rettsprinsipp, som bekreftes gjennom ILO-konvensjonens krav om anerkjennelse av tradisjonelle rettigheter til land og vann for urfolk. Konvensjonen gir også svar på rettsforholdet mellom staten og samene, slik at Lappekodisillens betydning som tolkningsmoment ikke lenger har samme betydning som før ratifikasjonen av ILO-konvensjonen. Lappekodisillen har imidlertid fortsatt relevans som folkerettslig kilde i forhold til spørsmål om grenseoverskridende samiske rettigheter i Norge og Sverige.

5.2.6 NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur

Samerettsutvalgets utredning tar ikke klart standpunkt til hva som er gjeldende folkerett til tross for at utvalgets eget grunnlagsmateriale spriker ved at rettsgruppen og folkerettsgruppen konkluderer ulikt i sentrale spørsmål. Samerettsutvalget har heller ikke utredet eller gjort rede for den geografiske utstrekning av samiske rettigheter. Dette gjelder både i forhold til et eventuelt skille mellom «lands which they traditionally occupy» og «lands not exclusively occupied by them» i ILO-konvensjonen art. 14 nr. 1, og art. 14 nr. 2 om identifikasjon av tradisjonelle urfolksområder. Samerettsutvalgets utredning gir således ikke grunnlag for å foreta en geografisk avgrensning i tråd med rettighetskategoriene i ILO-konvensjonen art. 14. Det er imidlertid ikke tvilsomt at utvalget har tillagt folkerettsreglene stor vekt, og at det i betydelig grad har sett hen til disse ved utformingen av forslagene. Utvalget uttaler blant annet om folkerettsreglenes betydning, jf. NOU 1997: 4 s. 64:

«Samerettsutvalget har sett det som en hovedoppgave å fremme forslag som vil innebære gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelser og norske myndigheters samepolitikk for så vidt gjelder retten til bruk og forvaltning av naturgodene. Det overordnede mål for de forslag som fremmes i de følgende kapitler, er å sikre et fremtidig naturgrunnlag for samisk kultur i Norge. Dette nødvendiggjør etter utvalgets mening en rekke lovendringer.»

En rimelig oppsummering av Samerettsutvalgets forståelse av folkeretten pr. 1997 kan være at utvalget på grunnlag av folkeretten – sammenholdt med Grunnloven og vedtatt samepolitikk – sterkt tilrå lovendringer for vern av naturgrunnlaget for

samisk kultur, men uten å si direkte at unnlatelse av å foreta lovendringer med dette formål vil være folkerettsstridig.

5.2.7 Sedvanerett og NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger

Spørsmålet om samiske sedvaner og rettsoppfatninger har vært av stor betydning under den same-rettslige og samepolitiske prosessen fra 1980 og frem til i dag. Særlig fra samisk side har mange vært opptatt av å kartlegge faktisk bruk og rettsoppfatninger som har stått på egne ben i forhold til staten som forvalter og formell grunneier.

Dels har dette vært gjort for å skape rettshistorisk balanse, dels som bidrag til en analyse av gjeldende rett og dels som bakgrunn for utformingen av en ny ordning for grunnforvaltningen og rettsforholdene i Finnmark. I et fylke der staten har hatt funksjonen både som forvalter og eier, mens andre har brukt utmarken etter tradisjonelt mønster, får sedvaner, sedvanerett og rettsoppfatninger en særlig relevans, ut fra både politiske og rettslige synspunkter. Den rettslige betydningen for gjeldende norsk rett er nærmere behandlet i punkt 3.

Samiske sedvaner, sedvanerett og rettsoppfatninger er også av sentral betydning i urfolksretten. Selve kjernen i urfolksretten er anerkjennelse av at disse gruppene har hatt en faktisk bruk av områder over lang tid, og at disse områdene fortsatt er avgjørende som grunnlag for deres kultur. Det er den faktiske bruken som er gjenstand for rettsbeskyttelse og anerkjennelse etter folkeretten, uavhengig av vedkommende urfolks rettsstilling i statens interne rett.

Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogdommen) er et eksempel på sammenhengen mellom sedvanerett og folkerett. Saken gjaldt tvist om samiske grunneiere og rettighetshavere i Manddalen i Troms ved alders tids bruk hadde ervervet eiendomsrett til et 116 kvadratkilometer stort område øverst i dalen (Svartskogen). Området ble i 1885 kjøpt av staten. For Høyesterett ble det bevist at Manddalens samiske befolkning siden slutten av 1800-tallet hadde utnyttet alle de bruksmåter Svartskogen gir mulighet for, med unntak av reindrift. Bruken ble også ansett å ha vært utøvd i god tro. Staten hadde i all hovedsak opptrådt passivt og i liten grad gjort forsøk på å markere sin eiendomsrett. Selv om befolkningen stort sett hadde omtalt sin rett som bruksrett, var dette ikke til hinder for erverv av eiendomsrett. Det ble tillagt vekt at samene, med sin kollektive ressursutnyttelse, ikke har samme tradisjon for å tenke på eiendomsrett

som befolkningen for øvrig. Befolkningen i Manddalen ble i fellesskap tilkjent eiendomsrett til Svartskogen på grunnlag av alders tids bruk. Høyesterett påpekte samtidig at standpunktet var i godt samsvar med reglene i ILO-konvensjonen art. 14 nr. 1 første punktum og de hensyn denne bestemmelsen skal ivareta.

I de tilfeller der faktisk bruk medfører at det foreligger en sedvanerett etter intern rett, vil dette innebære at urfolksgruppens rettigheter til et område har et «dobbelt rettsgrunnlag». Dette kommer også til uttrykk i ILO-konvensjonen, der sedvane og sedvanerett skal tas hensyn til og faktiske bruksområder identifiseres, jf. art. 8 og art. 14 nr. 2.

Temaet ble fremhevet i Samerettsutvalgets opprinnelige mandat fra 1980 som en av de sentrale oppgaver for utvalget å utrede. Det viste seg imidlertid vanskelig for utvalget å utføre denne delen av oppdraget slik det var forutsatt. Rettsgruppen konkluderte i NOU 1993: 34 med at den ikke var i stand til å utrede temaet i full bredde. Resultatet ble enighet mellom Sametinget og Justisdepartementet om å etablere et eget forskningsprosjekt ved siden av Samerettsutvalget for å undersøke samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Et omfattende materiale, særlig relatert til Finnmark, ble gjort tilgjengelig for oppdragsgiverne, Sametinget og departementet, i 1999/2000 og utgitt som NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Utredningen består av historiske, juridiske og samfunnsvitenskapelige bidrag som omhandler forskjellige bruksformer i ulike perioder. For en nærmere presentasjon av forskningsbidragene vises til punkt 3.1.6 og sammendraget i NOU 2001: 34 kapittel 3 (s. 24 flg).

Dette materialet er et viktig bidrag til å kaste lys over utviklingen av bruksforholdene og rettsoppfatningene i Finnmark. Materialet bekrefter at det i lang tid har eksistert bruksutøvelse og rettsoppfatninger uavhengig av statens posisjon som grunneier, og at dette fortsatt til dels gjør seg gjeldende, særlig i reindriften og bygdene i indre Finnmark, men også i fjordområdene. Materialet må sies å gi støtte til Samerettsutvalgets oppfatning om at visse former for lokal fortrinnsrett til fornybare utmarksressurser bør være med i en ny ordning for forvaltningen av grunnen i Finnmark. Noen form for særegen eller enhetlig «samisk sedvanerett» avtegner seg i liten grad, men utredningen gir derimot et bilde av lokal sedvane med røtter tilbake til tidligere siidaer, slik disse er kjent fra foreliggende forskning. NOU 2001: 34 illustrerer også at det kan finnes bruksrettigheter utover de som er anerkjent i lov, noe som det er naturlig å ta hensyn til ved utformingen av en ny Finnmarkslov for å rydde av veien uklarerheter og for å skape trygghet for brukere

grupper som fortsatt har behov for utmarksutnyttelse i tradisjonelle bruksområder.

Den folkerettslige betydningen av materialet ligger i bekreftelsen av at tradisjonell utmarksbruk, oppfattet som en rettighet, har fortsatt i betydelig omfang helt opp til i dag. I henhold til folkerettsreglene aktualiseres dermed en uttrykkelig rettslig anerkjennelse og et særlig vern av tradisjonelle områder, ikke bare for reindriften, men også for annen utmarksbruk. Materialet tilsier videre at dette ikke enkelt kan avgrenses til «hele eller deler av indre Finnmark». I så måte kan det sies at sedvanerettsmaterialet bekrefter Samerettsutvalgets vurderinger omkring problemet med å trekke grenser for «samiske rettsområder» internt i Finnmark.

5.3 Utenlandsk retts betydning ved fastleggingen av folkeretten

Utenlandsk rett er behandlet nærmere i punkt 4. I NOU 1984: 18 ble internasjonal rett og utenlandsk rett behandlet samlet i ett kapittel, som dannet et viktig grunnlag for utvalgets konklusjoner og forslag, jf. NOU 1984: 18 kapittel 6 (s. 154–346).

Utenlandsk rett kan ha betydning ved fastleggingen av folkeretten i flere sammenhenger. Andre stater tolkning av folkerettsregler og praktiske løsninger vil være viktige momenter når innholdet av folkerettsreglene skal fastlegges. Utviklingen av en internasjonal urfolksrett skjer i et samspill mellom folkerettsregler og statspraksis. Statspraksis er således viktig for en stat som ønsker å være på trygg grunn i forhold til folkerettsforpliktelsene. For utviklingen av urfolksretten har statspraksis en særlig betydning fordi det er statene som anerkjenner urfolk på eget territorium, og dermed også etablerer en intern urfolksrett, som igjen utvikler folkerettsreglene om urfolk.

Gjennomgangen av utenlandsk rett har vist at det er en tydelig utvikling i stater med anerkjente urfolk i retning av å anerkjenne urfolks tradisjonelle bruk av land og vann i rettslig forstand. Flere andre land har kommet lenger enn de nordiske, men det foregår utredninger og arbeid med sikte på lovendringer både i Sverige og Finland når det gjelder samiske rettigheter til land og vann. De nordiske statene legger til grunn at visse folkerettslige regler om urfolks rett til land og vann kommer til anvendelse for områder innenfor territoriet som samene tradisjonelt har brukt. Det er derfor grunn til å legge vekt på fortolkningen og praktiseringen av folkerettsreglene i de øvrige nordiske land.

5.4 Forholdet mellom norsk rett og folkerett om urfolk og minoriteter

Norsk rett bygger på det dualistiske prinsipp der norsk rett og folkerett anses som to atskilte rettssystemer. Norske domstoler håndhever ikke folkerettslige regler direkte. De må først være gjennomført i norsk rett ved en særskilt gjennomføringsakt, enten ved inkorporasjon eller transformasjon. Gjennom presumsjonsprinsippet, som går ut på at norsk rett presumeres å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, kommer folkeretten likevel inn som en viktig rettskilde ved fastleggelsen av norsk rett. Norske rettsregler skal så vidt mulig tolkes slik at de ikke kommer i motstrid med folkerettslige regler som Norge er bundet av. Presumsjonsprinsippet innebærer en viktig modifikasjon i det dualistiske prinsipp og medfører at ikke-gjennomførte konvensjoner kan ha stor internrettslig virkning, selv om utgangspunktet er dualisme. Deresom norske myndigheter ved ratifikasjonen har gitt uttrykk for en bestemt forståelse av konvensjonsforpliktelsene, vil presumsjonsprinsippet imidlertid som utgangspunkt ikke kunne brukes til å se bort fra denne forståelsen.

Menneskerettsloven fra 1999 inkorporerer Den europeiske menneskerettskonvensjonen og de to FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt en del angitte protokoller. Disse tre konvensjonene gjelder etter inkorporeringen som norsk lov, og ved en eventuell motstrid mellom de inkorporerte konvensjonene og bestemmelser i annen lovgivning, skal konvensjonene gå foran, jf. menneskerettsloven § 3.

Det har etter vedtakelsen av menneskerettsloven vært reist spørsmål om den folkerettslige regel må være klar og entydig for å kunne gis forrang foran en regel i intern norsk rett. Et slikt «klarhetsprinsipp» ble lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 1994 s. 610 (Bølgepappsaken). Gjennom senere avgjørelser har imidlertid Høyesterett gjort det klart at det ikke er rom for et slikt klarhetsprinsipp i norsk rett. I Rt. 2000 s. 996 (Tilleggsskattesaken) uttales det eksplisitt:

«Spørsmålet om det foreligger motstrid mellom en inkorporert konvensjonsbestemmelse og annen norsk rett, slik at konvensjonsbestemmelsen må gå foran, kan ikke løses ved hjelp av et generelt prinsipp, men må bero på en nærmere tolking av de aktuelle rettsregler.»

Det er på denne bakgrunn klart at norske domstoler må foreta en selvstendig tolkning av den ak-

tuelle inkorporerte konvensjonsbestemmelsen. Det holder ikke å konstatere at folkerettsregelen er uklar, og at den norske regelen dermed må legges til grunn. Høyesterett gikk i samme sak også inn på hvilke tolkningsprinsipper som skal legges til grunn dersom konvensjonsbestemmelsen i utgangspunktet fremstår som uklar. Departementet går ikke nærmere inn på disse spørsmål her. En forutsetning for å la en konvensjonsbestemmelse gå foran en nasjonal rettsregel må imidlertid etter departementets syn være at den inkorporerte bestemmelsen er utformet slik at den er egnet til å bli anvendt umiddelbart av nasjonale myndigheter som grunnlag for rettigheter og plikter. Et slikt syn har også Høyesterett gitt uttrykk for i Rt. 2001 s. 1006 (KRL-dommen).

Menneskerettsloven inkorporerer SP art. 27, som er den ene av de to mest sentrale folkerettsbestemmelsene for spørsmålet om samiske rettigheter. ILO-konvensjonen ble også vurdert i forbindelse med menneskerettsloven, men ble ikke inkorporert blant annet under henvisning til at man i første omgang ønsket å inkorporere de generelle menneskerettskonvensjonene, ikke konvensjoner som gir beskyttelse til mer avgrensede grupper.

SP art. 27 og ILO-konvensjonen art. 14 har således ulik status i intern rett. Departementet går imidlertid inn for at det inntas en generell bestemmelse i Finnmarksloven om at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Dette vil fremheve folkerettens betydning for tolkingen av loven og særlig ha betydning som en ekstra garanti for at avgjørelser i medhold av loven blir truffet på en måte og med et innhold som ikke strider mot de aktuelle folkerettslige forpliktelser som Norge har, særlig etter ILO-konvensjonen.

5.5 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)

5.5.1 SP artikkel 27

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 gir til forskjell fra ILO-konvensjonen ikke et særskilt urfolksvern, men gir et generelt vern for etniske, religiøse og språklige minoriteter. Bestemmelsen inneholder direkte en forpliktelse for statene til å avholde seg fra inngrep i minoritetenes rettigheter. Bestemmelsen fastslår at personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter ikke skal nektes rett til å «dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bru-

ke sitt eget språk». I Samerettsutvalgets utredning gis en grundig gjennomgang av artikkelens tilbli-velshistorie, jf. NOU 1984: 18 punkt 6.8 (s. 264–285). Den europeiske menneskerettskonvensjonen har ingen bestemmelse som tilsvare SP art. 27.

Minoritetsbegrepet er ikke definert nærmere i konvensjonen. FN-erklæringen om minoriteter fra 1992 inneholder heller ingen slik definisjon. I FNs arbeidsgruppe for minoriteter har det vært bred enighet om at det neppe er mulig eller hensiktsmessig å forsøke å gi en uttømmende definisjon. En definisjon som har fått betydelig støtte, er utarbeidet av italieneren Capotorti, som deltok under utarbeidelsen av konvensjonen og som har skrevet en utredning om minoriteter publisert av FNs Menneskerettighetscenter (Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, Human Rights study series no. 5, New York 1991). Her defineres minoriteter i SP art. 27 som begrenset til grupper som er «numerically inferior to the rest of the population of a state; that are in a non-dominant position; whose members – being nationals of the state of residence – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language». («En minoritet er en gruppe som er tallmessig underlegen i forhold til resten av statens befolkning og som er i en ikke-dominerende posisjon; der medlemmene – som er statsborgere i bostedsstaten – har etniske, religiøse eller språklige særtrekk som skiller gruppen fra resten av befolkningen, og som viser, om enn bare underforstått, en følelse av solidaritet, i retning av å bevare sin kultur, tradisjoner, religion eller språk.)

SP art. 27 gir individuelle rettigheter til personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter. At bestemmelsen gir individuelle rettigheter er blant annet fastslått i FNs menneskerettsskomité's avgjørelse i Lovelace mot Canada (sak. R-6/24/1981). Rettighetene er likevel av en slik art at de gir liten mening dersom de ikke kan utøves i fellesskap med andre medlemmer av minoritetsgruppen.

Det er ikke tvil om at det samiske folk er en minoritet i henhold til SP art. 27. Samene er både en etnisk minoritet og en språklig minoritet. I Altasaken (Rt. 1982 s. 241 på s. 299) uttalte Høyesterett i plenum:

«At samene er en etnisk minoritet i det norske samfunn og dermed beskyttet av art. 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er uomtvistet.»

Et særlig spørsmål ved fastleggingen av rettighetssubjektet etter SP art. 27 er om de rettighetene som art. 27 gir anvisning på, jf. nedenfor, kan anerkjennes som såkalte områderettigheter. I praksis vil dette si at rettighetene tilkjennes personer innenfor et bosettingsområde uavhengig av etnisk, religiøs eller språklig bakgrunn, ut fra det formål å verne naturgrunnlaget for minoritetskulturen. Etter departementets syn vil en slik løsning være en god løsning for Finnmark, der samer og nordmenn lever side om side. En slik løsning er også godt i samsvar med grunnleggende prinsipper om likebehandling.

Det finnes ikke holdepunkter i praksis fra FNs menneskerettskomité for hvorvidt de rettigheter som art. 27 gir, kan anerkjennes som områderettigheter, og ordlyden i bestemmelsen gir heller ingen veiledning. Det overordnede formål med bestemmelsen er å gi et effektivt vern om minoritetsgruppers rett til å utøve sin kultur, sitt språk og sin religion, både gjennom at bestemmelsen er til hinder for at statene gjør inngrep, og gjennom at den pålegger statene en plikt til å gjennomføre aktive tiltak. Ut fra en formålsoverordnet tolkning av SP art. 27 vil det etter departementets syn være adgang til å anerkjenne rettigheter som områderettigheter i Finnmark dersom dette innebærer at det gis et effektivt vern for utøvelse av samisk kultur og de materielle forutsetningene for kulturutøvelsen i samsvar med SP art. 27. I samme retning trekker også det forhold at det internasjonalt har skjedd en utvikling i retning av å tolke SP art. 27 i samme retning som ILO-konvensjonen i forhold til urfolksrettigheter. ILO-konvensjonen gir rom for å anerkjenne rettighetene som områderettigheter.

I Ot.prp. nr. 33 (1986–87) om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold sluttet regjeringen seg til Samerettsutvalgets konklusjon om at staten etter SP art. 27 «må anses forpliktet til å gi aktiv støtte til minoritetsgrupper, og dessuten at begrepet «kultur» i [SP] artikkel 27 må forstås slik at det også omfatter de materielle forutsetninger for kulturen», jf. s. 37. Også Stortingets justiskomité sluttet seg til dette, jf. Innst. O. nr. 79 (1986–87) s. 5.

Praksis i FNs menneskerettskomité har siden gjort det klart at urfolks næringsutøvelse i en viss grad er beskyttet av SP art. 27. I sin generelle kommentar 1994 nr. 23 peker komiteen på at kulturer manifesterer seg på ulike måter, herunder også som spesielle leveveier knyttet til bruk av land og andre naturressurser. Komiteen sier at dette særlig gjelder urfolk. Denne oppfatningen har komiteen også lagt til grunn i de konkrete sakene hvor urfolksinteresser har vært berørt.

Den såkalte Lubicon Lake Band-saken mot Ca-

nada (sak 167/1984) ble anlagt av en indiansk folkegruppe som hadde sitt jakt- og fiskeområde i det nordlige Alberta. Provinsregjeringen hadde ekspropriert områder som stammen mente tilhørte dem. Inngrepet ble ansett som så inngripende at krenkelse av SP art. 27 ble konstatert. Saken ble for øvrig reist av stammens høvding på vegne av gruppen. Dette aksepterte komiteen.

I Kitok-saken mot Sverige (sak 197/1985) gjaldt tvisten anvendelsen av den svenske reindriftsloven, som reserverte retten til reindrift til dem som bor i «samebyer», dvs. en sammenslutning av reindriftsutøvere. Kitok hadde mistet denne retten fordi han hadde forlatt samebyen og tatt opp annen virksomhet. Det var ingen uenighet om at samisk reindriftsnæring var beskyttet under SP art. 27, men hovedspørsmålet var om utestengningen av andre samer enn dem som bodde i samebyer, herunder personer som hadde forlatt samebyen og tatt opp annen næring, var akseptabel. Under sterk tvil ble dette godtatt av komiteen, som konstaterte at SP art. 27 ikke var krenket. Komiteen uttalte at begrensninger i et enkeltindivids rett etter SP art. 27 må være begrunnet i og ha til formål å styrke levedyktigheten og velferden til minoritetsgruppen som helhet. Komiteen la vekt på at ordningen med utestengning av de som forlot samebyen, var etablert i samsvar med reindriftsutøvernes ønske og hadde til formål å redusere reintallet.

I sak 511/1992, Ilmari Länsman mot Finland, hadde staten gitt konsesjon til et steinbrudd i et område hvor det ble drevet reindrift. Inngrepet ble ikke ansett som så vesentlig at det forelå en krenkelse av art. 27. Komiteen bemerket imidlertid at en eventuell vesentlig økning i aktivitetene knyttet til steinbruddet kunne være i strid med artikkel 27.

Både i Kitok- og i Länsmansaken ble det uttalt at alvorlige inngrep i mulighetene til å fortsette urfolks tradisjonelle næringsliv vil kunne innebære en krenkelse av SP art. 27. Denne tolkningen er bekräftet i sak 779/1997, Näkkäljärvi mot Finland.

I de generelle kommentarene til art. 27 (kommentar 1994 nr. 23) uttaler komiteen også at selv om SP art. 27 er formulert i passive vendinger, anerkjenner den likevel eksistensen av en rett og krever at denne ikke fornektes i praksis. Positive særtiltak kan derfor være nødvendig for å sikre rettighetene.

Det må på denne bakgrunn oppsummeringsvis anses klart at SP art. 27 både gir et vern mot inngrep i samenes rett til å utøve sin kultur og pålegger myndighetene å gjennomføre aktive tiltak der dette er nødvendig for å oppfylle kravet om kulturvern. Når det gjelder vernet mot inngrep, er det klart at økonomisk aktivitet er vernet av bestem-

melsen dersom aktiviteten utgjør en del av kulturen, for eksempel reindrift, jakt, fiske og annen utmarksbruk. Inngrep som medfører at gruppen «nektes retten til» å utøve kulturen, er uforenlige med bestemmelsen. Det er på den annen side klart at inngrep som har liten innvirkning på minoritetsgruppens levemåte og livsopphold, ikke vil innebære en krenkelse av bestemmelsen. I *Länsman II mot Finland* (sak 671/1995) uttaler Menneskerettskomiteen at «measures that have a certain limited impact on the way of life and the livelihood of persons belonging to a minority will not necessarily amount to a denial of the rights under article 27». (Tiltak som har begrenset innvirkning på levemåten og livsoppholdet til personer som tilhører en minoritet vil ikke nødvendigvis innebære en krenkelse av rettighetene i artikkel 27.)

Det må videre anses klart at kulturbegrepet må tolkes slik at det omfatter de materielle forutsetningene for kulturen. Hvor omfattende aktive tiltak statene er forpliktet til å gjennomføre, er det vanskelig å si noe klart om, men formålet bak bestemmelsen om effektivt vern om minoritetskulturer tilsier at statene bør legge til rette for at minoriteter har samme reelle mulighet til å utøve sin kultur som det majoritetsbefolkningen har. Samerettsutvalget antok dette i sin utredning fra NOU 1984: 18, jf. s. 271 der utvalget uttaler at det bør antas at «forpliktelsen pålegger statene å gjennomføre en rimelig grad av resultatlikhet for minoritetens kulturutøvelse i forhold til det øvrige samfunn».

Departementet er av den oppfatning at de løsninger som er valgt i lovforslaget vil legge forutsetninger for et effektivt vern av naturgrunnlaget for samisk kultur, og således er klart innenfor de rammer som SP art. 27 oppstiller.

5.5.2 SP artikkel 1

Artikkel 1 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter omhandler retten til selvbestemmelse. Bestemmelsen lyder:

«1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefits, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for

the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.»

«1. Alle folk har selvbestemmelsesrett. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling, og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

2. Alle folk kan for sine egne formål fritt råde over sine naturrikdommer og -forekomster, så langt dette ikke setter tilside forpliktelser som følger av internasjonalt økonomisk samarbeid, basert på prinsippet om gjensidig nytte og folkerettens regler. I intet tilfelle må et folk bli berøvet sitt eget eksistensgrunnlag.

3. Konvensjonspartene, deriblant de stater som har ansvaret for administrasjonen av ikke-selvstyrte områder og tilsynsområder, skal arbeide for å virkeliggjøre folkenes selvbestemmelsesrett, og skal respektere denne rett, i overensstemmelse med bestemmelsene i De forente nasjoners pakt.»

Samerettsutvalget konkluderte i NOU 1984: 18 med at samene ikke kan anses å ha rett til selvbestemmelse etter art. 1. Samerettsutvalgets vurdering og konklusjon i forhold til art. 1 førte til at samiske land- og ressursrettigheter i Finnmark ikke ble drøftet i en selvbestemmelseskontekst.

Fra urfolkshold har det lenge vært hevdet at land- og ressurs spørsmål også må sees i sammenheng med selvbestemmelse spørsmålet. Det er imidlertid ikke oppnådd internasjonal enighet i spørsmålet om urfolks rett til selvbestemmelse og innholdet i en slik rett. Regjeringen uttalte i St.meld. nr. 33 (2001–2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000–2001) Om samepolitikken punkt 4.1 (s. 18):

«Spørsmålet om en samisk rett til selvbestemmelse er et viktig tema som bl.a. krever grundige drøftinger mellom regjeringen og Sametinget. Regjeringen har som utgangspunkt at tolkingen av samenes rett til selvbestemmelse må skje i samsvar med folkerettslige bestemmelser og internasjonal normutvikling på området. En samisk rett til selvbestemmelse må også skje innenfor rammene av en eksisterende uavhengig og demokratisk stat, og innenfor Norges eksisterende geografiske grenser.

Regjeringen legger til grunn at debatten om en rett til selvbestemmelse også må omfatte en debatt om innholdet i begrepet, og om hvordan en selvbestemmelsesrett kan gjennomføres som praktisk politikk. Et folks rett til selvbestemmelse vil ikke nødvendigvis innebære det samme i tilfeller der rettigheten kan knyttes til et folk som bor alene innenfor et avgrenset geo-

grafisk område, og der rettigheten er knyttet til et folk som bor spredt og i områder hvor det også bor andre etniske grupper. Regjeringen vil imidlertid understreke at selvbestemmelsesbegrepet bør være et dynamisk begrep, og at innholdet ikke bør eller kan fastsettes en gang for alle. Den internasjonale betydningen av tiltak som iverksettes i tilknytning til samenes selvbestemmelse må spille en rolle ved vurderingen av innholdet.

Regjeringen ønsker å videreføre dialogen med Sametinget for å komme fram til en felles forståelse om hvordan de folkerettslige bestemmelsene om rett til selvbestemmelse skal forstås, og kunne utformes som praktisk politikk i Norge.»

Menneskerettskomiteen har i den senere tid begynt å drøfte retten til selvbestemmelse for urfolk. Dette skjedde for første gang i 1999 i forbindelse med komiteens behandling av periodiske rapporter fra Canada og Norge om gjennomføringen av konvensjonen. Komiteen har senere behandlet spørsmålet om retten til selvbestemmelse i forbindelse med behandlingen av periodiske rapporter fra Australia og Mexico. Komiteen har i denne forbindelse satt fokus på den økonomiske og ressursmessige dimensjonen av retten til selvbestemmelse (paragraf 2 i art. 1).

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

5.6.1 Innledning

ILO-konvensjonen er en sentral rettskilde når samiske rettigheter til land og vann i Finnmark skal fastlegges. Dette gjelder særlig konvensjonens bestemmelser om landrettigheter. Etter disse bestemmelsene skal den bruk vedkommende urfolk tradisjonelt har utøvd, anerkjennes og gis rettslig status. ILO-konvensjonen inneholder også en rekke andre bestemmelser som er viktige for urfolksrettigheter, blant annet art. 6 og 7. Artikkel 6 fastsetter at myndighetene har plikt til å rådføre seg med vedkommende urfolk, og skal gi dem rett til å delta i beslutningsprosessen i saker som angår dem, jf. punkt 5.6.2. Artikkel 7 gir urfolk rett til å vedta egne prioriteringer og så langt som mulig ha kontroll med sin egen økonomiske sosiale og kulturelle utvikling, jf. punkt 5.6.3. For samiske rettigheter på andre områder enn rett til grunn og naturressurser er også andre bestemmelser i konvensjonen av betydning.

ILO-konvensjonen gir et betydelig spillerom for hvordan gjennomføringen på nasjonalt nivå kan skje. De enkelte bestemmelsene i konvensjonen må leses i sammenheng med art. 34 som fastsetter at «arten og omfanget av de tiltak som treffes for å iverksette denne konvensjonen skal fastsettes på en fleksibel måte, og med hensyn til særegne forhold i hvert enkelt land».

Det sentrale formålet med konvensjonens bestemmelser om anerkjennelse av landrettigheter er å gi urfolk en stabil basis for deres kulturelle grunnlag og fremtidige utvikling, gjennom rettslig anerkjennelse av den bruk som har vært utøvd. Selv om konvensjonen ikke gir klare føringer med hensyn til hvordan rettighetene skal gjennomføres, er det likevel klart at kravet om anerkjennelse av urfolks rettigheter på grunnlag av tradisjonell urfolksbruk må innebære at urfolk må gis selvstendige rettigheter som både staten og andre rettighetshavere må respektere.

Det finnes lite praksis i tilknytning til ILO-konvensjonen. På nasjonalt nivå har Høyesterett så langt ikke anvendt konvensjonens bestemmelser om landrettigheter direkte. I Rt. 2001 s. 769 (Selbusaken) ble ILO-konvensjonen påberopt som subsidiært grunnlag dersom alders tids bruk ikke førte frem. Høyesterett fant imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på konvensjonen idet flertallet fant at de norske reglene om alders tids bruk, basert på tradisjonelle norske rettskilder og med den tilpasningen som måtte gjøres for reindriften, var tilstrekkelige til å avgjøre spørsmålet om beiterett.

Nedenfor gjennomgås de sentrale bestemmelsene i ILO-konvensjonen av betydning for spørsmålet om samiske rettigheter til land og naturressurser i Finnmark. Dette er i første rekke ILO-konvensjonen art. 6 og 7, samt konvensjonens bestemmelser om landrettigheter, særlig art. 14 og 15.

5.6.2 ILO-konvensjonen artikkel 6

ILO-konvensjonen art. 6 nr. 1 lyder:

«In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;

(b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for

policies and programmes which concern them;

(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.»

(»Når bestemmelsene i denne konvensjon settes i verk, skal regjeringene:

a) rådføre seg med vedkommende folk, ved hensiktsmessige ordninger og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;

b) etablere virkemidler for at disse folk fritt kan delta, minst i samme utstrekning som andre deler av befolkningen, på alle beslutningsnivåer i folkevalgte, administrative og andre organer med ansvar for regelverk og virksomhet som angår dem;

c) etablere virkemidler for full utvikling av disse folks egne institusjoner og initiativer, og når det er aktuelt, skaffe nødvendige ressurser for dette formål.»)

Etter ILO-konvensjonen art. 6 nr. 2 skal de konsultasjonene som finner sted etter bestemmelsen, foregå med god vilje og på en måte som er tilpasset forholdene. Formålet med konsultasjonsplikten er å oppnå enighet om eller tilslutning til foreslåtte tiltak. Dette innebærer at myndighetene ved gjennomføringen av konsultasjonene må gi urfolksrepresentantene relevant og fullstendig informasjon, og at denne må presenteres på en måte som urfolket kan forstå.

Departementet har i tillegg til den alminnelige høringen av Samerettsutvalgets utredning ved arbeidet frem mot denne proposisjonen gjennomført en særskilt kontaktprosess med Sametinget og Finnmark fylkesting. Kontaktprosessen er nærmere omtalt i punkt 2.7. Det har vært gjennomført møter mellom Sametinget, fylkestinget og departementet, der den nye forvaltningsordningen for Finnmark ble diskutert. På grunn av den politiske prosessen var det ikke mulig å legge frem alle detaljene i forslaget i proposisjonen her, men partene fikk presentert hovedløsningene og fikk informasjon om hvilke overordnede hensyn som forslagene ville bygge på. Både Sametinget og Finnmark fylkesting hadde anledning til å fremme sitt syn på enkeltheter og på helheten. Den kontaktprosess som har vært gjennomført, oppfylder etter departementets syn kravene til konsultasjoner i ILO-konvensjonen art. 6 nr. 1 bokstav a.

Den nye forvaltningsordningen for Finnmark som foreslås, vil etter departementets oppfatning også oppfylle de krav som art. 6 nr. 1 bokstav b stiller til at vedkommende urfolk skal sikres retten til å delta i beslutningsprosesser som angår dem, jf. punkt 5.7.

5.6.3 ILO-konvensjonen artikkel 7 nr. 1

ILO-konvensjonen art. 7 nr. 1 lyder:

«The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.»

(»Vedkommende folk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad den angår deres liv, tro, institusjoner, åndelige velvære og de landområder de lever i eller bruker på annen måte, og til så langt som mulig å ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. I tillegg skal de delta i utforming, gjennomføring og evaluering av nasjonale og regionale utviklingsplaner og programmer som kan få direkte konsekvenser for dem.»)

Artikkel 7 nr. 1 har til formål å sikre at vedkommende urfolks egen sosiale og kulturelle identitet, skikker og tradisjoner respekteres og gis muligheter til å utvikle seg videre gjennom at urfolket gis rett til å delta aktivt i beslutningsprosesser som angår dem. Bestemmelsen innebærer ikke at vedkommende urfolk må ha noen vetorett i enkeltsaker. Bestemmelsen krever imidlertid at myndighetene gjennomfører reelle konsultasjoner med representanter for urfolket, og at de skal gis rett til å uttrykke sitt syn og derigjennom gis en reell mulighet til å påvirke avgjørelsen.

Departementet er av den oppfatning at den ordning som foreslås i loven vil oppfylle kravene i ILO-konvensjonen art. 7 nr. 1. Sametingets kompetanse til å gi retningslinjer for hva som vil være til skade for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, vil gi en effektiv og reell mulighet til å påvirke utviklingsprosessen når det gjelder bruk av grunn og naturressurser. Retningslinjene er sikret en effektiv funksjon ved at alle offentlige myndigheter er pålagt å forholde seg til retningslinjene ved behandlingen av arealsaker.

5.6.4 ILO-konvensjonens bestemmelser om landrettigheter

ILO-konvensjonens regler om landrettigheter finnes i del II, jf. art. 13 til 19. Artikkelen 13 slår innledningsvis fast at ved gjennomføringen av konvensjonen skal myndighetene vise respekt for den særlige

betydningen for vedkommende folks kultur og åndelige verdier av de landområder der de lever eller bruker på annen måte, og spesielt de kollektive sidene av dette forholdet. Artikkelen 13 er utformet som en innledende prinsipplæring som ikke gir grunnlag for å utlede konkrete rettigheter eller forpliktelser. Bestemmelsen vil imidlertid kunne ha betydning ved tolkingen av de øvrige bestemmelsene i landrettighetskapitlet.

ILO-konvensjonen art. 14 er den sentrale bestemmelsen om rettigheter til landområder. Bestemmelsen lyder:

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

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

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

«1. Vedkommende folks rett til å eie og besitte de landområder der de tradisjonelt lever, skal anerkjennes. Når forholdene i tilsier det, skal det treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder der de ikke er de eneste som lever, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet. I denne sammenheng skal det legges spesiell vekt på situasjonen for nomadiske folk og personer som driver flyttejordbruk.

2. Myndighetene skal ta nødvendige skritt for å identifisere de landområder der vedkommende folk tradisjonelt lever, og sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og rett til besittelse.

3. Hensiktsmessige ordninger skal etableres i nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk.»

ILO-konvensjonen art. 14 gir kollektive rettigheter for «the peoples concerned». Folkerettsgruppen har foretatt en tredeling med hensyn til fastleggelsen av rettighetssubjektet og har tatt utgangspunkt i hvilken personkrets som har utøvd den bruk som danner grunnlaget for den aktuelle rettigheten. Rettighetene kan tilkjennes urfolksgruppen som sådan eller som grupperettigheter for medlem-

mer av urfolksgruppen. Folkerettsgruppen åpner også for, som et tredje alternativ, at rettighetene kan tillegges befolkningen innenfor det aktuelle området uten hensyn til etnisk opprinnelse. Departementet er enig med folkerettsgruppen i en slik avgrensning av rettighetssubjektet i ILO-konvensjonen art. 14 og viser til omtalen av disse spørsmål i NOU 1997: 5 punkt 3.3.5 til 3.3.7 (s. 40–42).

Det sentrale spørsmålet ved arbeidet med en ny lov om rettsforholdene i Finnmark er hvilke forpliktelser som ligger i ILO-konvensjonen art. 14 nr. 1 første punktum, som fastsetter at staten må anerkjenne eiendoms- og besittelsesrett for samene for de områder hvor de har hatt dominerende rådgighet. Etter ordlyden har vedkommende urfolk krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter til områder som de tradisjonelt har rådet over. Dersom de ikke har vært de eneste som har rådet over et område, men har hatt tilgang til området for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet, har de krav på å få anerkjent bruksrett til disse områdene, jf. art. 14 nr. 1 annet punktum.

Etter departementets oppfatning finnes det områder i Finnmark innenfor begge kategoriene i ILO-konvensjonen art. 14 nr. 1, og hele eller deler av indre Finnmark er omfattet av det første alternativet, dvs. områder som samene har krav på «eiendoms- og besittelsesrett» til. Idet departementet ikke vil gå inn for en geografisk avgrensning av de enkelte områdene, må de rettigheter som art. 14 nr. 1 gir anvisning på, oppfylles gjennom den felles forvaltningsordningen for hele fylket som foreslås i proposisjonen her.

Eiendomsrettsbegrepet i ILO-konvensjonen er et funksjonelt eiendomsbegrep. Bestemmelsen innebærer således ikke et absolutt krav om formell eiendomsrett ved overføring av grunnbokshjemmel. Eiendomsbegrepet innebærer imidlertid at urfolksgruppen, enten alene eller sammen med andre innenfor rettighetsområdet, må tilkjennes retten til å utøve de vesentligste faktiske og rettslige beføyelsene som en eier normalt har. Hvilke beføyelser dette gjelder må fastlegges blant annet ut fra formålet med bestemmelsen. Det finnes ingen klar løsning på nøyaktig hvilke eierbeføyelser som etter bestemmelsen må overføres, og art. 34 gir statene en viss fleksibilitet i gjennomføringen av de enkelte bestemmelsene. Folkerettsgruppen har markert uenighet i den fortolkning som departementet la til grunn ved tiltredelsen av ILO-konvensjonen, jf. St.prp. nr. 102 (1989–90) s. 5–6 der departementet la til grunn at en sterkt vernet bruksrett var tilstrekkelig til å oppfylle art. 14 nr. 1 første punktum. Etter departementets oppfatning må det sentrale være at urfolket skal ha en slik rådgighet over landområdene

at formålet med ILO-konvensjonens bestemmelser om landrettigheter realiseres. I dette ligger et krav om mer enn å tilkjenne en slik bruksrett som nevnt i art. 14 nr. 1 annet punktum. Etter departementets syn er de løsninger som er foreslått i lovutkastet, i samsvar med kravene i ILO-konvensjonen art. 14 nr. 1, jf. punkt 5.7. Samenes rettigheter til andre naturressurser enn landområder gjennomgås nedenfor.

ILO-konvensjonen art. 15 inneholder bestemmelser om rett til deltakelse i forvaltningen av naturressurser i landområder som vedkommende urfolk har rettigheter til. Bestemmelsen lyder:

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

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

(«1. Vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene.

2. I tilfeller der staten beholder eiendomsretten til mineraler, ressurser under jorden eller til andre ressurser som finnes i landområdet, skal myndighetene ikke sette i gang eller tillate noen tiltak for utforskning eller utnyttning av slike ressurser i disse folks landområder, før det er opprettet eller tatt i bruk rådføringsordninger med disse folk, til å fastslå om og i hvilken utstrekning deres interesser kan bli skadelidende. Når det er mulig, skal vedkommende folk ha del i utbyttet av slik virksomhet og skal få rimelig erstatning for enhver skade de lider på grunn av slik virksomhet.»)

Artikkel 15 nr. 1 fastsetter et generelt prinsipp om at urfolks rett til naturressurser i landområder som de har rettigheter til, skal sikres spesielt, og at vedkommende folk skal ha adgang til å delta i styringen og bevaringen av ressursene. Bestemmel-

sen legger visse bånd på myndighetenes adgang til å råde over naturressurser i områder som urfolk tradisjonelt har rådet over. Bestemmelsen har sammenheng med art. 16 som gir et vern mot flytting. Generelt supplerer art. 15 bestemmelsen i art. 14 ved at det klart fremgår at urfolk også skal ha særskilte rettigheter til naturressursene knyttet til de landområder som de etter art. 14 nr. 1 har enten eiendoms- og besittelsesrettigheter eller bruksrettigheter til. Artikkel 15 gir ikke uten videre urfolket særskilte rettigheter til alle ressurser som finnes i området. Dette fremkommer av art. 15 nr. 2 som regulerer tilfellet der staten beholder eiendomsretten til ressurser som finnes i området. Artikkel 15 nr. 1 gir vedkommende urfolk rett til aktiv deltakelse i bruk, styring og bevaring av naturressursene i deres landområder. Hva som ligger i dette, må vurderes på bakgrunn av de nasjonale rettssystemer ut fra hvilke landområder urfolksgruppen har rettigheter til, og ut fra hvilken kapasitet gruppen har til å utøve rettighetene, jf. A Guide to ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples, Geneva 1995.

Den nye forvaltningsordningen for Finnmark legger opp til at Finnmarkseiendommen som grunneier vil få det overordnede ansvaret for forvaltningen av fornybare naturressurser. Forvaltningen skal skje i samsvar med lovens formål som fastsetter at ressursene skal forvaltes på en økologisk og balansert måte til beste for samisk kultur, rein drift, næringsutøvelse og samfunnsliv, innbyggerne i fylket og allmennheten for øvrig. Etter departementets syn vil den foreslåtte ordningen gi samene en slik rolle i styringen og utviklingen av naturressursbruken at kravene i art. 15 nr. 1 klart er tilfredstilt.

Når det gjelder ikke-fornybare ressurser, er det mineralressurser som er aktuelle og som må vurderes i forhold til ILO-konvensjonen art. 15. Norsk bergverkslovgivning skiller mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler. Som grunneier vil Finnmarkseiendommen få kontroll over utnyttelsen av de ikke-mutbare mineralene. For utnyttelsen av disse mineralene er derfor kravene i art. 15 nr. 1 oppfylt.

For mutbare mineraler bygger norsk bergverkslovgivning på bergfrihetens prinsipp. Enhver har rett til å skjerpe, mute og få utmål på forekomster av mutbare mineraler på egen eller andres grunn på de vilkår som følger av bergverksloven. Eiendomsretten til mutbare mineraler vil ikke bli overført til Finnmarkseiendommen som grunneier, og Finnmarkseiendommen vil således ikke ha kontroll over utnyttelsen. ILO-konvensjonen art. 15 nr. 2 fastsetter for de tilfeller der staten beholder eien-

domsretten til visse ressurser, herunder mineraler, at myndighetene har plikt til å etablere særskilte rådføringsordninger, og at det ikke skal igangsettes tiltak uten at vedkommende urfolk er rådført. Den rådføringsplikt som ligger i art. 15 må antas å strekke seg lenger enn den generelle rådføringsplikten i art. 6.

For å sikre at kravene til samisk innflytelse i ILO-konvensjonen art. 15 nr. 2 i mineralsaker oppfylles, foreslås det endringer i bergverksloven som oppstiller særlige regler for skjerpning, muting og utmål i Finnmark. Ved skjerpning i Finnmark skal skjerperen varsle Sametinget, grunneieren og områdestyret og distriktsstyret for reindriften. Videre fastsettes det at søknader om muting kan avslås dersom allmenne hensyn tilsier det. Ved vurderingen skal det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Dersom søknaden om muting innvilges, fastsetter bestemmelsen videre at det kan settes vilkår for å ivareta de nevnte hensyn. Fylkeskommunen, kommunen, fylkesmannen, Sametinget, grunneieren og styrene for reindriften gis anledning til å uttale seg som et ledd i saksbehandlingen hos bergverksmyndighetene. Dersom høringen viser at Sametinget eller Finnmarkseiendommen går imot at søknaden innvilges, skal saken avgjøres av departementet. Avgjørelsen vil kunne påklages til Kongen, og klagen vil ha oppsettende virkning. Særreglene som er foreslått ved muting i Finnmark, vil også gjelde ved behandlingen av søknader om utmål.

Det er også foreslått en endring i bergverksloven § 42 om avgift til grunneieren, som går ut på at Kongen ved forskrift kan fastsette høyere avgift for gruver på Finnmarkseiendommens grunn. Dette er i samsvar med ILO-konvensjonen art. 15 nr. 2 annet punktum som fastsetter at vedkommende urfolk når det er mulig skal ha del i utbyttet av slik virksomhet.

ILO-konvensjonen art. 15 nr. 2 gjelder naturressurser i «landområder». Bestemmelsen må leses i sammenheng med art 13 nr. 2 som fastsetter at begrepet «landområder» skal omfatte begrepet «territorier», som dekker totalmiljøet i de områdene vedkommende urfolk lever i eller bruker på annen måte. Folkerettsgruppen har tolket dette slik at det også omfatter sjøområder, og at bestemmelsen dermed kommer til anvendelse ved statlig regulering av fiske og andre aktiviteter i sjøområder som tradisjonelt har vært benyttet av urfolk, jf. NOU 1997: 5 punkt 3.3.4 (s. 38–39). Folkerettsgruppen viser også i sin utredning til at det råder en viss uenighet om anvendelse av konvensjonens bestemmelser om landområder på sjøområder.

Virkeområdet for den ordningen som foreslås i proposisjonen her, er fast eiendom og vassdrag så langt ut i sjøen som den private eiendomsretten strekker seg. Departementet finner således ikke grunn til å gå nærmere inn på vurderingen av i hvilken grad sjøområder faller inn under begrepet «landområder» i art. 15 i denne sammenheng. Selv om sjøområdene ligger utenfor Finnmarkslovens virkeområde, er det uansett en klar forutsetning at norsk fiskeriforvaltning skjer i samsvar med folkeretten.

5.7 Valget av hovedløsning innenfor de folkerettslige rammer

Som det fremgår av redegjørelsen ovenfor, kan det verken fra FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter eller fra ILO-konvensjonen utledes et klart svar på hvordan forvaltningsordningen for grunn og naturressurser i Finnmark må utformes for å være i overensstemmelse med folkeretten. Ved vurderingen vil det avgjørende være helheten i ordningen og om den effektivt ivaretar de hensyn som ligger til grunn for konvensjonsbestemmelsene.

Departementet legger til grunn at en lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark ikke bør opprettholde den nåværende ordningen hvor staten står som eier i Finnmark uten avklarte og lovfestede rettigheter for samene, og hvor Sametinget som folkevalgt organ har liten direkte innflytelse over arealdisponeringen. En fremtidig rettighetssituasjon hvor samene ikke har avklarte og lovfestede rettigheter til grunnen i Finnmark, er vanskelig å forene med Norges forpliktelser etter ILO-konvensjonen. Samlet sett tilsier dette at den løsning som velges i loven må gi samene reell og formell innflytelse over arealforvaltningen av utmark i Finnmark.

Etter departementets oppfatning finnes det områder i Finnmark innenfor begge rettighetskategoriene i ILO-konvensjonen art. 14 nr. 1, det vil si både områder der det samiske folk har krav på eiendoms- og besittelsesrett og områder det samene har krav på bruksrett. Det finnes imidlertid ikke tilstrekkelig faktisk grunnlag for å trekke et skille mellom områder som faller inn under den ene kategorien og områder som faller inn under den andre eller områder som faller utenfor begge, på en slik måte at en deling av Finnmark vil fremstå som rimelig, rettferdig og samlende. Høringen av NOU 1997: 4 viste dessuten at svært få ønsker en slik løsning, jf. punkt 2.6. Etter departementets syn er det ikke nødvendig å foreta noen grensdragning mel-

lom områder som samene har eiendomsrett til og områder som de har bruksrett til, så lenge yttergrensen for de tradisjonelle samiske områdene defineres og gis adekvat rettslig vern. En helhetsløsning for Finnmark vil være i samsvar med folkeretten dersom samene får tilstrekkelig innflytelse over arealforvaltningen på en slik måte at en stabil basis for bevaring og utvikling av samisk kultur sikres. En løsning der fylket ikke deles er også en god løsning for reindriften, som er et viktig element i samisk kultur. Departementet har derfor valgt å gå inn for en felles løsning for fylket som helhet, og har lagt stor vekt på å finne en løsning som alle innbyggerne i Finnmark kan samles om, og som samtidig gir et solid grunnlag for et effektivt vern av samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv.

En løsning med opprettelse av et grunneierorgan som skal ha ansvaret for forvaltningen av grunn og naturressurser, innebærer at det nye grunneierorganet må ha stor grad av rettslig selvstendighet og at Sametinget må ha reell og praktisk innflytelse på organets arealforvaltning. Vern av naturgrunnlaget for samisk kultur må komme direkte og konkret til uttrykk i lovens regler om arealdisponering. I lovforslaget er Finnmarkseiendommen opprettet som et selvstendig rettssubjekt som i utgangspunktet råder som en privat grunneier over grunn og ressurser. Finnmarkseiendommen kan utøve både faktiske og rettslige eierbeføyelser og vil i tillegg stå som formell eier ved at grunnbokshjemmelen overføres. Sametinget sikres innflytelse gjennom retten til å oppnevne tre styremedlemmer, gjennom adgangen til å fastsette retningslinjer for hvordan man skal bedømme virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark, samt gjennom særlige saksbehandlingsregler i arealsaker.

Folkerettsgruppen har i sin utredning uttalt i forbindelse med en konkret vurdering av de forslag Samerettsutvalget hadde utarbeidet, jf. NOU 1997: 5 s. 43:

«Under forutsetning av at de bestemmende organer for grunnforvaltningen blir utpekt på en slik måte at den samiske folkegruppe må anses å ha tilstrekkelig hånd om eierbeføyelsene, vil «selvstendig rettssubjekt-modellen» kunne tilfredsstillende de krav ILO-konvensjonen stiller om anerkjennelse av eiendoms- og besittelsesrettigheter for den samiske folkegruppe for de deler

av Finnmark som samene tradisjonelt har rådet over. ... For at samene skal kunne sies å ha tilstrekkelig hånd om eierbeføyelsene til de områder som de etter ILO-konvensjonen har krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter til, må det etter vår oppfatning stilles krav om at flertallet av forvaltningsstyrets medlemmer må oppnevnes av samiske organer. ... En ordning hvor fylkestinget oppnevner halvparten av styremedlemmene, vil ... ikke sikre samene flertallet i forvaltningsstyret.»

Departementet har valgt å gå inn for en løsning der Sametinget oppnevner halvparten av de stemmeberettigede styremedlemmene. Løsningen skiller seg på flere punkter fra løsningene i Samerettsutvalgets forslag som ble vurdert av folkerettsgruppen. Ved at Sametinget gis innflytelse gjennom kompetanse til å gi retningslinjer, og gjennom at disse retningslinjene sikres virkning gjennom særlige saksbehandlingsregler i saker om endret bruk av utmark, mener departementet at helheten er klart i samsvar med folkerettens krav. Medlemmene i styret som er oppnevnt av Sametinget vil også ved å opptre samlet kunne hindre at det treffes vedtak. Dette fremkommer klart ved at styrets leder ikke har noen dobbeltstemme og ved at loven fastsetter at vedtak ikke anses truffet ved stemmelikhet. Dersom medlemmene oppnevnt av Sametinget ikke opptre samlet, men ett av disse stemmer for et vedtak som flertallet av medlemmene oppnevnt av Sametinget mener er i strid med retningslinjene, vil flertallet av Sametingets representanter kunne kreve saken forelagt Sametinget direkte, selv om flertallet i styret stemmer for et vedtak. Flertallets vedtak til da måtte stadfestes av Kongen dersom styreflertallet vil fastholde vedtaket og dette er i strid med Sametingets syn.

Lovforslaget inneholder også en klar anerkjennelse av selvstendige bruksrettigheter. Statens tidligere erklærte eierposisjon er ikke til hinder for at samiske brukere kan ha opparbeidet en selvstendig og beskyttet rett til den aktuelle bruk, uavhengig av det formelle grunneierforhold, og uten hensyn til at lovverket har anerkjent noen former for bruksrett som for eksempel reindrift og hogst mens andre ikke er nevnt. Der den aktuelle bruk ikke er anerkjent som en selvstendig bruksrett, åpner lovforslaget for at det i mange tilfeller kan gis lokal fortrinnsrett til fornybare ressurser.

6 Noen hovedspørsmål

6.1 Avgrensning av proposisjonen

6.1.1 Samerettsutvalgets temaer og forslag i NOU 1997: 4

I punkt 2.4 er det redegjort for hovedinnholdet i det lovforslaget Samerettsutvalget la frem i NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Dette forslaget har vært utgangspunktet for departementets arbeid med proposisjonen. Som grunnlag for det videre arbeidet har det vært foretatt en vurdering av forslaget om å foreslå en ny lov om rettsforhold og grunnforvaltning i Finnmark og samtidig foreslå endringer i sameloven mv. med sikte på å verne naturgrunnlaget for samisk kultur i hele det tradisjonelle samiske området i Norge. Det reiser seg her spørsmål om det vil være hensiktsmessig å foreta en så omfattende revisjon samtidig, og videre om det fremtidige regelverket om grunnforvaltningen i Finnmark bør spres på flere lover, eller samles i en lov som fullt ut regulerer de særegne rettsforhold i fylket. I denne sammenheng må det også spørres om det er hensiktsmessig og ønskelig å gi ett likegyldende regelverk for vern av naturgrunnlaget for samisk kultur i hele det store og uensartede tradisjonelle samiske området i landet, fra Pasvik til Engerdal.

Vurderingen av disse spørsmål er foretatt i lys av hva som kom til uttrykk under høringen, og den øvrige utviklingen siden 1997. Av særlig betydning er forholdet til Samerettsutvalgets videre arbeid vedrørende områdene sør for Finnmark og utviklingen av rettsstillingen for samisk reindrift gjennom rettspraksis. Departementet har så langt ikke tatt stilling til en så omfattende revisjon. Det er tidsaspektet samt geografiske og lovstrukturelle aspekter man har funnet det nødvendig å se nærmere på.

Et forhold av særlig betydning har vært at Samerettsutvalget ikke har levert noe grunnlag for å trekke grenser mellom grupper av mulige rettighetshavere på privatrettslig grunnlag, men på den annen side har gitt en klar anbefaling om at rettigheter ikke bør anerkjennes på individuelt etnisk grunnlag, men i form av likebehandling av brukere innenfor de forskjellige områdene. Utvalget har lagt til grunn som et bærende prinsipp at en lokal fortrinnsrett til for eksempel utmarkshøsting kan være samerettslig eller sedvanerettslig begrunnet,

men skal praktiseres likt for alle lokale utøvere, uansett etnisk bakgrunn.

6.1.2 Synspunkter fra høringen

Forslagene fra Samerettsutvalget om regler for vektlegging av hensynet til samisk kultur, om høring av Sametinget og om nektingsrett for Sametinget er viet stor oppmerksomhet i de aller fleste høringsuttalelsene. Vektlegging og høring fikk bred tilslutning, mens nektingsrett for Sametinget (egentlig en tidsavgrenset og betinget vetorett) møtte massiv motstand. Støtte kom stort sett bare fra indre Finnmark og Sametinget selv.

Fra utvalgets side var disse tre elementene ment som nødvendige ledd i en helhet som til sammen skulle tjene til å gi det vern av naturgrunnlaget for samisk kultur som utvalget mente var nødvendig og rettmessig.

Samtidig skiller Finnmark seg ut i høringsbildet ved at en her finner et større sammenhengende område der de fleste støtter en myndighet for Sametinget i arealdisponeringen, nemlig den indre delen av fylket. Her kommer det til uttrykk både en utbredt oppfatning om at lokalbefolkningen har en sterk og selvstendig rettsstilling, og at dette skal komme til uttrykk også ved at tradisjonell samisk bruk vernes under medvirkning fra Sametinget.

Mindretallsforslaget i utvalget om å dele statens grunn i to eiendommer bestående av henholdsvis indre og ytre Finnmark, og opprettelse av to forvaltningsorganer, kalt henholdsvis «Samisk grunnforvaltning» for indre Finnmark og «Finnmark grunnforvaltning» for ytre Finnmark, fikk imidlertid liten tilslutning også i indre Finnmark. Bare én av de samiske kommunene støttet dette forslaget. I kystkommunene var det massiv motstand mot noen form for eiendoms- eller forvaltningsdeling. Et flertall i Sametinget støttet forslaget, mens fylkestinget var like sterkt imot noen form for deling som kystkommunene.

Det hovedbildet som avtegner seg fra høringen er dermed at det sentrale elementet i Samerettsutvalgets regler for å verne samiske bruksområder – nektingsretten for Sametinget – ble møtt med sterk motstand jevnt over, unntatt i indre Finnmark. Dette har gjort det nødvendig for departementet å vurdere andre mulige måter å etablere det nødvendige

vern av naturgrunnlaget for samisk kultur. Når forslaget om en eiendomsdeling i Finnmark samtidig har fått liten tilslutning også i de samiske kommunene, trekker dette i retning av å ta utgangspunkt i flertallets forslag om ett nytt grunnforvaltningsorgan for hele Finnmark, og se på muligheten for at virkemidler for vernet kan integreres i dette. En fordel ved det vil være at man får en samlet og særlig tilpasset ordning for Finnmark, mens en ulempe vil være at virkemidlene for vern av naturgrunnlaget for samisk kultur dermed vil bli ulike i og utenfor Finnmark. Samerettsutvalgets intensjon om likelydende verneregler for hele det tradisjonelle samiske området i landet vil da ikke kunne oppfylles.

6.1.3 Om Sametingets rolle i arealsaker siden 1987

Sametingets oppgaver og myndighet ble ikke endelig fastlagt ved vedtakelsen av sameloven i 1987. Det var den gang og har senere vært enighet om at Sametingets rolle gradvis bør utvikles og avklares gjennom et løpende samspill mellom Sametinget selv og de sentrale statsmyndighetene. Dette har skjedd i betydelig omfang, men uten at spørsmålet om «retten til land og vann» har kommet i noe særlig klarere lys.

Erfaringene siden 1987 har tydelig vist at en stabil og harmonisk utvikling krever en avklaring av rettsforholdene til grunnen i de tradisjonelle samiske områdene og en avklaring av Sametingets rolle i grunnforvaltningen. For Finnmarks del er behovet særlig stort fordi striden her gjelder eierforholdet til grunnen i mesteparten av fylket. Derved berøres størsteparten av fylkets befolkning, og «rettighets-spørsmålet» virker inn på arealbruk og næringsutvikling i stort omfang.

Det synes å være en entydig erfaring at uten en definert og operativ rolle for Sametinget i arealbrukspolitikken vil et unødigt stort antall saker bli gjenstand for politisk strid. Alle aktører har behov for forutsigbarhet og stabilitet. Sametinget kan bidra til dette i vesentlig grad om det får virkemidler til å føre en praktisk politikk for hvordan naturgrunnlaget for samisk kultur kan ivaretas innenfor en næringsutvikling og verdiskapning som det hersker enighet om at man trenger.

I lys av disse erfaringene kan det spørres om Samerettsutvalgets forslag om «nektingsrett» for Sametinget kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Det kan være en fare for at en slik rolle vil virke som en institusjonalisering av en negativ rolle for Sametinget. Et vesentlig problem med utviklingen til nå har vært at Sametingets motstandere under henvisning til de mange konfliktsakene har frem-

holdt Sametinget som motstander av en positiv samfunnsutvikling. Det har bidratt ytterligere til å øke motsetningene. For Finnmarks vedkommende virker det derfor nærliggende å søke en mer konstruktiv og politikkbyggende rolle for Sametinget enn det nektingsretten synes å gi rom for.

Med en helt ny grunnforvaltningsordning på tegnebrettet, særlig tilpasset forholdene i Finnmark, er det mye som taler for å søke en rolle for Sametinget som er bygget inn i det nye organets behandling av arealsaker. Vekten kan trolig med større effekt legges på å levere premisser og kontrollere praksis, enn en begrenset myndighet til direkte å kunne stanse prosjekter. Målet må uansett være det samme som Samerettsutvalget har satt, at grunnen i Finnmark forvaltes slik at det tas hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur, og at Sametinget skal ha en funksjon her.

6.1.4 Avgrensning mot Samerettsutvalgets nåværende arbeid

Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt ved kgl.res. 1. juni 2001, med mandat å utrede og fremme forslag vedrørende rettsforholdene i de tradisjonelle samiske områdene utenfor Finnmark.

Det har vært nødvendig å vurdere det tematiske og geografiske innhold i proposisjonen her i lys av det arbeid som Samerettsutvalget nå er i gang med å utføre. Skulle man følge utvalgets forslag fra 1997 om å innføre generelle regler for vern av naturgrunnlaget i hele det samiske området, ville disse komme til å gjelde for de områdene hvor Samerettsutvalget skal utrede de samiske rettighetene.

Under høringen er det reist sterke innvendinger mot å foregripe Samerettsutvalgets arbeid, og departementet antar for egen del at Samerettsutvalgets oppgave i en slik situasjon ville bli vesentlig vanskeliggjort. Ved at utredningsarbeidet sør for Finnmark ikke er ferdig, ser departementet det som lite aktuelt å la vernereglene som foreslås i proposisjonen her få anvendelse i dette området.

6.1.5 Avgrensning mot andre prosjekter

Det pågår for tiden revisjon av reindriftsloven, plan- og bygningsloven og bergverksloven. Endringer i disse lovene kan få innvirkning på rettigheter og plikter på statens grunn i Finnmark. Disse endringsprosessene vil ikke behandles i det følgende. Departementet forutsetter at lovforslaget i proposisjonen vil bli lagt til grunn ved vurderingen av ny lovgivning.

Spørsmålet videre er om analysen av nordisk

samerett og folkeretten gir spesielle føringer for proposisjonens avgrensning.

Utgangspunktet må være det som Samerettsutvalget også har tatt: forvaltningen av grunnen i Finnmark må skje på grunnlag av de særlige forutsetningene som gjør seg gjeldende i fylket. Verken folkerettens regler om urfolk og minoriteter eller den samerettslige utvikling i Norden gir fasitsvar på hvilken løsning som vil være riktig. Heller ikke kan det utledes noe krav om at rettstilstanden, grunnforvaltningen og vernet for naturgrunnlaget for samisk kultur skal være ens over hele det samiske området i Norge og Norden. Det er både tilfølgelig og nødvendig å ta hensyn til faktiske og rettslige forskjeller og behov.

Løsninger både i og utenfor Finnmark må imidlertid ligge innenfor rammen av folkeretten. Det betyr at det stilles enkelte krav til rettslig anerkjennelse og vern av samiske interesser, men ikke hvordan dette skal skje.

Arbeidet med en nordisk samekonvensjon er helt i startfasen. Det er derfor ikke mulig å forskutere eller ta hensyn til utfallet av dette arbeidet. Med unntak av den samiske reindriftsretten i Norge og Sverige er forskjellene i rettstilstanden og forvaltningen mellom de tre land i dag dessuten så store at en vesentlig tilnærming uansett vil måtte kreve store endringer på et senere tidspunkt.

Urfolksarbeidet i FN er kommet lenger, men går langsomt fremover og har så langt ikke satt nye standarder som gir mer spesifikke føringer for valg av løsninger enn de folkerettsregler Norge allerede er bundet av.

6.1.6 Valget av tematisk og geografisk ramme for proposisjonen

Oppsummeringsvis kan det slås fast at høringen ikke gir et godt grunnlag for å følge opp Samerettsutvalgets forslag om å vedta både en ny lov for Finnmark og i tillegg et arealvern for hele det samiske områdene i Norge i sameloven. Høringen gav heller ikke grunnlag for å gå videre med forslaget om nektingsrett som arealvern-virkemiddel i Finnmark.

De to øvrige virkemidlene, vektlegging og høring, er møttet positivt. Men når forslaget om nektingsrett faller, vil ikke disse virkemidlene alene være tilstrekkelig folkerettslig, og dermed uaktuelle uten i kombinasjon med noe annet.

Sametingets rolle har ikke vært avklart i forhold til grunnforvaltningen i de tradisjonelle samiske områdene. I Finnmark har uenigheten vært så sterk at den i noen grad har bremsset arealbruk og næringsutvikling.

Høyesteretts avgjørelser i Selbu- og Svartskog-

dommene (Rt. 2001 s. 769 og s. 1229) har bidratt til å kaste lys over sentrale samerettslige spørsmål. I denne sammenheng kan det konstateres at dommene har medført at en nyordning i Finnmark har enda mer, mens sikring av reindriftsrettens stilling i sør ikke lenger er like akutt.

I sum tilsier dette at proposisjonen bør ta utgangspunkt i Samerettsutvalgets forslag om en lov om grunnforvaltningen i Finnmark og omfatte virkemidler for vern av naturgrunnlaget for samisk kultur i Finnmark. Regler for vern av naturgrunnlaget for samekulturen i de øvrige samiske områdene må avvente utfallet av Samerettsutvalgets pågående arbeid og revisjonen av plan- og bygningsloven m.m.

6.2 Valg av hovedløsning

6.2.1 Det rettslige utgangspunktet for en nyordning

Ovenfor er det gitt fremstillinger av gjeldende rett, utenlandsk rett og folkerett. Rettskilder og rettsutvikling er gjennomgått og drøftet, og det har avtegnet seg et behov for en klarere rettstilstand og en endret grunnforvaltning i Finnmark. Med dette stoffet som bakgrunn skal trådene her trekkes sammen til et svar på spørsmålet om hva som er et relevant og forsvarlig utgangspunkt for utformingen av en nyordning for grunnforvaltningen i Finnmark.

Utgangspunktet er at lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fortsatt gjelder. Det dreier seg imidlertid ikke om en ubeskåret eller fullstendig eiendomsrett i privatrettslig forstand. Statens eierposisjon har gradvis blitt til over lang tid og er aldri blitt klart og uttømmende definert i forhold til rettsstillingen for brukerne av arealene. Loven av 1965 gir derfor ikke i dag et fullstendig eller fullt dekkende bilde av rettstilstanden i Finnmark slik denne må vurderes på bakgrunn av utviklingen i norsk rett og i folkeretten. Statens grunneierposisjon og dens nærmere innhold har imidlertid ikke vært prøvet for domstolene, og den foreliggende rettspraksis om bruksrettigheter gir ikke holdepunkt for sikre slutninger om det generelle forholdet mellom staten og brukerne av grunnen.

Reindriftsretten er i dag klart fastslått å være uavhengig av noen grunneierposisjon, med et selvstendig rettsgrunnlag tuftet på bruk i alders tid. Dette selvstendige grunnlaget for reindriftssamenes rettsstilling er gradvis fastslått gjennom rettspraksis fra 1960-tallet.

Annen lovfestet bruksrett forekommer, men ikke i betydelig omfang. Viktigste er fiskeretten i Tanavassdraget som i henhold til lov 23. juni 1888 tilhører den fastboende jordbruksbefolkning i elvedistriktet. Selvstendig bruksrett som ikke er lovfestet forekommer imidlertid også. Gjennom rettspraksis er det blant annet fastslått en enerett for lokalbefolkningen til laksefiske i Alta og Neiden. Dette fremsto likevel ikke nødvendigvis som noe innhugg i statens rettsstilling, fordi staten allerede i jordsalgsresolusjonen fra 1775 hadde forutsatt en lokal sedvanerett i de tre vassdragene Alta, Tana og Neiden som skulle respekteres. Når det gjelder beiterett for husdyr og utmarkshøsting generelt, er situasjonen mindre klar. Her forekommer en utbredt lokal rettsoppfatning, særlig i indre Finnmark, om at brukerne har en selvstendig rett basert på bruk uavhengig av samtykke fra staten.

Sedvanemessig bruk av utmarken foregår til dels fortsatt uavhengig av grunneier, og en utbredt oppfatning om selvstendig rett til tradisjonell bruk av utmark har kommet klart til uttrykk gjennom høringsen, og også i den aktuelle debatten om rettsforholdene og grunnforvaltningen som stadig foregår i påvente av en ny lov. Eksempler er gamlebygging uten søknad til Statskog og krav om enerett til fiske i bestemte vann for bygdefolket i Masi i Kautokeino kommune.

Det synes ikke å være holdepunkter for å operere med «samisk bruk» som et selvstendig rettsgrunnlag i norsk rett. Det samlede tilfanget av rettskilder og særlig de to avgjørelsene av Høyesterett i 2001 (Selbu- og Svartskogdommene) tilsier at typisk samisk bruk kan føre til en selvstendig og beskyttet rett med grunnlag i alders tids bruk. Fellesnevneren i Selbu- og Svartskogdommene er at samers faktiske bruksutøvelse gir grunnlag for en korresponderende selvstendig rett, selv om den har foregått i andre former enn de som ellers er vanlige, i Selbusaken ved reindrift på privat grunn og i Svartskogsaken ved en uformell, altomfattende felles rådighet for hele bygdefolket.

Det er mange i Finnmark, særlig i indre Finnmark, som mener at staten ikke er rette eier av grunnen og aldri har vært det. Oppfatningen har vært at langvarig bruk har etablert selvstendige rettigheter. Det har videre vært hevdet at fordi staten aldri har spurt brukerne om hva de syntes om at staten skulle være grunneier, eller hva det ville innebære for dem, bør staten ikke ha større rett enn det brukerne, det vil si lokalbefolkningen, godtar.

Spørsmålet om alternative eiere til staten er ikke enkelt. Selvstendig rett kan være opparbeidet individuelt eller kollektivt. Det finnes i betydelig grad overlappende brukere og bruksrettigheter, og noe

av denne bruken kan ha gitt grunnlag også for eiendomsrett. Det er forskjeller i bruksintensitet og bruksmåter innenfor fylket, særlig mellom de indre og ytre deler, men også mellom byer, tettsteder og bygder. En opplisting av mulige alternative rettssubjekter vil i alle fall kunne omfatte bygder eller bygdelag, grender eller grendelag, eventuelt med henvisning til lokal bevissthet om gamle siidaer, kommuner, reindriften ved reinbeitedistrikt eller siidaer, bygdeallmenning, statsallmenning og en statlig «rest-eiendomsrett».

Samerettsutvalget har ikke tatt standpunkt til disse spørsmålene som det etter departementets syn er svært vanskelig å gi sikre svar på, men i stedet valgt å utforme et forslag til en ny grunnforvaltningsordning på et friere grunnlag.

Mangel på en klar alternativ eier er imidlertid ikke i seg selv noen god grunn til å konkludere med at staten fortsatt bør stå som eier, men kan derimot være en god grunn til å rette oppmerksomheten mot en eier- og forvaltningsordning der de forskjellige interessentene sammen får innflytelse.

6.2.2 Eiendomsrett og bruksrett i Finnmark

Debatten om retten til land og vann har i stor grad dreiet seg om «hvem som har eiendomsretten» i områder med samisk bruk og bosetting fra gammelt av. Denne sterke fokuseringen på en av flere mulige problemstillinger har nok bidratt til at oppfatninger er blitt stående unødig steilt mot hverandre, og til at mer pragmatiske tilnærminger har kommet i bakgrunnen. Det er imidlertid ikke slik at der staten er eier, vil andre være uten rettigheter, eller slik at eiendomsrett for samiske brukere automatisk vil innebære en fri og ubegrenset rådighet. Først og fremst er det slik at eieren må respektere brukernes opparbeidede rettigheter. Det gir derfor et bedre utgangspunkt for den rettslige analysen å spørre om «hvem som har rett til hva» enn hvem som har «eiendomsrett». I tillegg kommer det generelle poeng at eierrådigheten er begrenset i mange retninger, mens en positivt definert bruksrett har et tydeligere og mer operativt innhold. Eierposisjonen har derfor ikke den altoverskyggende betydning som debatten har kunnet gi inntrykk av.

For en praktisk og konstruktiv tilnærming til rettsforholdene i Finnmark kan det være mer fruktbart å snu rekkefølgen: først spørre om hvilke selvstendige bruksrettigheter som foreligger, og deretter ta for seg spørsmålet om eiendomsrett, med det innhold som blir igjen for grunneieren.

Dette er en tilnærming som er velkjent i allmeningsretten, som nettopp gjelder rettsforhold i ut-

mark der mange brukere har rettigheter som grunneieren må respektere. Allmenningsrett ble aldri etablert i Finnmark, men de faktiske bruksforhold i fylket har hatt store likhetstrekk med allmenningene sør i landet med omfattende og regelmessig bruk av utmark uavhengig av grunneier, og med oppfatninger hos brukerne om at dette er «noe vi har rett til». Det kollektive elementet er også et fellestrekk. Både allmenningsretten og utmarksbruken i Finnmark har vært knyttet til grupper innenfor et geografisk avgrenset område og ikke til enkeltpersoner. Statens grunnforvaltningspraksis har ikke i særlig grad hatt preg av kontroll med eller nekting av utmarkshøsting uten særlig hjemmel. Dette har gitt rom for uregulert utmarksbruk i betydelig utstrekning og for oppfatninger om selvstendig rett hos brukere. Samerettsutvalgets forslag om en rett til å opprette bygdebruksområder bygger på en rettslig analyse som samsvarer med det som er anført her.

Departementet deler Samerettsutvalgets rettslige vurdering at statens eierposisjon ikke nødvendigvis har ført til at selvstendig bruksrett er innskrenket eller falt bort, eller ikke har kunnet oppstå. I likhet med utvalget er departementet kommet til at en ny lov om grunnforvaltningen i Finnmark tydeligere enn gjeldende lov bør vise at det forholder seg slik.

6.2.3 Anerkjennelse av opparbeidede rettigheter

Gjennomgangen i punkt 6.2.2 har etter departementets mening vist at det er behov for en tydelig anerkjennelse av selvstendig rettigheter på vanlig tingsrettslig grunnlag, ikke fordi rettsstilstanden bør endres eller dermed blir endret, men for å gjøre det tydelig at statens eierposisjon ikke har vært til hinder for opparbeidelse av slike rettigheter.

Omfanget av slike rettigheter kan riktignok være vanskelig å fastslå fordi ikke bare bruken men også hvordan staten har forhold seg, vil være av betydning. Der staten har grepet inn i bruksutøvelsen, vil det også ha betydning om det har skjedd, eller blitt oppfattet å skje, som ledd i utførelsen av offentlig kontrollmyndighet eller som utslag av eierrådighet.

Ved utformingen av en slik bestemmelse bør en fremheve betydningen av kollektive rettigheter i Finnmark. Den gamle samiske rettsordenen hadde form av et kollektiv som rettsbærer og forvalter: siidaen. Til en viss grad er siidaen blitt videreført i reindriftsretten, som fortsatt har et kollektiv som rettsbærer.

Departementet er på denne bakgrunn kommet til at det er behov for en generell bestemmelse i loven om at «tingsretten gjelder som vanlig» og at kollektive rettigheter kan være aktuelle ved siden av individuelle.

Denne bestemmelsen vil også måtte ses i sammenheng med en forvaltningsordning i kommunene for særskilt rett til utnyttelse av visse utmarksressurser for lokale brukere, som departementet vil foreslå. Sammen vil disse reglene gi rom for anerkjennelse og videreføring av tradisjonell lokal utmarkshøsting på en fleksibel måte: i form av en selvstendig bruksrett der det er grunnlag for det, og den ønskes benyttet, og i form av en forvaltningsmessig godkjenning fra kommunens side der det kan være aktuelt og tjenlig.

6.2.4 Plikten til å verne naturgrunnet for samisk kultur

I punkt 5 om folkeretten går det frem at statsmyndighetene har en forpliktelse til å sørge for et tilstrekkelig vern av naturgrunnet for samisk kultur. En tilsvarende forpliktelse ligger i Grunnloven § 110 a. Samerettsutvalget forutsetter at en ny lov skal bekrefte at enkelte folkerettsforpliktelser foreligger og har relevans for utformingen av loven.

Departementet slutter seg til utvalgets tilnærming til dette spørsmålet. Utvalget har ikke påvist at forpliktelsen til å verne naturgrunnet for samisk kultur ikke er oppfylt, men det er på den annen side heller ikke klart at forpliktelsen er oppfylt.

Behovet for et klart svar i forpliktende form fra statsmyndighetene er blitt større i takt med utviklingen både i folkeretten og i norsk rett, jf. ILO-konvensjon nr. 169 som Norge sluttet seg til i 1990, praksis i FNs menneskerettskomité vedrørende FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 27 og utviklingen i norsk samerett gjennom Høyesteretts praksis.

Forpliktelsen til å verne naturgrunnet for samisk kultur er ikke statisk. Både den rettslige utviklingen og den faktiske situasjonen med hensyn til arealbruk og næringsutvikling tilsier at det er behov for å etablere en ny grunnforvaltning som gir rom for utvikling og fleksibilitet. Det er behov for et samspill mellom sentrale myndigheter og Sametinget. Av sentrale myndigheter kreves rettslig anerkjennelse og tilrettelegging. Fra Sametinget kreves en «politikk for bevaring og utvikling av samisk kultur» som forholder seg til en samfunnsutvikling der næringer og arealbruk er i endring.

Etter departementets mening kan spørsmålet om Norge oppfyller forpliktelsene til å verne natur-

grunnlaget for samisk kultur på sikt bare besvares bekreftende dersom man både skaper en grunnforvaltning for Finnmark som innebærer en anerkjennelse av samiske rettigheter og legger grunnlaget for en konstruktiv utvikling, og lovfester at forvaltningen skal skje i samsvar med folkerettens regler om utfolk og minoriteter.

6.2.5 Det nye organets karakter

Det er viktig å ha en klar oppfatning av hvilken kompetanse og posisjon den nye eieren av statens grunn i Finnmark skal ha. En klar oppgang mellom rollene som eier og som myndighetsorgan er viktig.

Direktoratet for statens skoger ble omdannet til Statskog SF med virkning fra 1. januar 1993. I og med omdanningen ble organet gitt en mer selvstendig stilling. Myndighetenes mulighet til å utøve direkte politisk styring og kontroll ble tilsvarende redusert. Dette var tilsiktet og helt fundamentalt i statsforetaksmodellen. For å oppnå klarhet ble statsforetakets myndighetsutøvelse skilt fra forretningsdriften ved et eget budsjett. Finnmarks jordsalgskontor kom på mange måter i en mellomposisjon. Jordsalgskontorets virksomhet har innslag av både myndighetsutøvelse og forretningsdrift.

Samerettsutvalgets flertall foreslo at det ble opprettet et eget rettssubjekt som skulle få overført hjemmelen til grunnen i Finnmark (Finnmark grunnforvaltning). Organet burde ikke være en del av Statskog SF og heller ikke et eget statsforetak. Rettssubjektet ville ha preg av å være en stiftelse uten å være det formelt. Flertallet konkluderte med at Finnmark grunnforvaltning burde etableres som et «selvstendig rettssubjekt uavhengig av, men med en viss tilknytning til statsadministrasjonen», jf. NOU 1997: 4 s. 103.

Departementet deler oppfatningen til flertallet i Samerettsutvalget om at det bør dannes et eget rettssubjekt som får overført hjemmelen til den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark fylke. Departementet foreslår at dette rettssubjektet skal hete Finnmarkseiendommen, eller Finnmarkkuopmodat på samisk.

Den foreslåtte styresammensetningen sammen med andre tiltak vil sikre en klar oppfyllelse av de folkerettslige forpliktelsene, jf. punkt 5.7. Styret vil være en arena der samiske og norske interesser kan møtes i en konstruktiv meningsutveksling om arealforvaltningen i Finnmark. Finnmarkseiendommens forankring i lokale folkevalgte organer vil gi legitimitet til eiendommens utøvelse av eierrådigheten. Det vil kunne danne grunnlag for en styrket

og mer harmonisk utvikling av arealbruken og næringslivet i fylket.

Finnmarkseiendommen vil være et privat rettssubjekt i forhold til offentlige myndigheter. På den måten vil denne løsningen gi et klart skille mellom rollen som grunneier og rollen som myndighetsorgan ved at rollene ikke vil være samlet på samme hånd.

6.2.6 Domstolsprøving av rettsforholdene i fremtiden

Det kan alltid oppstå tvister mellom ulike parter om rettigheter i fast eiendom. Til tross for at det har vært reist kritikk mot det statlige eierskapet av grunnen i Finnmark, har imidlertid rettsapparatet i svært liten grad blitt forelagt tvister om rett til eierposisjon eller bruk av utmark i Finnmark. Spørsmålet om eierskapet til den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark har aldri blitt forelagt domstolene i prinsipiell form. Om det vil forholde seg slik også etter vedtakelsen av en ny lov, vil tiden vise. Det har imidlertid vært et viktig hensyn for departementet å legge frem et forslag som i seg selv ikke vil virke prosessskapende. Rettsprosesser vil ofte øke konfliktnivået mellom partene.

Det er enklere å lage gode ordninger for retten til og forvaltning av land og vann i Finnmark ved lov enn ved tvisteløsning i domstolene. Domstolene kan bare løse konkrete rettstvister for anerkjente rettssubjekter og har ikke mulighet for å vedta en helhetlig forvaltning av rettigheter og ressurser.

Departementet har søkt å finne frem til balanserte løsninger som kan være akseptable for de ulike fløyer og brukere i Finnmark. Uenigheten er og har vært sterk i fylket, og det er derfor viktig å finne løsninger som imøtekommer flest mulige interesser og grupper. Det er viktig å ivareta samiske interesser, reindriftens interesser, den øvrige befolkningens interesser og hensynet til samfunnsnivå og næringsliv på en samlende måte som kan gi grunnlag for en god utvikling i fylket.

Det andre vesentlig forholdet i denne sammenhengen er reguleringen av utmarksrettigheter. Et viktig element i det forslaget som fremlegges i proposisjonen her, er å styrke og sikre innbyggernes rett til utmarksressurser. Lovforslagets regulering bygger i stor utstrekning på de allmenne rettsoppfatninger befolkningen i Finnmark har i forhold til bruk av utmarksressurser. På denne bakgrunn mener departementet at lovforslaget vil forebygge rettslige tvister om retten til land og vann i Finnmark i den grad det er mulig.

6.2.7 Valg av løsning for grunneierforvaltningen for Finnmark

Utviklingen i Finnmark har ført til en rettsstilstand som er markert annerledes enn ellers i landet. Dette tilsier en lovfesting av en særegen rettsstilstand for Finnmark, som gradvis har utviklet seg som følge av «de tre stammers møte», statsmaktens tilstedeværelse, og en sedvanemessig, kollektiv bruk av utmarksressursene i lokalsamfunn i hele fylket.

Det er etter departementets syn i denne sammenheng avgjørende at representanter for samene og lokalbefolkningen får reell innflytelse over grunnen. Grunnbokshjemmel til statens grunn i Finnmark må derfor overføres fra Statskog til det nye finnmarksorganet. På denne måten gjøres det nye organet entydig til et grunneierorgan, og ikke i utgangspunktet et forvaltningsorgan. Eierrådigheten legges med dette til finnmarkingene. Den tidligere uklarheten om dette ryddes av veien.

Det neste spørsmålet som reiser seg, er om det nye organet skal være helt fristilt eller om staten fortsatt skal spille en direkte eierrolle. Dette er ikke et spørsmål om statsmyndighetene fortsatt skal ha en rolle i utviklingen av arealdisponeringen i fylket, men om hva denne rollen skal bestå i.

Utover grunneierrollen, som overføres, kan staten ha to typer interesser å ivareta. For det første trenger staten virkemidler for å ivareta allmenne samfunnshensyn. For det andre trenger staten virkemidler for å sikre at naturgrunnlaget for den samiske kulturen blir vernet.

De allmenne samfunnshensyn kan langt på vei ivaretas gjennom den alminnelige lovgivningen slik som ellers i landet. For de folkerettslige forpliktelsene stiller det seg annerledes. Staten vil her ha behov for å sikre at et fristilt rettssubjekt ikke forvalter grunnen på en måte som er i strid med folkerettsforpliktelsene. Dette behovet kan løses på flere måter. Departementet foreslår blant annet at staten skal ha et medlem i styret, men uten stemmerett. Videre foreslås det en godkjenningskompetanse for staten i saker der samiske interesser ligger an til å måtte vike for andre interesser.

Etter departementets mening oppnår statsmyndighetene bedre samlet effekt ved å styre på annen måte enn ved eierskap, blant annet fordi et klart skille mellom eierfunksjon og myndighetsutøvelse stiller sentrale statsmyndigheter friere i myndighetsutøvelsen.

Oppsummeringsvis har departementet etter en samlet vurdering kommet til at en nyordning av grunneierforvaltningen i Finnmark bør inneholde følgende elementer:

- Statskog SFs rolle som utøver av eierrådighet avvikes.

- Finnmarkseiendommen opprettes som eget rettssubjekt og tilføres hjemmelen til Statskogs grunn i Finnmark.
- Opparbeidede rettigheter anerkjennes.
- Sametinget gis kompetanse til å gi retningslinjer for utmarksdisponeringen som Finnmarkseiendommen som utøver av eierrådigheten og offentlige myndigheter må forholde seg til.
- I Finnmarkseiendommens styre bør det være balanse med like mange stemmeberettigede medlemmer valgt av Finnmark fylkesting og av Sametinget.

Den nærmere redegjørelsen for lovforslaget følger i punkt 7 nedenfor.

6.3 Bruk av utmarksressursene i Finnmark

6.3.1 Innledning

Utmarksressursene er viktige i Finnmark og på Finnmarksvidda i særdeleshet. Både Samerettsutvalget og departementet har ønsket å styrke lokale brukeres rett til ressurser og styring med ressursbruken i deres nærområder. Her skal det kort gjøres rede for de forslagene utvalget har fremmet på dette området, samtidig som det redegjøres for hvilke forslag departementet følger opp direkte eller i modifisert form. Hovedspørsmålene har vært hvem som skal forvalte utmarksressursene, hvem som har rett til å bruke dem, om en bygd, gruppe eller enkeltpersoner kan få en særrett til utnyttelse av ressursene i et nærmere avgrenset område og hvorvidt det skal lovfestes nye regler for laksefiske i Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene.

6.3.2 Forvaltning av utmarksrettighetene

Samerettsutvalget foreslo at forvaltningen av utmarksressursene skulle legges til den kommunen rettighetene befant seg i. Det ble anbefalt at det skulle opprettes et utvalg i hver kommune som skulle ha ansvaret for forvaltning av utmarksressursene og rettighetene til dem. Denne kommuneordningen var ment å skulle omfatte alt utmarksareal i kommunen med unntak av privateid grunn og de bygdebruksområder som eventuelt ble opprettet. Innbyggerne i kommunen skulle ha lik rett til å utnytte kommunens bruksområde, men kommunen kunne prioritere primærnæringsutøvere særskilt.

Departementet foreslår en annerledes forvaltning av utmarksressursene. Ved å legge forvaltningen til den enkelte kommune, vil det etter departe-

mentets mening være en fare for at oversikten over den totale utmarksbruken forsvinner. Dette vil kunne skade en ønsket og hensiktsmessig disponering av ressursene i sin helhet. Både de fornybare og de ikke-fornybare ressursene bør forvaltes enhetlig. Hensynet til en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av ressursene taler med dette for at utmarksressursene forvaltes samlet.

Behovet for en samlet forvaltning av utmarksressursene i Finnmark tilsier etter departementets syn at ansvaret legges til Finnmarkseiendommen. Ikke minst Finnmarksvidda har behov for et helhetlig forvaltningsregime for å sikre ressursene også for kommende generasjoners brukere. Å legge forvaltningen av utmarksressursene til Finnmarkseiendommen harmonerer også godt med den grunneiermodellen som ligger til grunn for valget av hovedløsning.

6.3.3 Fordeling av rettighetene til utmarksressursene

Samerettsutvalget foreslo at de ulike utmarksgodene skulle deles i grupper og fordeles slik at noen ble forbeholdt fylkets innbyggere, de fleste kommunens innbyggere, mens andre rettigheter ble forbeholdt bygdefolk innenfor bygdebruksområde. Utvalget fremla i hvert fall utkast til tre ulike lovbestemmelser. Et forslag innebar kun rett til å bruke utmarksressurser i egen kommune.

Departementet ser fordelene ved en tydelig tildeling av rettigheter til utmarksbruk til klart definerte grupper. Departementet ser videre gode sider ved et system der rettighetene som hovedregel forbeholdes innbyggerne i den aktuelle kommunen. Departementet gir langt på vei sin tilslutning til denne tanken da dette utvilsomt styrker lokale brukere stilling. Det antas at treffsikkerheten i lovgivningen på denne måten blir god. Det er grunn til å tro at i den grad befolkningen har opparbeidet rettigheter til ulik utmarksbruk, er disse rettighetene opparbeidet i nærheten av bostedet.

Det er imidlertid særlig to forhold som etter departementets mening taler for å myke opp en ren kommunemodell, det vil si at det kun er kommunens egne innbyggere som har bruksrettigheter til utmarksressurser. For det første er ikke alle rettighetene egnet til å forvaltes på kommunenivå. Storviltjakt og småviltjakt er praktiske eksempler. For det andre er utmarksressursene skjevt fordelt mellom de ulike kommunene. For det tredje må man i større grad respektere den adgangen til utmarksressursene som fylkets innbyggere og allmennheten for øvrig tradisjonelt har hatt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en rettighetsfordeling som er i bedre samsvar med dagens ordninger enn Samerettsutvalgets forslag:

- Allmennheten skal ha rett til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre.
- Innbyggerne i Finnmark skal ha rett til storviltjakt, multeplukking og uttak av trevirke til husflid.
- Kommunens innbyggere skal ha rett til fiske etter innlandsfisk med garn, fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskap i sjøen, sanking av egg og dun, hogst av lauvskog til brensel for husbehov, stikking av torv til brensel og annet husbehov og uttak av lauvskog til bruk som gjerdestolper og hesjestaur i reindrifts- og jordbruksnæring.

Fra disse hovedreglene vil Finnmarkseiendommen kunne fastsette avvik i begge retninger avhengig av ressursgrunnlag m.m.

6.3.4 Særskilt rett til lokal utnyttelse

Samerettsutvalget foreslo at det innenfor kommunemodellen som er beskrevet ovenfor, skulle kunne avgrenses bygdebruksområder. I disse områdene skulle bygdefolk gis eksklusive utmarksrettigheter og ansvar for forvaltningen av rettighetene. Et flertall på tolv i utvalget formulerte dette som en rettighet for innbyggerne i bygder hvor det ble drevet tradisjonell utmarksbruk. Avgrensningen av området ville i utgangspunktet være opp til kommunen. Bygdefolks tidligere bruk skulle være det viktigste holdepunktet for avgrensningen. Utvalget ønsket med dette forslaget å foreta en prioritering av nærings- og brukerinteresser i bygdene i Finnmark.

Departementet er enig i grunnlaget for og intensjonene med forslaget om rett til å opprette bygdebruksområder. Tanken om en lokal forankring, påvirkning og styring er godt i samsvar med Grunnloven § 110 a og urfolksretten. Når departementet likevel ikke fremmer utvalgets forslag om bygdebruksområder i den form som flertallet foreslo, skyldes det praktiske vurderinger av den foreslåtte ordningens funksjonsdyktighet og hensiktsmessighet i forholdt til det nye eierorganet, Finnmarkseiendommen, og kommunene. Kombinasjonen av at bygdefolk selv etter eget ønske kunne kreve at det opprettes et eget bygdebruksområde, samtidig som man har liten kunnskap om hvilket omfang en slik ordning vil få, og siden bygdebruksområdene innebærer eksklusive rettigheter for en relativt snever krets brukere, er departementet av den oppfat-

ning at modellen er lite forenlig med en oversiktlig og god ressursforvaltning.

Departementet antar derfor at det vil være mer formålstjenlig å søke å ivareta hensynet til dem som har en vesentlig del av sitt livsgrunnlag knyttet til utmarkshøsting, gjennom en egen kommunal forvaltningsordning. Departementet foreslår derfor at kommunene skal kunne tildele enkeltpersoner og grupper som har en vesentlig del av sitt livsgrunnlag knyttet til utmarkshøsting, en særskilt rett til å utnytte enkelte utmarksgoder på bestemte områder i inntil 10 år om gangen. Både avgrensningen i personkrets, område og rettighetstyper forutsetter en betydelig kjennskap til lokale forhold som grunnlag for tildelingen.

6.3.5 Fisket i Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene

I Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene ligger fiskerettighetene til særskilte rettighetshavere og fisket i Tana og Neiden er regulert i egne forskrifter basert på bilaterale overenskomster med Finland, jf. punkt 3.3.4.

Samerettsutvalget foreslo en rekke endringer i reglene om fisket i disse tre vassdragene. Spørsmålene om rettigheter til og reguleringen av fisket i disse vassdragene, er omfattende og komplekse. Mange sentrale forhold er omstridte, og det er fra flere hold fremsatt nye forslag etter at Samerettsutvalget la frem sitt forslag. Bestandene i Tana og Neiden er dessuten fellesressurser som forvaltes i samarbeid med Finland. Det er behov for en bred gjennomgang av den fremtidige forvaltningen av disse vassdragene med deltakelse fra de berørte rettighetshavere og lokalsamfunn. Flere sider av saken må dessuten avklares med Finland, og det kan bli aktuelt med justeringer i overenskomstene vedrørende Tana og Neiden.

På denne bakgrunn fremmes det ikke forslag som direkte berører fisket i Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene i proposisjonen her.

6.3.6 Forskjellige spørsmål

Samerettsutvalget foreslo endringer og reguleringer vedrørende kyst- og fjordfiske og motorferdsel. Slik departementet har lagt opp lovforslaget i proposisjonen her, faller begge disse temaene utenfor hva som er naturlig å regulere i en ny lov om rettigheter og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark. Begge temaene er av offentligrettslig karakter. På departementsplan hører de under hen-

holdsvis Finansdepartementet og Miljøverndepartementet. Behovet for å redusere kompleksiteten i lovarbeidet har også bidratt til at disse spørsmålene er holdt utenfor.

6.4 Særlig om reindriften

Reindriftens sentrale stilling som bærer av samisk kultur gjør det nødvendig å vie den spesiell oppmerksomhet i lovforslaget. Siden reindriften er arealkrevende og generelt sårbar for ytre påvirkninger, vil dessuten øvrig lovgivning om arealforvaltningen ha stor betydning for utøverne og deres livsgrunnlag. Dessuten finner ca 70 % av reindriften i Norge sted i Finnmark.

På denne bakgrunn finner departementet det naturlig at reindriften nevnes spesielt i oppregningen i formålsparagrafen. «Samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv» vil nødvendigvis også omfatte reindrift, men ved å trekke frem reindriften på lik linje med disse, synliggjøres reindriftens sentrale stilling ytterligere.

Sametingets retningslinjer om utmarksbruk vil måtte omhandle reindriften. Virkningen for reindriften av endret arealbruk vil på denne måten bli et sentralt tema både i den offentlige arealplanleggingen i fylket og i Finnmarkseiendommens egne arealdisponeringer. Videre skal minst ett av de styremedlemmene i Finnmarkseiendommen som Sametinget oppnevner, representere reindriften. Reindriftsutøverne sikres dessuten tilgang til fornybare ressurser på linje med kommunens innbyggere i den tiden reindriften forgår der.

Dersom grunn i Finnmarkseiendommens eie legges ut som nasjonalpark, skal det ved utformingen av bruksreglene for området legges vekt på at tradisjonell bruk kan videreføres. Lovfesting av dette hensynet spesielt vil bidra til at reindriftens grunnleggende behov får større tyngde enn tilfellet er i dag. Bruksregler som er praktisk tilpasset reindriften, vil bidra til at slik bruk får et effektivt vern mot uønskede inngrep.

Videre anerkjennes det uttrykkelig at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag i alders tids bruk uavhengig av reindriftsloven.

Reindriftsretten er en bruksrett som gjelder uten hensyn til hvem som eier grunnen, og som sådan berøres den ikke av hvilke endringer som skjer i eierforholdet. At Finnmarkseiendommen overtar all fast eiendom i Finnmark som Statskog SF eier i dag, har ingen betydning for reindriften i denne sammenheng. Enkelte justeringer i reindriftsloven er imidlertid påkrevd, jf. lovforslaget § 31 nr. 3.

6.5 Østsamenes stilling

Samerettsutvalget har drøftet den rettslige og faktiske stillingen for østsamene, eller skoltesamene, i Neiden i Sør-Varanger. Den historiske fremstillingen viser hvordan den opprinnelige østsame-siidaen, Skoltebyen, gradvis ble svekket. Det har foregått en negativ utvikling frem til i dag der østsamekulturen står i fare for å forsvinne på norsk side av grensen, mens den står vesentlig sterkere på finsk side.

Et flertall i utvalget foreslår at man skal forsøke å gjenopprette østsamesiidaen som et avgrenset område med eksklusiv rett for østsamer til å utøve reindrift og med særrettigheter til laksefiske. Dette begrunnes med at østsamene i dag er få, at deres særegne kultur er utsatt, og at det er nødvendig med særlige tiltak for å sikre grunnlaget for østsamekulturen.

Mindretallet har gått mot forslaget om å gi særlige rettigheter til østsamene fremfor andre innbyggere i Neiden fordi dette vil være rettigheter gitt på individuelt etnisk grunnlag, noe som er i strid med utvalgets felles grunnsyn. Mindretallet legger vekt på at østsamene i Neiden i dag er integrert i den øvrige befolkningen i bygden, som består av andre samer, nordmenn og folk av finsk herkomst. Det er også reist spørsmål ved den rettslige og folkerettslige holdbarheten av å fortrenge en samisk reindrift til fordel for en annen.

Departementet finner ikke tilstrekkelig grunn til å følge opp utvalgets forslag på dette punktet. Departementet har forståelse for den situasjonen som østsamene og østsamisk kultur i dag befinner seg i. Etter departementets oppfatning er det imidlertid vanskelig å finne gode løsninger på kort sikt.

En gjenoppbygging av østsamisk reindrift ved lov og myndighetsvedtak vil i dag måtte forutsette ekspropriasjon av beitearealer fra andre reindriftsamer. Dette vil innebære at samer blir satt opp mot samer. Sametinget har uttalt seg mot forslaget nettopp fordi det innebærer at samiske grupper settes opp mot hverandre. Også en rekke andre høringsinstanser har stilt seg kritisk til dette jf. punkt 2.6.7. Departementet deler dette synet. I tillegg vil forslaget om å gjenoppbygge en østsamisk reindrift ikke la seg forene med det grunnleggende hensyn som Finnmarksloven bygger på om likebehandling av alle i samme område.

Det er samtidig grunn til å peke på at østsamene har den samme rett til reindrift som andre samer, slik at etniske østsamer kan bli tildelt rett til reindrift i det samiske området i hele landet. Det er derfor ikke noen formelle hindringer for at den østsamiske reindriften vil kunne bygge seg opp igjen

over tid og etter reindriftsrettens ordinære system.

Å tildele særlige rettigheter til østsamene med hensyn til laksefiske på individuelt etnisk grunnlag vil også stride mot likebehandlingsprinsippet. Rent praktisk ville nok en tildeling av særlige rettigheter på dette området være noe enklere å gjennomføre enn forslaget om en sentralt styrt oppbygging av østsamisk reindrift. Men også her vil det være et avgrensingsproblem i forhold til hvem som er «østsame» og derved berettiget til særfordeler.

Også når det gjelder særrettigheter for østsamene med hensyn til fiske, er en rekke høringsinstanser kritiske. Det fremføres blant annet at også flertallet av østsamene selv er motstandere av særlige rettigheter til fiske på etnisk grunnlag.

Departementet har derfor kommet til at det ikke bør foreslås rettigheter for østsamene spesielt slik at likebehandlingsprinsippet kan gjennomføres fullt ut. Departementet mener at grunnlaget for østsamisk kultur i Norge må forsøkes bedret gjennom østsamers aktive deltakelse i felles ressursutnyttelse i Neiden, og gjennom særlige kulturtiltak til støtte for østsamekulturen på begge sider av riksgrensen mot Finland.

6.6 Naturinngrep i samiske bruksområder

Et grunnleggende hensyn bak de verneregler som omtales her er å sikre og bedre vilkårene for den samiske folkegruppens særegne kultur. Kulturvernet omfatter et nødvendig materielt grunnlag for kulturen. Den sterke tilknytningen samene har og har hatt til naturen som grunnlag for næringsvirksomhet og som ramme for livsutfoldelse, opplevelse av fortiden, kunnskaper og levemåte, gjør samisk kultur spesielt avhengig av naturen, landskapet og naturressursene. Samerettsutvalget så vel som departementet ønsker å bidra til at dette fortsatt kan være tilfellet.

Samerettsutvalget foreslo egne regler for å verne samiske bruksområder mot skadelige naturinngrep. Forslaget var ikke avgrenset til Finnmark, og reglene skulle gjelde for samiske bruksområder i hele landet. Hva som var «samisk bruksområde», måtte avgjøres konkret. Utvalget la til grunn at dagens reindriftsområder ville være omfattet.

Et samlet utvalg foreslo en såkalt vektleggingsregel. Regelen innebar at vedtaksorganet måtte legge vekt på hensynet til samisk kultur når det skulle avgjøres om og i tilfelle på hvilke vilkår naturinngrep i samiske bruksområder kunne tillates. Fjorten utvalgsmedlemmer foreslo en høringsregel ved

betydelige naturinngrep som gav en høringsplikt for vedtaksorganet og uttalerett for Sametinget.

Ni utvalgsmedlemmer foreslo en regel som gav Sametinget rett til å nekte at det ble gitt tillatelse til betydelige naturinngrep. Forutsetningen for bruk av retten var at tiltaket ble antatt å ville skade naturgrunnlaget for samisk kultur. Et nektingsvedtak måtte fattes med to tredjedels flertall i Sametinget. Det skulle gjelde for seks år og skulle kunne settes til side av Stortinget.

Den foreslåtte lovgivningen skulle gjelde i tillegg til gjeldende lovgivning. Reglene skulle gjelde hele landet og skulle tas inn i sameloven.

Departementet deler utvalgets prinsipielle holdning knyttet til betydningen av å verne naturgrunnlaget for samisk kultur. Departementet vil imidlertid ikke tiltre utvalgets forslag til virkemidler slik de er presentert overfor. Finnmarksloven gjelder naturlig nok kun for Finnmark fylke. Samerettsutvalget utreder spørsmålene om samiske rettigheter til land og vann sør for Finnmark. Departementet mener derfor at tiden ikke er moden for å gi regler om naturinngrep i hele landet.

Det er kun for Finnmark det er aktuelt å vedta regler om arealvern i denne omgang. I lovforslaget

ligger hovedvirkemidlet i § 4 der Sametinget gis kompetanse til å gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. Departementet har vurdert kompetansen til å gi retningslinjer som et godt alternativ til nektingsretten. Adgangen til å utforme retningslinjer gir Sametinget anledning til å bidra mer konstruktivt i forhold til vern og forvaltning av utmark.

Retningslinjene sikres virkning på to måter. For det første skal offentlige myndigheter som behandler saker om endret bruk av utmark i Finnmark, forholde seg til dem, jf. § 4 annet ledd, se nærmere punkt 7.3.4. For det andre foreslår departementet å integrere vernet i selve grunneierforvaltningen. Kort sagt har departementet ved sitt forslag søkt å legge inn mekanismer som skal sikre en tilstrekkelig vektlegging av samisk kultur i styringsmekanismene for Finnmarkseiendommen. Det vises til de særlige saksbehandlingsreglene for saker om endret bruk av utmark i lovutkastet § 10, jf. punkt 7.4.4.

Departementet ønsker med disse forslagene å oppnå en fleksibel, praktisk og effektiv løsning på spørsmålet om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur.

7 Om lovforslaget

7.1 Innledning

Det vil her bli gitt en presentasjon av hovedlinjene i lovforslaget og de enkelte delene av loven, der løsningene vil bli begrunnet nærmere.

På bakgrunn av analysen som er foretatt har det blitt klargjort at loven må ivareta flere overordnede hensyn. Den nye loven må for det første legge grunnlaget for en bevaring av naturgrunnlaget for den samiske kulturen. Sametinget, som representativt organ for det samiske folk, må dessuten sikres innflytelse over arealforvaltningen. Videre må loven danne grunnlag for at også andre viktige samfunns-hensyn i Finnmark kan ivaretas, og skape grobunn for en positiv næringsutvikling i fylket. Innbyggerne i fylket skal sammen ha kontroll over arealforvaltningen, uten at det skilles individuelt på grunnlag av etnisk tilhørighet. Grunn og naturressurser i Finnmark må forvaltes etter prinsipper som legger opp til likebehandling av alle som bor i samme område. Dette tilsier lik representasjon i styrende organer. Videre må et nytt organ som skal forvalte grunn og naturressurser i Finnmark, ha en ikke ubetydelig grad av selvstendighet i forhold til sentrale myndigheter. I forhold til enkeltpersoners og gruppers rettigheter, er det et selvsagt utgangspunkt at loven ikke skal gjøre inngrep i opparbeidede rettigheter som bygger på et tingsrettslig eller avtalerettslig grunnlag. Det er imidlertid også lovens formål at alle utmarksbrukere i Finnmark skal være sikret fortsatt adgang til å utnytte utmarksressursene. Forvaltningen av utmarksressursene må også sikre en bærekraftig og økologisk forsvarlig bruk av ressursene. Hensynet til vern av den samiske kultur, til lik behandling av innbyggerne i fylket, til en økologisk bærekraftig utvikling og til en avklaring som kan legge grunnlaget for en positiv næringsutvikling, er de fire grunnleggende hensynene som loven bygger på.

Slik lovforslaget er utformet kommer både de tingsrettslige og de folkerettslige utgangspunktene konkret til uttrykk gjennom lovens enkelte bestemmelser. Folkerettsforpliktelsene kommer først og fremst til uttrykk i de alminnelige bestemmelsene, gjennom formålet med loven, gjennom § 3 som regulerer lovens forhold til folkeretten generelt, og gjennom bestemmelsen i § 4 som gir Sametinget

kompetanse til å fastsette retningslinjer for vurderingen av hva som vil være til skade for samisk kultur. Det nye organets selvstendige stilling er fastsatt i § 6. Den selvstendige stillingen har dels en folkerettslig begrunnelse og dels en tingsrettslig begrunnelse. Folkerettsbegrunnelsen ligger i at staten gir slipp på eierrettighetene til grunnen og ressursene i de områdene som urfolket tradisjonelt har levd i og brukt, og som det derfor etter folkeretten har krav på å få anerkjent særlige rettigheter til.

Idet loven legger opp til en fellesforvaltning uten å skille på grunnlag av etnisitet og med lik representasjon fra urfolkssiden og den øvrige befolkningen, fastsetter loven også øvrige virkemidler som sikrer urfolket praktisk og reell innflytelse på arealforvaltningen. Sametingets retningslinjer er et viktig virkemiddel i denne sammenheng. For øvrig gir systemet for forvaltningen av de fornybare ressursene et godt grunnlag for at tradisjonell samisk naturbruk kan videreføres og videreutvikles. For fremtidig mineralleting og mineralutvinning av mutbare mineraler i Finnmark er det også gjort særskilte endringer i bergverksloven, som sikrer samisk innflytelse og at det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, jf. punkt 7.7.

Fra et tingsrettslig ståsted har et viktig formål med loven vært å «normalisere» rettsstilstanden i Finnmark. Eiendomsforholdene i Finnmark har vært særpregede, og det har vært stor uklarhet om omfanget av selvstendige bruksrettigheter og ueighet om eierrettighetene. Bestemmelsene i lovens §§ 5 og 6 vil etter departementets syn i sum bidra til å avklare rettsforholdene i fylket. § 5 rydder av veien en mulig tvil om at statens eierposisjon skulle ha vært til hinder for opparbeidelse av selvstendige rettigheter på tingsrettslig grunnlag. Bestemmelsen angir at opparbeidede rettigheter skal respekteres og at loven ikke gjør inngrep i slike rettigheter. For øvrig opprettes Finnmarkseiendommen (Finnmarkkuopmodat) som får eierrettighetene til den grunnen og de naturressursene som Statskog SF i dag eier i Finnmark. Gjennom det nye grunneierorganet får alle innbyggerne i fylket en andel i eiendomsretten til grunnen og naturressursene i fellesskap. Ut fra en ren tingsrettslig analyse har Finnmarkseiendommen slik den nå foreslås

opprettet, sammenholdt med det system som fastsettes for forvaltningen av utmarksressursene, store likhetstrekk med en bygdeallmenning. I praksis er det nok også slik rettsforholdene i lang tid har vært forstått av brukerne i store deler av Finnmark.

Ved at grunnen og naturressursene blir forvaltet av et lokalt organ med et indirekte folkevalgt styre og med samme handlefrihet som en privat grunneier, håper departementet at lovforslaget vil legge grunnlag for og gi legitimitet til en forvaltning som kan styrke næringsutviklingen i fylket til fordel for alle innbyggerne i Finnmark.

7.2 Struktur og systematikk

Systematisk er lovutkastet delt inn i tre hovedkapitler, samt et kapittel om ikrafttredelse m.m. Det første kapitlet inneholder alminnelige bestemmelser. Kapitlet fastsetter at loven gjelder for hele Finnmark fylke. Ved at kapittel 2 og 3 bare gjelder for Finnmarkseiendommen og Finnmarkseiendommens grunn, vil det bare være de alminnelige bestemmelsene i kapittel 1 som også får anvendelse på områder som Finnmarkseiendommen ikke eier. Kapittel 2 oppretter Finnmarkseiendommen og regulerer grunnlaget for den nye forvaltningsordningen, mens kapittel 3 regulerer forvaltningen av de fornybare ressursene på Finnmarkseiendommens grunn.

Det har vært et mål i lovarbeidet å forsøke å gi en oversiktlig og kortfattet lov, med en klar og enkel lovsystematikk. Slik lovforslaget er utformet vil styrende organer finne bestemmelser om organisering, styring, saksbehandling mv. i kapittel 2, mens private rettighetshavere og utmarksbrukere i første rekke vil ha interesse av kapittel 3. Bestemmelsene i disse to kapitlene må leses i lys av lovens formål og de alminnelige bestemmelsene i kapittel 1.

Det har videre vært et mål i lovarbeidet å begrense reguleringen til det som anses nødvendig, men å samtidig legge en ramme som ivaretar en del overordnede prinsipielle hensyn. Den nye forvaltningsordningen skal ha en selvstendig stilling i forhold til sentrale myndigheter. En nødvendig forutsetning for dette er at loven ikke legger opp til en detaljstyring av organet som skal eie og forvalte grunnen og ressursene. Lovforslaget gir derfor Finnmarkseiendommen et betydelig handlingsrom, og det legges opp til at organet selv vil måtte trekke opp de nærmere retningslinjene for hvordan den fremtidige forvaltningen og disponeringen av grunnen og ressursene skal skje innenfor den rammen loven fastsetter.

7.3 Lovens alminnelige bestemmelser

7.3.1 Innledning

Lovens kapittel 1 inneholder alminnelige bestemmelser. §§ 1 og 2 angir lovens formål og virkeområde. Bestemmelsen i § 3 angir lovens forhold til folkeretten, og fastsetter at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Bestemmelsen i § 4 gir regler om retningslinjer for forvaltningen og fastsetter at Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes.

For øvrig inneholder kapitlet en bestemmelse om forholdet til bestående rettigheter, herunder de rettigheter som reindriftsutøvere har.

7.3.2 Lovens formål

Formålsbestemmelsen er utformet med utgangspunkt i Samerettsutvalgets forslag, jf. NOU 1997: 4 kapittel 11 (s. 547), men med visse endringer. Lovens sentrale formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, innbyggerne i fylket og allmennheten for øvrig. Bestemmelsen gir uttrykk for de grunnleggende hovedhensynene som loven bygger på.

Uttrykket «til beste for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv» er en formulering som går igjen i flere av lovens bestemmelser. Passusen er ment å danne en rettslig standard, som vil være det hovedsakelige vurderingstemaet i saker som reiser spørsmål om vern av samisk kultur. Formuleringen finnes blant annet i § 4 og angir temaet for hva Sametingets retningslinjer kan regulere. Sametingets retningslinjer vil således gi et vesentlig bidrag til innholdet i standarden når det gjelder saker om endret bruk av utmark. Formålsbestemmelsen gjenspeiler myndighetenes rettslige forpliktelser overfor det samiske folk, slik de fremkommer av folkeretten og Grunnloven § 110 a.

Bestemmelsen gjør det videre klart at lovens formål ikke alene er å ivareta samiske hensyn. Det er også lovens formål å legge til rette for en ressursforvaltning som kommer alle innbyggerne i fylket til gode. Det er en klar forutsetning at interesse til den øvrige befolkningen ivaretas dersom lovens system med likebehandling og felles forvaltning av ressursene skal fungere i praksis. Hensynet til samisk kultur og hensynet til øvrige brukerinteresser i fylket må således balanseres og avveies. I de fleste tilfeller vil det heller ikke være noen motstrid

mellom hensynet til samisk kultur og den øvrige befolkningens interesser.

I tillegg til innbyggerne i Finnmark bør også den øvrige befolkningen i landet i rimelig utstrekning ha rett til å utnytte naturressursene i Finnmark, slik det også har vært tradisjon for hittil. Formålsbestemmelsen slår derfor fast at ressursene også skal forvaltes til beste for allmennheten for øvrig.

Formålsbestemmelsen angir videre at ressursforvaltningen skal skje på en økologisk bærekraftig måte. Det er et grunnleggende prinsipp at naturressurser skal forvaltes på en slik måte at ressursene også kan komme fremtidige generasjoner til gode, jf. Grunnloven § 110 b.

7.3.3 Finnmarkslovens forhold til folkeretten og annen nasjonal lovgivning

Både nasjonal rett og folkeretten oppstiller rettsregler som forplikter norske myndigheter til å legge forholdene til rette for at det samiske folk skal kunne bevare og videreutvikle sin kultur. Nasjonal lovgivning inneholder dessuten mange lover som har direkte betydning for de forhold som Finnmarksloven skal regulere. I tillegg finnes det opparbeidede rettigheter på tingsrettslig grunnlag, som lovgivningen ikke fritt kan gjøre inngrep i. De alminnelige bestemmelsene i kapittel 1 forsøker å plassere Finnmarksloven i det rettslige landskapet som loven skal virke i.

Finnmarksloven må for det første forstås på bakgrunn av Grunnloven § 110 a. Idet Finnmarksloven vil være en del av reguleringen av utnyttelsen av naturressursene, må den også forstås på bakgrunn av Grunnloven § 110 b.

Forholdet til folkerettens regler om urfolk og minoriteter er regulert i § 3. Bestemmelsen fastsetter at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Bestemmelsen er tatt inn som en naturlig følge av folkerettens sentrale plass på det området som loven skal regulere.

Forholdet til annen nasjonal lovgivning som er relevant for de forhold som reguleres i Finnmarksloven, er ikke presisert direkte i de alminnelige bestemmelsene i kapittel 1. Her vil imidlertid de alminnelige utgangspunkter gjelde. All nasjonal reguleringslovgivning vil gjelde for Finnmarkseiendommen på samme måte som for andre private grunneiere, med mindre noe annet er uttrykkelig fastsatt. Når det gjelder lovgivning om forvaltning av naturressurser, fastslår kapittel 3 i loven innledningsvis at forvaltningen av ressursene på Finn-

markseiendommens grunn skal skje innenfor rammen av nasjonal lovgivning.

7.3.4 Sametingets retningslinjer for forvaltningen av utmark

§ 4 er en prinsipielt viktig bestemmelse i loven. Bestemmelsen gir Sametinget kompetanse til å gi retningslinjer om hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. Ved at lovens virkeområde er definert som all «fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Finnmark fylke», vil retningslinjene få anvendelse i alle arealsaker som behandles av offentlige myndigheter i fylket. Offentlige myndigheter må ta hensyn til retningslinjene ved behandlingen av saker om endret bruk av utmark uavhengig av hvem som eier det aktuelle området. Retningslinjene vil også gjelde for saksbehandlingen i Finnmarkseiendommen. Kompetansen til å gi retningslinjer er et viktig element i loven for å sikre Sametinget praktisk innflytelse på arealforvaltningen. Kompetansen til å gi retningslinjer vil etter departementets syn være et bedre og mer konstruktivt virkemiddel for Sametinget enn en nektingsregel i arealsaker som flertallet i Same rettsutvalget foreslo i NOU 1997: 4. Sametinget er også det nærmeste organet til å ta stilling til spørsmålet om hva som vil være til skade for samisk kultur. Dersom Sametinget skal få reell innflytelse på arealutviklingen, bør det inn på et tidligst mulig stadium i behandlingen av arealsaker. Ved å fastsette retningslinjer for de organer som skal treffe vedtak om utmarksbruk, og som alle organene må forholde seg til, vil Sametinget etter departementets syn få en konstruktiv rolle i arealforvaltningen og et effektivt virkemiddel til å påvirke utviklingen.

Den nærmere utformingen av retningslinjene skal Sametinget selv foreta. § 4 gir imidlertid visse saklige avgrensninger av innholdet i retningslinjene. Temaet for retningslinjene skal etter § 4 være «hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes». Temaet for retningslinjene er således ikke hva som er «endret bruk av utmark». Dette vil måtte avgjøres gjennom en tolkning av loven. Disponeringen må ha visse fysiske og praktiske konsekvenser og må være av en viss varighet. Ikke enhver arealdisponering vil være å anse som endret bruk.

Retningslinjene er ment å skulle angi hvilke sentrale samiske hensyn som Finnmarkseiendommen og offentlige myndigheter må vurdere i sin saksbehandling. Retningslinjene kan sammenlignes med rikspolitiske retningslinjer etter plan- og

bygningssloven § 17–1 første ledd. Sametingets retningslinjer vil gi større forutsigbarhet for alle aktører i arealforvaltningen i Finnmark. Retningslinjene vil imidlertid ikke være direkte avgjørende for avveiningen av samiske interesser mot andre interesser. Det må fremdeles være rom for Finnmarkseiendommen og offentlige myndigheter som treffer vedtak i arealsaker, til å foreta skjønnsmessige vurderinger der alle relevante hensyn og interesser trekkes inn. Retningslinjene skal imidlertid vurderes, og dersom offentlige myndigheter som treffer vedtak ikke har vurdert hvilken betydning vedtaket vil ha for samisk kultur mv. på bakgrunn av retningslinjene, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan få betydning for vedtakets gyldighet. Ved saksbehandlingen i Finnmarkseiendommen er vektleggingen av retningslinjene sikret gjennom særlige saksbehandlingsregler i § 10 annet ledd. Reglene går i korthet ut på at det kreves statlig godkjenning av vedtak om endret bruk av utmark mv. som er truffet med knappst mulig flertall (4 mot 2), dersom mindretallet på to mener at vedtaket er i strid med samiske interesser vurdert på bakgrunn av retningslinjene, og dette mindretallet oppnår støtte for sitt syn fra Sametinget. For å hindre at saksbehandlingstiden trekker ut, fastsetter bestemmelsen at mindretallet i løpet av møtet må kreve at saken skal forelegges Sametinget, og at Sametinget må behandle saken innen rimelig tid.

Retningslinjene vil ikke ha direkte betydning for privates rettigheter eller plikter. De vil imidlertid få virkning ved at de kommer inn i saksbehandlingen hos offentlige myndigheter når disse vurderer endret bruk av utmark, for eksempel etter søknad fra en privat grunneier.

Departementet skal godkjenne retningslinjene før de får den virkning som loven gir anvisning på. Departementet vil som ledd i godkjenningen måtte vurdere om retningslinjene holder seg innenfor den saklige avgrensningen i § 4, om Sametinget har hørt aktuelle samiske interesser ved utformingen av retningslinjene, om retningslinjene er utformet på en måte som gjør at de vil kunne anvendes som forutsatt i loven mv. Departementet skal imidlertid ikke foreta noen prøving av Sametingets vurdering av hva som vil være til skade for samisk kultur mv. Dette vurderingstemaet vil fullt ut være overlatt til Sametingets skjønn.

7.3.5 Lovens forhold til bestående rettigheter

Bestemmelsen i § 5 angir generelt lovens forhold til bestående rettigheter opparbeidet på tingsrettslig grunnlag og rettigheter som reindriftsutøvere har

på dette grunnlag eller i medhold av reindriftsloven. Bestemmelsen har begrenset selvstendig rettslig betydning, fordi det uansett vil følge av alminnelige utgangspunkter at loven ikke gjør inngrep i rettigheter som bygger på selvstendige rettsgrunnlag. Sett i lys av de uklarheter og uenigheter som har eksistert i Finnmark, har departementet likevel funnet det prinsipielt riktig å uttale dette utgangspunktet direkte i loven. Statens eierposisjon i fylket har blant annet medført at mange har oppfattet rettsstillingen slik at den bruk som har vært utøvd har vært en tålt bruk fra statens side og dermed ikke har gitt uttrykk for selvstendige rettigheter. Departementet ønsker med bestemmelsen klart å markere at en slik forståelse ikke kan legges til grunn. Loven slår fast at opparbeidede personlige og kollektive bruks- og eierrettigheter skal respekteres og anerkjennes i Finnmark som ellers i landet.

§ 5 annet ledd er tatt inn i loven som en markering av at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag, ved siden av reindriftsloven, i den bruk som har vært utøvd i områder der det har blitt drevet reindrift fra gammelt av. Bestemmelsen innebærer etter departementets syn ingen endring i dagens rettsstilstand, jf. blant annet Rt. 2001 s. 769 (Selbdommen). Det er likevel viktig å slå dette grunnleggende utgangspunktet fast i loven. Temaet er tidligere viet stor oppmerksomhet og har vært gjenstand for tvil og uenighet før det ble avklart gjennom rettspraksis. En tilsvarende bestemmelse ble også foreslått tilføyd i reindriftsloven av Samerettsutvalget, jf. NOU 1997: 4 punkt 6.2 og punkt 11.6 (s. 327 flg. og s. 567 flg.). Bestemmelsen innebærer en rettslig anerkjennelse av at det ikke er reindriftslovgivningen som konstituerer reindrifftsretten, men at reindrifftsretten er en selvstendig opparbeidet rettighet. Rettigheter som er konstituert ved lov, vil i utgangspunktet også kunne innskrenkes eller oppheves ved lov. Rettigheter som bygger på andre rettslige grunnlag, vil imidlertid i utgangspunktet ikke kunne oppheves uten at det betales erstatning etter Grunnloven § 105. Anerkjennelsen av at reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag ut over reindriftsloven er således av stor rettslig betydning for reindriftsutøverne. Bestemmelsen tar imidlertid ikke stilling til i hvilke områder det har foregått en slik bruk at utøverne har opparbeidet et selvstendig rettsgrunnlag for bruken. Dette må i siste omgang eventuelt avgjøres av domstolene.

7.4 Lovens kapittel 2 – Finnmarkseiendommen (Finnmárkkkuopmodat)

7.4.1 Innledning

Lovens kapittel 2 danner det rettslige grunnlaget for en ny forvaltningsordning for grunn og ressurser i Finnmark gjennom opprettelsen av Finnmarkseiendommen, på samisk Finnmárkkkuopmodat. Kapitlet inneholder regler om Finnmarkseiendommens rettsstilling og bestemmelser om styret og dets saksbehandling. Det gis også regler om Finnmarkseiendommens adgang til å foreta økonomiske disposisjoner og om kontrollkomiteen som skal føre den overordnede kontroll med styrets virksomhet. Dessuten inneholder kapitlet bestemmelser om Finnmarkseiendommens erstatningsrettslige vern ved opprettelsen av nasjonalparker og ved ekspropriasjon.

Finnmark er et fylke der samer og nordmenn lever sammen side om side. Ved valg av forvaltningsmodell må samiske interesser og rettigheter balanseres mot interessene til den øvrige delen av befolkningen i fylket dersom ordningen skal fremstå som rettferdig og samlende. Departementet bygger derfor på at den fremtidige forvaltningsordningen for Finnmark bør baseres på prinsippet om like rettigheter for alle innbyggerne i fylket uten at det skilles på grunnlag av etnisitet, og på at Sametinget og Finnmark fylkesting må gis lik representasjon i det nye organet som en naturlig konsekvens av dette.

7.4.2 Finnmarkseiendommens rettsstilling

Kapittel 2 innledes med bestemmelsen i § 6 som regulerer Finnmarkseiendommens rettsstilling. Et prinsipielt viktig spørsmål i arbeidet med proposisjonen har vært hvilken tilknytningsform det nye Finnmarksorganet skal ha til staten. Kontaktprosessen med Sametinget og Finnmark fylkesting har vist at begge de folkevalgte organene i Finnmark ønsker en løsning med lokalt eierskap og lokal forvaltning av ressursene. På bakgrunn av folkerettsanalysen er det også klart at folkeretten, og da særlig ILO-konvensjonen art. 14 nr. 1, tilsier en løsning der det nye organet får selvstendig eierrådighet i forhold til staten. I tråd med dette fastsettes det i § 6 at Finnmarkseiendommen skal være et eget rettssubjekt. Finnmarkseiendommen vil ved lovens ikrafttredelse få overført grunnbokshjemmelen til den delen av grunnen i Finnmark som Statskog SF i dag står registrert som eier av, samt begrensende rettigheter i fast eiendom som Statskog SF i dag

har. Fra overføringen av grunnbokshjemmelen vil Finnmarkseiendommen råde som eier over de faste eiendommene som overføres.

Finnmarkseiendommen vil rettslig sett ha store likhetstrekk med en privat grunneier og vil i de fleste sammenhenger ha samme forhold til kommunale og sentrale myndigheter som det andre private grunneiere har. Offentlig styring og kontroll med ressursforvaltningen vil i fremtiden skje gjennom den alminnelige reguleringslovgivningen. Dersom staten trenger arealer til et nærmere angitt formål på Finnmarkseiendommens grunn, må den kjøpe området eller ekspropriere det og betale erstatning til Finnmarkseiendommen etter alminnelige regler. Et unntak vil gjelde dersom staten trenger grunn til sykehus og lignende institusjoner, kirker, utdanningsinstitusjoner, museum eller kulturminnetiltak. Dette er formål som vil komme alle innbyggerne i fylket til gode, og departementet har funnet det rimelig at staten bør kunne benytte grunn i Finnmark til disse formål uten å betale erstatning.

Til forskjell fra det som gjelder for andre private grunneiere, vil Finnmarkseiendommen ikke ha vern mot at dens rettsstilling oppheves eller innskrenkes ved lov, jf. § 19. Bestemmelsen gir Stortinget adgang til å gjøre endringer i Finnmarksloven dersom det viser seg at den nye forvaltningsordningen ikke fungerer i samsvar med forutsettningene. Dersom Stortinget finner det nødvendig å gjøre endringer i Finnmarksloven som innebærer at Finnmarkseiendommens rettigheter innskrenkes, vil Stortinget kunne gjøre dette uten at noen har krav på erstatning etter Grunnloven § 105. Ved en eventuell senere innskrenkning i Finnmarkseiendommens rettigheter ved lov, vil imidlertid Stortinget måtte holde seg innenfor de folkerettslige rammene, og opparbeidede rettigheter må respekteres. Finnmarksloven utvider ikke Stortingets rammer i forhold til det som gjelder i dag.

Også i forholdet utad vil Finnmarkseiendommen i de fleste relasjoner være å anse som en privat grunneier. Finnmarkseiendommen vil ha rettslig handleevne. Dette innebærer at Finnmarkseiendommen kan binde seg selv ved avtale og kan pådra seg forpliktelser og ansvar. Finnmarkseiendommen vil videre ha selvstendig ansvar for gjeld og økonomiske forpliktelser og skal være selvfinansierende i den forstand at virksomheten ikke vil finansieres gjennom offentlige midler. Finnmarkseiendommen vil også være selvstendig skattesubjekt. Når det gjelder disponering av overskudd setter loven visse begrensninger for hvem organet kan utdele overskudd til og vilkår som må være oppfylt før overskudd kan utdeles. Dette er begrensninger som er nødvendige for å sikre det økonomiske

grunnlaget for virksomheten og som kan sammenlignes med de begrensninger som gjelder for eksempel aksjeselskapers adgang til å utdele utbytte.

En annen følge av stillingen som selvstendig rettssubjekt er at Finnmarkseiendommen ikke kan instrueres av offentlige myndigheter i sin saksbehandling med hjemmel i den alminnelige instruksjonsmyndigheten. Departementet vil for eksempel ikke kunne instruere styret til å treffe et bestemt vedtak eller til å avveie hensynene i en aktuell sak på en bestemt måte. Dersom offentlige myndigheter ønsker å pålegge Finnmarkseiendommen plikter, må de ha hjemmel i lov, i samsvar med det som gjelder i forhold til andre private rettssubjekter.

I forhold til kommunene og fylkeskommunen fastsetter loven at Finnmarkseiendommen ikke kan kreve erstatning ved ekspropriasjon til offentlige formål, jf. § 18 annet ledd. Som en følge av statens eierposisjon i Finnmark har de fleste av kommunene i fylket i liten grad selv hatt eiendomsrett til grunn innen kommunen, til forskjell fra det som ellers stort sett er vanlig i landet. Situasjonen i Finnmark har ikke medført problemer fordi staten har stilt grunn til disposisjon for kommunene i den grad de har hatt behov for det. Den nye forvaltningsordningen vil endre denne situasjonen, ved at Finnmarkseiendommen opprettes som et privat grunneierorgan. Departementet har derfor funnet det nødvendig å finne en løsning som sikrer kommunene tilgang til fast eiendom som de har behov for å ivareta offentlige formål, uten at dette utløser erstatningsplikt for kommunen. For å ekspropriere grunn til et offentlig formål, må kommunen ha en lov hjemmel. Bestemmelsen i § 18 annet ledd gir ikke hjemmel for å foreta ekspropriasjon, men regulerer kun de erstatningsspørsmålene som oppstår på grunn av ekspropriasjonen. De alminnelige vilkårene for ekspropriasjon må således være oppfylt. Etter oreigningsloven § 2 annet ledd er det et vilkår at inngrepet utvilsomt er mer til gagn enn til skade. Dette hovedprinsippet gjelder også i stor grad der ekspropriasjonsvedtak treffes med hjemmel i andre lover, jf. oreigningsloven § 30.

Forholdet til naturvernlovens regler om opprettelse av nasjonalparker er regulert i § 18 første ledd. Bestemmelsen fastsetter at Finnmarkseiendommens grunn kan legges ut som nasjonalpark etter reglene i naturvernloven uten at Finnmarkseiendommen har krav på erstatning. På bakgrunn av at Finnmarkseiendommen vederlagsfritt får overført det meste av grunnen i Finnmark, har departementet funnet det riktig at Finnmarkseiendommen ikke skal kunne kreve erstatning ved vedtak om å legge et område ut som nasjonalpark. De hensyn

som ligger bak opprettelse av nasjonalparker, faller også innenfor Finnmarkslovens formål om å sikre en økologisk bærekraftig utvikling.

For å sikre at opprettelse eller utvidelse av nasjonalparker ikke unødig får negative konsekvenser for tradisjonell bruk, er det foreslått en særskilt bestemmelse i loven som fastsetter at det ved utformingen av bruksregler for nasjonalparken skal legges vekt på at tradisjonell bruk kan videreføres. Det vil i stor grad være i samsvar med dagens praksis.

Vedtaket om å utlegge et område som nasjonalpark, vil ikke i seg selv innebære noe inngrep i naturen. Formålet med å legge et område ut som nasjonalpark er å bevare urørte, egenartede eller vakre naturområder. I nasjonalparker skal naturmiljøet vernes mot utbygging, anlegg, forurensning og andre inngrep, jf. naturvernloven § 3. Tradisjonell bruk som for eksempel beite og utnyttelse av fornybare ressurser, vil i de fleste tilfeller kunne fortsette selv om et område legges ut som nasjonalpark. For tradisjonell samisk naturbruk, som for eksempel utmarkshøsting og reindrift, vil opprettelse av nasjonalpark kunne sikre fortsatt bruk av et område og gi trygghet for at det ikke foretas naturinngrep i området med negative konsekvenser for den tradisjonelle naturbruken, for eksempel industriutbygging eller anlegg for masseturisme. De positive virkningene som en nasjonalpark etter omstendighetene kan ha for utmarksbruken, er derfor i seg selv en grunn til at Finnmarkseiendommen ikke bør kunne kreve erstatning som følge av vedtaket.

7.4.3 Styret

Den nye forvaltningsordningen bygger på at Finnmarkseiendommen opprettes og ledes av et styre bestående av syv medlemmer: tre medlemmer valgt av Finnmark fylkesting, tre medlemmer valgt av Sametinget og et medlem uten stemmerett oppnevnt av staten. Styret vil ha ansvaret for forvaltningen av Finnmarkseiendommen og må sørge for at den samlede virksomheten organiseres på en forsvarlig måte. Styret må som ledd i en forsvarlig organisering sørge for at Finnmarkseiendommen har en administrasjon som forestår den daglige forvaltningen på bakgrunn av retningslinjer og instruksjoner gitt av styret. Det er styret som vil ha det overordnede ansvaret for å utforme en politikk for ressursutnyttelse og næringsutvikling i Finnmark innenfor lovens rammer. Kravet til forsvarlig organisering av virksomheten innebærer også at styret har ansvar for at Finnmarkseiendommen til enhver tid har et økonomisk grunnlag som står i forhold til den virksomhet som drives.

Departementet har som nevnt lagt til grunn at

Sametinget og Finnmark fylkesting bør være likt representert i styret og har funnet det hensiktsmessig å gi hvert av organene rett til å velge tre styremedlemmer hver. Med syv medlemmer vil styret kunne gi rom for representasjon av ulike oppfatninger samtidig som det ikke blir for stort til å kunne fungere effektivt. Fordi organet skal være et grunneierorgan som skal forvalte grunn og ressurser i Finnmark, har departementet også sett det som naturlig at loven fastsetter at styremedlemmene skal være bosatt i Finnmark.

Departementet har videre funnet det riktig å sikre reindriften representasjon i styret. Det fastsettes derfor at det blant de representantene som Sametinget velger, skal velges minst én representant for reindriften. Bakgrunnen for at reindriften etter departementets syn bør sikres representasjon i styret, er at reindriften utgjør et viktig element i den samiske kulturen. Reindriften er avhengig av store arealer, og dette tilsier at representanter for næringen får delta aktivt i arealforvaltningen.

Loven sikrer kjønnsmessig balanse blant medlemmene i styret ved at både fylkestinget og Sametinget må velge både kvinner og menn blant medlemmene og varamedlemmene.

Uansett hvordan forvaltningsordningen organiseres, vil det være et behov for at Finnmarkseiendommen fører en løpende dialog og kontakt med sentrale myndigheter. Departementet har funnet at disse hensyn best sikres gjennom fast representasjon i styret. Det har vært et spørsmål om den statlige representanten skal være et alminnelig styremedlem på linje med de øvrige med full stemmerett mv., eller om staten skal ha en noe mer tilbaketrasket rolle. Kontaktprosessen med Sametinget og Finnmark fylkesting har vist at begge disse organene ønsker at staten ikke skal ha et ordinært styremedlem med stemmerett, med den begrunnelse at finnmarkingene må få ta ansvar for egne beslutninger.

Departementet går inn for en løsning der staten oppnevner et fast medlem til styret, men der medlemmet oppnevnt av staten ikke gis stemmerett. En slik modell har etter departementets syn flere fordele og er i samsvar med ønsket fra Sametinget og Finnmark fylkesting. Statens representant i styret skal først og fremst sikre løpende dialog mellom Finnmarkseiendommen og sentrale myndigheter. Denne funksjonen kan ivaretas selv om vedkommende ikke har stemmerett. Departementet er av den oppfatning at den nødvendige toveis kommunikasjonen mellom styret og sentralmyndighetene vil kunne skje mer effektivt dersom den statlige representanten har en mest mulig nøytral rolle i styret og ikke binder seg i kontroversielle saker ved å av-

gi stemme. Ved at statens representant ikke har stemmerett, vil vedkommende også i større grad kunne bidra til å finne frem til omforente løsninger i saker der det oppstår uenighet i styret. For staten ville det dessuten ha liten verdi som styringsmiddel å ha én av syv stemmer.

Etter vanlige prinsipper for organisering av styret i foretak bør et styre ha et ulikt antall medlemmer for å hindre stemmelikhet. Med de spesielle forhold som gjør seg gjeldende for Finnmarkseiendommen, vil det kunne ha en positiv effekt at styret består av et likt antall medlemmer. Styrets leder er derfor heller ikke gitt noen dobbeltstemme. En løsning der representantene valgt av Sametinget ikke er i mindretall i styret er best i samsvar med folkerettens krav om at urfolket skal ha praktisk og reell innflytelse over arealforvaltningen.

Dersom representantene valgt av Sametinget blir i mindretall blant de stemmeberettigede, må Sametinget etter departementets oppfatning gis virkemidler ut over det som foreslås i loven her for at folkeretten kan anses oppfylt.

Et likt antall medlemmer i styret vil innebære at styret selv må ta ansvar for å finne frem til løsninger som et flertall kan enes om. Hele den nye forvaltningsordningen bygger på en balanse der folkegruppene i Finnmark skal være likt representert og der de sammen skal ha ansvaret for fremtidens arealforvaltning. Et slikt system er avhengig av at man finner frem til enighet i viktige spørsmål, gjennom å avbalansere de hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Ved stemmelikhet vil det ikke treffes vedtak i den aktuelle saken. Dette trenger for så vidt ikke å innebære noe dramatisk ut over at styret ikke stemmer for vedtaket som er til behandling. Oppstår det stemmelikhet i for mange store og prinsipielt viktige saker, vil styret imidlertid løpe en risiko for å bli handlingslammet, og vil selv måtte ta ansvar for at dette kan gå ut over befolkningens behov og næringsutviklingen i fylket.

I saker der det er nødvendig for driften av Finnmarkseiendommen at vedtak treffes, vil en løsning med likt antall medlemmer i styret kunne være problematisk. Departementet har derfor av hensyn til virksomheten foreslått en bestemmelse i loven om at dersom det ved stemmelikhet er «nødvendig for driften av Finnmarkseiendommen» å treffe vedtak, kan statens representant i styret be departementet avgjøre saken. Departementets beslutning vil da få samme virkning som styrevedtak. Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil i tilfeller der det for eksempel ikke oppnås enighet i spørsmål som angår organiseringen av virksomheten eller lokaliseringen av viktige driftsfunksjoner mv. Dersom styret ikke blir enige om hvem som skal være styre-

leder, vil statens representant tre inn i vervet som styreleder.

Ved utformingen av de nærmere reglene om styret, har departementet tatt utgangspunkt i den alminnelige lovgivningen om styrer i ulike foretaksformer og foretatt de tilpasninger som er ønskelige og nødvendige for Finnmarkseiendommen. Bestemmelser om styreansvar, representasjon, regnskap og revisjon m.m. er stort sett hentet fra aksje-loven og annen lovgivning som gjelder for private selskaper.

For valg av styremedlemmer er prinsippene i kommunelovens regler om valg til utvalg mv. lagt til grunn. For å sikre demokratisk kontroll fastsettes loven at Sametinget og Finnmark fylkesting kan avsette de styremedlemmer som vedkommende organ har valgt. Det stilles ikke særskilte vilkår som må oppfylles før avsetting kan skje.

7.4.4 Saksbehandlingen i styret

For saksbehandlingen i styret gjelder det i utgangspunktet et flertallsprinsipp. Styret er vedtaksført når minst fem stemmeberettigede styremedlemmer er til stede, og vedtak treffes med alminnelig flertall. Ved stemmelikhet anses ikke vedtak for å være truffet. Det er gitt særlige regler for behandlingen av saker om endret bruk av utmark m.m. Mange saker om endret bruk av utmark vil kunne reise særlige spørsmål i forhold til vern av naturgrunnlaget for samisk kultur, og loven fastsetter derfor egne krav til saksbehandlingen i slike saker.

Bestemmelsen i § 10 fastsetter at Finnmarkseiendommen i saker om endret bruk av utmark m.m. skal vurdere endringens betydning for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Vurderingen skal skje på bakgrunn av Sametingets retningslinjer. Vedtak om endret bruk krever alltid tilslutning fra minst fire styremedlemmer. Dette innebærer at dersom et styremedlem ikke er tilstede ved behandlingen av saken eller avgir blank stemme, kan det ikke treffes vedtak om endret bruk av utmark med stemmetallene 3–2 selv om styret for så vidt er vedtaksført.

For å sikre at Sametingets retningslinjer i tilstrekkelig grad blir hensyntatt, og for å gi Sametinget et ytterligere virkemiddel for reell innflytelse på arealforvaltningen, er det videre fastsatt særlige krav til saksbehandlingen i tilfeller der 2 av 6 eller 1 av 5 stemmer mot et vedtak om endret bruk av utmark og begrunner dette i hensynet til samisk kultur mv. vurdert på bakgrunn av retningslinjene. I slike tilfeller kan mindretallet kreve at saken forelegges for Sametinget som da må vurdere om vedtaket er i strid med retningslinjene. Dersom Same-

tinget finner at vedtaket ikke innebærer noe brudd på retningslinjene, anses Finnmarkseiendommen for å ha truffet vedtak i samsvar med styreflertallets vedtak. Støtter Sametinget mindretallet i styret, kan flertallet forelegge saken for Kongen som avgjør om flertallets vedtak skal godkjennes eller oppheves.

Bakgrunnen for disse reglene er at departementet ønsker å hindre at et flertall av de samiske styremedlemmene overstemmes av én av de samiske medlemmene og de øvrige medlemmene i fellesskap i spørsmål av særlig betydning for samisk kultur mv. Reglene om denne særlige prosedyren skiller imidlertid ikke mellom styremedlemmer valgt av Sametinget og styremedlemmer valgt av fylkestinget. På den måten gjelder de samme spillereglene for alle de seks stemmeberettigede medlemmene av styret.

Saker som kan tenkes å ende ut i en slik saksbehandling, vil trolig være saker som reiser prinsipielle spørsmål om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur. Det er Kongen som i denne situasjonen må ta endelig standpunkt til om vedtaket skal godkjennes dersom befolkningen i Finnmark ikke kan bli enige. Kongen må foreta en bred og sammensatt vurdering av de hensyn som gjør seg gjeldende i saken, og må i denne sammenheng blant annet vurdere folkerettens regler om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur.

7.4.5 Finnmarkseiendommens adgang til å utdele overskudd mv.

Kapittel 2 inneholder videre regler som regulerer adgangen til å foreta enkelte økonomiske disposisjoner. Utgangspunktet er at Finnmarkseiendommen er et selvstendig rettssubjekt som står fritt til å foreta økonomiske disposisjoner, med mindre det finnes begrensninger i loven.

Prinsipielt viktig er bestemmelsen i § 14 som regulerer Finnmarkseiendommens adgang til å utdele overskudd. Finnmarkseiendommen skal drives i samsvar med lovens formål som er å legge til rette for at grunn og naturressurser i fylket forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, innbyggerne i fylket og allmennheten for øvrig. Finnmarkloven har ikke til formål å opparbeide et økonomisk overskudd som kan komme aktørene i den nye forvaltningsordningen til gode. På denne bakgrunn bestemmes det at Finnmarkseiendommen bare kan utdele overskudd dersom den i bankinnskudd, kontanter og lignende har aktiva som fratrukket all gjeld overstiger det som

trengs for å sikre driften av virksomheten. Det kan heller ikke deles ut overskudd som stammer fra salg av fast eiendom. Dette er begrunnet i at Finnmarkseiendommens formue ikke skal kunne forringes ved at fast eiendom selges unna og salgssummen utbetales som overskudd.

Etter departementets syn bør loven også sette rammer for hvem som kan få ta del i et eventuelt overskudd. Overskuddet vil stamme direkte fra forvaltningen av grunn og naturressurser i Finnmark. Et eventuelt overskudd bør derfor komme fylkets innbyggere til gode, og loven fastsetter at Finnmarkseiendommen kan utdele overskudd til Finnmark fylkesting, Sametinget og allmenntilgode som kommer innbyggerne i fylket til gode.

7.4.6 Kontrollkomiteen

For å ivareta en del oppgaver som i andre foretak tilligger eierorganene, fastsetter loven at det skal velges en kontrollkomité som skal føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med Finnmarksloven og annen lovgivning. Kontrollkomiteen skal også godkjenne styrets årsregnskap og årsberetning, samt godkjenne styrets vedtak om låneopp- tak, utdeling av overskudd og fastsettelse av egen godtgjørelse. Kontrollkomiteen skal også velge revisor. Kontrollkomiteen vil være et viktig bindeledd mellom Finnmarkseiendommen og sentrale myndigheter fordi loven angir at kontrollkomiteen hvert år skal avgi en rapport til Sametinget, Finnmark fylkesting og departementet, der komiteen skal redegjøre for sin kontrollvirksomhet, gi en vurdering av styrets årsberetning, samt gi en vurdering av hvordan loven virker og om det er ønskelig å foreta endringer i loven. Kontrollkomiteen skal bestå av ett medlem oppnevnt av Sametinget, ett medlem oppnevnt av Finnmark fylkesting og ett medlem oppnevnt av Kongen. Statens medlem i kontrollkomiteen skal oppfylle vilkårene for å være høyesterettsdommer og skal være komiteens leder.

7.5 Lovens kapittel 3 – Fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn

7.5.1 Innledning

Kapittel 3 regulerer forvaltningen av fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn. Høsting av utmarksressurser har tradisjonelt vært og er

fortsatt viktig i Finnmark. Den nye forvaltningsordningen må inneholde en klar regulering av utmarksgodene i Finnmark. Departementet foreslår en felles rettighets- og forvaltningsordning som vil omfatte de fleste fornybare ressursene i fylket. Retten til å utnytte ressursene er fordelt mellom kommunens innbyggere, innbyggerne i fylket og allmennheten for øvrig. Fordelingen er grovt sett i samsvar med det som gjelder i Finnmark i dag.

Et nytt element ligger i at kommunene gis adgang til å tildele lokale utmarksbrukere særskilt rett til å utnytte enkelte fornybare ressurser for en begrenset periode. Formålet med ordningen er å styrke lokale brukeres rett til utmarksgoder.

Forvaltningen av de fornybare ressursene er til- lagt Finnmarkseiendommen som vil ha det over- ordnede ansvaret for at forvaltningen skjer på en økologisk bærekraftig måte og innenfor rammen av Finnmarksloven og annen lovgivning. Dette vil sikre en helhetlig og langsiktig forvaltning av ressur- sene.

7.5.2 Hovedprinsippene for forvaltningen av de fornybare ressursene

Ved utformingen av et nytt system for forvaltningen av fornybare ressurser har departementet tatt utgangspunkt i enkelte grunnleggende hensyn. Samisk kultur og levesett er nært knyttet til tilstedeværelse i naturen og tradisjonell bruk av naturressursene. Naturgrunnlaget for samisk kultur må derfor stå sentralt i en ny forvaltningsordning, slik at det samiske folk kan sikre og videreutvikle sin kultur. Også for fylkets øvrige innbyggere er imidlertid tilgangen til utmarksressursene av stor betydning. Lovforslaget legger derfor opp til likebehandling av alle som bor i samme område, uten at det skilles på grunnlag av etnisitet. Det tredje hovedhensynet er hensynet til at forvaltningen av grunn og naturressurser må skje med sikte på å sikre en økologisk bærekraftig bruk av naturen.

Kapittel 3 innledes med en bestemmelse i § 20 som fastsetter hovedprinsippene for forvaltningen av de fornybare ressursene. Finnmarkseiendommen skal som grunneier forvalte de fornybare ressurser på sin grunn i samsvar med Finnmarkslovens formål og innenfor de rammene som følger av annen lovgivning. Viltloven og lakse- og innlandsfiskloven er nevnt spesielt da disse lovene med tilhørende forskrifter fastsetter de sentrale rammene for jakt og fiske. For øvrig fastslår § 20 at naturens mangfold og produktivitet skal bevares. Dette er i samsvar med Grunnloven § 110 b.

7.5.3 Retten til å utnytte ressursene

Loven legger opp til en fordeling av rettighetene til utmarksbruk på Finnmarkseiendommens grunn, mellom innbyggerne i de enkelte kommune, innbyggerne i fylket og allmennheten for øvrig. For å opprettholde den lokale utmarksbruken er en del rettigheter forbeholdt kommunens innbyggere, mens fylkets innbyggere og allmennheten ellers fortsatt skal ha tilgang til de utmarksressursene som de tradisjonelt har hatt rett til å utnytte. Tilgangen på naturressurser i Finnmark er stor. Innbyggere utenfor kommunen bør således heller ikke utelukkes fra ressurser som tilligger kommunens innbyggere dersom ressursgrunnlaget tillater bruk ut over den lokale bruken. Loven legger på denne bakgrunn opp til at Finnmarkseiendommen kan gi fylkets innbyggere og allmennheten for øvrig rett til å utnytte ressurser som i utgangspunktet tilligger kommunens innbyggere.

Allmennheten skal i samsvar med det som gjelder i dag ha rett til jakt og fangst av småvilt og fiske med stang og håndsnøre. Dette er rettigheter som allmennheten har på statsgrunn ellers i landet og som den også bør ha i Finnmark. Tilgang til jakt og fiske er også viktig som grunnlag for friluftslivet. Allmennheten skal etter loven også gis rett til å plukke multer til egen husholdning etter søknad dersom ressursgrunnlaget tillater det. Dette er i samsvar med dagens praksis for multeplukking.

Jakt på storvilt, plukking av multer og uttak av trevirke til husflid er ressurser som etter loven tilkommer alle innbyggerne i Finnmark. Dette er ressurser som alle i Finnmark tradisjonelt har hatt tilgang til, og loven gjør ikke endringer i dette.

For øvrig er ressursene stort sett forbeholdt lokale brukere. Kommunens innbyggere er således forbeholdt retten til fiske etter innlandsfisk med garn, laksefiske i sjøen med faststående redskap etter utvisning, sanking av egg og dun, hogst av lauvskog til brensel for husbehov, stikking av torv til brensel og annet husbehov og uttak av lauvskog til gjerdestolper og hesjestaur i reindrifts- og jordbruksnæring. Rettighetene tilkommer alle som er bosatt i kommunen innenfor hele kommunens område.

Alle rettighetshavere må respektere de innskrenkninger i retten til å utnytte ressursene som statlige myndigheter har fastsatt med hjemmel i lov. Finnmarkseiendommen kan innskrenke adgangen til de fleste utmarksressursene, stille vilkår for tillatelser mv., jf. punkt 7.5.6. Det kan også være tildeelt særskilte lokale bruksrettigheter som øvrige rettighetshavere må respektere, jf. punkt 7.5.4. Loven oppstiller videre visse formelle krav til utmarksbruken. Finnmarkseiendommen har myndig-

het til å fastsette at utnyttelse av ressursene forutsetter tillatelse, og for jakt, fangst og fiske fastsetter loven at tillatelse alltid er nødvendig. Finnmarkseiendommen kan også kreve avgift for jakt, fangst og fiske, og loven gir enkelte nærmere bestemmelser om det.

7.5.4 Særskilt rett til utnyttelse av utmarksressurser for lokale brukere

Både for å markere betydningen av den bruk av utmarksressursene som har funnet sted, og for å ta hensyn til faktiske bruksbehov, foreslås det i loven en bestemmelse om lokal fortrinnsrett til høsting av fornybare ressurser. Ordningen med lokale fortrinnsretter skal forvaltes av kommunene, som kan tildele slike retter innenfor hvert sitt område. Bestemmelsen har likhetstrekk med Samerettsutvalgets forslag om bygdefolks rett til å få opprettet bruksområder.

Ordningen med kommunal tildeling av særskilt rett til utnyttelse av ressurser gjør ikke inngrep i rettigheter som er opparbeidet etter alminnelige tingsrettslige prinsipper. Dette er klart fastslått i § 5. Slike rettigheter vil kunne opparbeides og gjøres gjeldende på vanlig måte. Det vil imidlertid vanskelig kunne opparbeides privatrettslige rettigheter på grunnlag av den bruk som finner sted med grunnlag i tildelingsvedtak etter ordningen her.

Det er enkeltpersoner eller grupper som har en betydelig del av sitt livsgrunnlag knyttet til utnyttelsen av fornybare ressurser, som kan tildeles særskilt rett til utnyttelse. Hva som skal til for å oppfylle dette vilkåret må vurderes konkret ut fra blant annet vedkommendes inntektsgrunnlag ellers, behovet for utnyttelse av utmarksressurser og omfanget av utmarksbruken.

Kommunen kan tildele særskilt rett til å utnyttelse for en periode på inntil 10 år om gangen. Ved behandlingen av saker om tildeling skal de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelde. Finnmarkseiendommen vil være overordnet organ i forhold til kommunen. Dette innebærer blant annet at vedtak om tildeling av særskilt rett vil kunne påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse, og at Finnmarkseiendommen vil kunne omgjøre kommunens vedtak av eget tiltak.

Ordningen med lokal fortrinnsrett til utnyttelse av fornybare ressurser vil forhåpentligvis kunne fange opp tilfeller der det kan være tvil om vilkårene for hevd eller alders tids bruk er oppfylt. Ordningen vil på den måten være et alternativ for brukere som ikke ønsker å gå til søksmål for å få fastslått sine rettigheter ved en eventuell tvist om hvorvidt

vedkommende har en selvstendig rett til å utnytte fornybare ressurser i et område.

7.5.5 Organisasjoners forvaltning av jakt, fangst og fiske

Lovens kapittel 3 inneholder en adgang for Finnmarkseiendommen til å tildele lokale lag og foreninger som har til formål å fremme allmenn jakt, fangst og fiske, rett til å forvalte slike ressurser på nærmere fastsatte områder på Finnmarkseiendommens grunn. Rett til lokal forvaltning kan tildeles for en periode på inntil 10 år om gangen. I dag er mange vassdrag i Finnmark forpaktet bort til lokale lag og foreninger, som er tildelt rett til å selge fiskekort på statsgrunn og til selv å disponere inntektene til fremme av fiske. Ordninger av denne typen vil kunne fortsette innenfor den nye forvaltningsordningen.

7.5.6 Innskrenkninger og vilkår

Som grunneier med ansvar for at forvaltningen av de fornybare ressursene skjer på en økologisk forsvarlig og bærekraftig måte, gir loven Finnmarkseiendommen kompetanse til å foreta innskrenkninger i retten til å utnytte en ressurs dersom hensynet til ressursgrunlaget tilsier det, jf. § 27. Finnmarkseiendommen kan også stille nærmere vilkår for utnyttelse av fornybare ressurser, enten gjennom generelle bestemmelser eller gjennom vilkår i tillatelser. I utgangspunktet er det bare jakt, fangst og fiske som krever tillatelse fra Finnmarkseiendommen, men Finnmarkseiendommen kan bestemme at det må innhentes tillatelse også for å utnytte andre fornybare ressurser, jf. § 25. Finnmarkseiendommen vil også til en viss grad kunne styre omfanget av jakt, fangst og fiske gjennom adgangen til å kreve avgift.

Ved hjelp av disse virkemidlene vil Finnmarkseiendommen være i stand til å sikre at forvaltningen av de fornybare ressursene skjer på en slik måte at ressursgrunlaget bevares.

7.5.7 Fisket i Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene

Samerettsutvalget foreslo en rekke endringer i reglene om fiske i Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene. Forslaget reiser en rekke komplekse spørsmål, og det er fra flere hold fremmet nye forslag. Bestandene i Tana og Neiden er dessuten fellesressurser som forvaltes i samarbeid med Finland, og det er aktuelt med justeringer i de aktuelle overenskomstene.

På denne bakgrunn har departementet ikke fremmet forslag i denne proposisjonen som berører de særlige rettighetsforholdene og den særlige reguleringen av fisket i de tre vassdragene, jf. § 28.

7.6 Tilsyn med utmarksforvaltningen

Statens naturoppsyn skal i henhold til naturoppsynsloven føre kontroll med bestemmelser i offentligrettslig lovgivning om utnyttelse av naturressurser, friluftsliv mv., jf. naturoppsynsloven § 2. Frem til i dag er det Statskogs fjelltjeneste som har utført disse oppgavene på vegne av Statens naturoppsyn i Finnmark. Statskogs fjelltjeneste har i tillegg utført det utmarksoppsynet som Statskog som grunneier har hatt behov for.

Finnmarksloven forutsetter at Statens naturoppsyn i fremtiden skal føre oppsyn i Finnmark etter naturoppsynsloven på samme måte som ellers i landet. Når det gjelder det utmarksoppsynet som Finnmarkseiendommen som grunneier vil ha behov for, og som Statens naturoppsyn ikke utfører etter naturoppsynsloven, foreslås det en endring i naturoppsynsloven § 2 som fastsetter at Statens naturoppsyn på Finnmarkseiendommens grunn skal føre ytterligere oppsyn dersom det inngås avtale om dette mellom Finnmarkseiendommen og departementet. Bestemmelsen er begrunnet i praktiske hensyn ut fra at det anses lite hensiktsmessig at Finnmarkseiendommen og Statens naturoppsyn begge bygger opp hvert sitt tilsynsapparat.

7.7 Endringer i bergverksloven

Finnmarksloven bygger som ledd i oppfyllelsen av de folkerettslige forpliktelsene på at samene skal ha reell innflytelse på arealforvaltningen i fylket og reell innflytelse på spørsmålet om vern av naturgrunlaget for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. ILO-konvensjonen art. 15 inneholder også spesifikke krav til urfolks innflytelse ved utnyttelse av mineralressurser mv.

Forvaltningen av mineralressurser i Finnmark er et viktig element i den samlede arealforvaltningen og lovforslaget inneholder derfor regler som skal sikre samisk innflytelse i mineralsaker, nærmere bestemt i saker om skjerpning, muting og utmål etter bergverksloven.

Utgangspunktet i bergverksloven er bergfrihetens prinsipp som fastsetter at enhver har rett til på lovens vilkår å skjærpe (lete etter), mute (undersøke nærmere) og få utmål på forekomster av mutba-

re mineraler på egen eller andres grunn, jf. bergverksloven § 2. For å sikre samisk innflytelse i saker etter bergverksloven foreslås det visse innskrenkninger i dette utgangspunktet for skjerping, muting og utmål i Finnmark.

Endringene består i at samiske interesser skal tas hensyn til og tilgodeses gjennom dagens system i bergverksloven ved at det gis særlige saksbehandlingsregler for bergverkssaker i Finnmark. Ved skjerping foreslås det en ordning der skjerperen skal varsle Sametinget, grunneieren og områdestyret og distriktsstyret for reindriften. For muting og utmål fastsetter loven at bergverksmyndighetene kan avslå en søknad om muting og utmål

dersom allmenne hensyn tilsier det. I vurderingen skal samiske interesser tillegges vesentlig vekt. Sametinget, grunneieren, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen og områdestyret og distriktsstyret for reindriften skal gis anledning til å uttale seg. Dersom Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier går imot at tillatelse til muting eller utmål gis, skal saken avgjøres av departementet. Departementet vil ha det overordnede ansvaret for at en eventuell tillatelse ikke er i strid med folkerettsreglene om vern av naturgrunnlaget for samisk kultur, og for øvrig ikke har slike negative konsekvenser for vern av samisk kultur mv. at den bør avslås.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning

Departementets forslag innebærer at Finnmarkseiendommen opprettes som et eget rettssubjekt for å forvalte grunn og naturressurser i Finnmark fylke. Finnmarkseiendommen skal være selvfinansierende. Statskog SF, som i dag forestår forvaltningen av all statsgrunn i fylket (ca. 95 % av fylket), vil ved opprettelsen av Finnmarkseiendommen miste disse oppgavene i fylket. Sametinget og Finnmark fylkesting trekkes med i forvaltningen i betydelig større grad enn tilfellet er i dag. For kommunene og private rettssubjekter er konsekvensene av lovforslaget mindre vidtrekkende. I den grad uklarhet om rettsforholdene skaper strid i dag, vil nyordningen føre til avklaringer og økt forutsigbarhet for alle parter. Finnmarkseiendommen overtar ansvaret for de ansatte i Statskog i Finnmark.

8.2 Økonomiske konsekvenser

8.2.1 Finnmarkseiendommen

Ved lovens ikrafttredelse overføres alle faste eiendommer og begrensede rettigheter i sådanne i Statskogs eie i Finnmark til Finnmarkseiendommen. Overføringen skjer vederlagsfritt. Tinglysningsgebyr påløper ikke, da omregistrering i grunnboken skjer ved navneendring, og ikke ved

tinglysning av hjemmelsovergang. Ved registrering av navneendring påløper heller ikke dokumentavgift.

Finnmarkseiendommen overtar samtidig det personlige ansvaret for eventuelle pantheftelser og andre heftelser for pengeforpliktelser i de eiendommer og rettigheter som overføres. For driftsmidler i Statskogs eie (både hos Jordsalgskontoret og hos Statskogs fjelltjeneste) som det er aktuelt for Finnmarkseiendommen å overta, forutsettes det at overdragelsessum og nærmere vilkår avtales mellom Statskog og Finnmarkseiendommen.

Ved opprettelsen av Finnmarkseiendommen må det utarbeides en åpningsbalanse, hvor den samlede verdien av organets eiendeler, egenkapital og gjeld fremgår.

Det legges til grunn at grunnlaget for Finnmarkseiendommens løpende inntekter og utgifter i hovedsak vil være det samme som for Statskog i Finnmark i dag, dvs. inntekter fra salg, bortfeste og bortleie av grunn og naturressurser, og utgifter til administrasjon, vare- og tjenestekjøp og lignende. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste fremtidige inntekter og utgifter, da det blir opp til Finnmarkseiendommen selv å avgjøre blant annet hvilket prisnivå den ønsker å legge seg på.

En indikasjon på de inntekter Finnmarkseiendommen kan få fra grunn, fornybare og ikke-fornybare ressurser fremgår av tabell 8.1 over Statskog Finnmarks inntekter i 2002, til sammen kr 24 120 000:

Tabell 8.1

Inntektskilde	Inntekt 1000 kr	Inntektskilde	Inntekt 1000 kr
Feste	11 288	Fiskekort nordmenn	155
Fallretter	648	Fiskekort utlendinger	521
Grus	3 765	Lakseplass	315
Hytteutleie	68	Elveforpaktning	360
Salg eiendom	2 345	Tømmer	106
Storvilt	2 772	Ved	297
Småvilt	1 376	Juletrær	104

Endringene i organiseringen av oppsynsordningen gjør at det må korrigeres for inntekter og utgifter Statskogs fjelltjeneste har hatt i denne forbindelse. Ansvaret for naturoppsynet etter nasjonalt lovverk tilligger som før Statens naturoppsyn (SNO), men på grunn av den nye grunneierens frittstående stilling vil det være uheldig om det offentligrettslige oppsynet utføres av Finnmarkseiendommen. De nettoinntekter Fjelltjenesten eventuelt har hatt av slike oppdrag vil derfor ikke tilfalle Finnmarkseiendommen. Som en følge av at de ansatte gis rett til stilling i Finnmarkseiendommen, vil ikke kostnadene for Finnmarkseiendommen bli redusert i samme omfang som bortfallet av inntektene fra tjenestesalget, men endel av arbeidsstokken vil trolig gå over til SNO i forbindelse med at SNO bygger opp sitt eget apparat i Finnmark. Finnmarkseiendommen vil selv ha behov for et visst oppsyn som grunneier, en tjeneste den kan velge å utføre selv eller kjøpe fra SNO. Muligens vil det være et begrenset markedspotensial i salg av tjenester (eksempelvis innsamling av ulike data) til forskningsinstitusjoner, kommuner, lag og andre.

Finnmarkseiendommen vil trolig ha behov for en noe større administrasjon enn Statskog Finnmark har i dag, blant annet fordi det ikke lenger kan trekkes veksler på Statskog sentralt. Regnskap, IT og informasjon er støttefunksjoner som i dag ivaretas av Statskogs hovedkontor, men som Statskog Finnmark benytter seg av.

Visse engangsutgifter vil påløpe, så som innkjøp av driftsmidler og opplæring og avlønning av en del medarbeidere i en oppbyggingsperiode. Finnmarkseiendommen må også selv bære det økonomiske ansvaret for personalkostnader ved eventuelle omstillinger, så som tilbud om tidligpensjon, sluttpakker, omskoleringstiltak og lignende.

Som følge av foreslåtte endringer i bergverksloven kan Kongen ved forskrift fastsette at en høyere andel enn den lovfestede grunneierandelen på 1 promille av verdien av det som utvinnes på Finnmarkseiendommens grunn, skal tilfalle Finnmarkseiendommen. Avhengig av om forskriftskompetansen brukes, og i tilfelle hvordan, vil dette kunne medføre økte inntekter på Finnmarkseiendommens hånd.

Det tas ikke sikte på å innføre særskilte skatteregler for Finnmarkseiendommen, som får alminnelig skatteplikt etter skatteloven.

Det er et hovedprinsipp at Finnmarkseiendommen skal være selvfinansierende, men for å sikre likviditet fra første dag bør det gis et statlig «etableringslån». Lånets størrelse og nærmere vilkår (rentesats, tilbakebetalingstid osv.) vil regjeringen komme tilbake til etter at proposisjonen er behand-

let i Stortinget. Lånet må bevilges over statsbudsjettet.

Med disse forutsetningene skulle Finnmarkseiendommen alt i alt ha gode muligheter for å drive med et visst overskudd uten å øke prisnivået for tjenester og produkter mv. utover justering for reduksjoner i grenseverdien sammenlignet med Statskogs prisnivå i dag. Dette gjelder selv uten en økning i aktivitetsnivået.

8.2.2 Offentlig forvaltning

Eiendomsoverføringen vil påvirke størrelsen på overskuddet i Statskog SF, og dermed også størrelsen på utbyttet som staten som eier kan ta ut. Forvaltningen av eiendommene i Finnmark bidrar i dag betydelig til det økonomiske resultatet i Statskog SF. Man må derfor anta at statens muligheter for å hente ut utbytte fra Statskog SF reduseres, i alle fall i en omstillingsfase. De siste årene har årlig utbytte fra Statskog SF til staten vært i størrelsesorden 6 – 10 mill. kr. Det er ikke lagt opp til endringer i statens utbyttepolitikk som sier at utbyttet skal settes til 75 % av konsernets årsresultat inntil det tilsvarende statens innlånsrente multiplisert med konsernets gjennomsnittlige bokførte egenkapital, eksklusive skogavgiftsfond.

Lovforslaget innebærer at grunn som Finnmarkseiendommen eier, kan legges ut til nasjonalpark etter reglene i naturvernloven selv om den ikke lenger er statsgrunn, uten at Finnmarkseiendommen har krav på erstatning. Sett fra miljøvernmyndighetenes side innebærer det for så vidt ingen endring i dagens situasjon, da det som utgangspunkt kun er arealer på statens grunn som kan nyttes til slike formål. Det har således heller ikke tidligere vært aktuelt å betale erstatning ved opprettelse av nasjonalparker på Statskogs grunn i Finnmark. Videre foreslås det å fritta staten fra å betale ekspropriasjonserstatning ved ekspropriasjon til fordel for staten eller foretak som staten eier alene til visse nærmere oppregnede allmenntilgittige formål. Ekspropriasjon til andre formål enn nevnt i loven må staten på vanlig måte betale ekspropriasjonserstatning for.

Sametinget og Finnmark fylkesting vil få utgifter knyttet til de administrative oppgaver de tillegges i loven. Disse oppgavene forutsettes utført uten merutgifter for staten. I tillegg innføres det en særregel om ekspropriasjon til fordel for Finnmark fylkeskommune. Finnmarkseiendommen kan ikke kreve erstatning ved ekspropriasjon til offentlige formål.

Kommunene fritas i lovforslaget fra å måtte betale erstatning til Finnmarkseiendommen ved ekspropriasjon til offentlige formål. I forbindelse med

administrasjonen av tildeling av særskilt rett til lokal utnyttelse vil noen av kommunene trolig få noe merutgifter.

8.2.3 Næringsliv og privatpersoner

Avhengig av hvilken prispolitikk Finnmarkseiendommen velger å legge seg på, vil lovforslaget kunne få økonomiske konsekvenser for næringsliv og privatpersoner i Finnmark. Statskog Finnmark har hittil ført en meget forsiktig prispolitikk. For de aller fleste produktene har den gjennomsnittlige prisveksten vært identisk med veksten i konsumprisindeksen.

På den annen side vil trolig de avklaringer som loven innebærer og den lokaldemokratiske legitimitet Finnmarkseiendommen vil ha, legge grunnlag for en mer positiv næringsutvikling i Finnmark der grunneieren i større grad opptrer som en aktiv støttespiller.

8.3 Administrative konsekvenser

8.3.1 Finnmarkseiendommen

Finnmarkseiendommen vil overta forvaltningen av de eiendommer Statskog SF i dag forvalter i Finnmark. Finnmarksloven fra 1965 (jordsalgsloven) med tilhørende regelverk, som har lagt særskilte begrensninger på Statskogs råderett som grunneier i Finnmark, oppheves. Finnmarksloven vil også gi føringer for Finnmarkseiendommen, men Finnmarkseiendommen vil stå betydelig friere enn hva Statskog har gjort.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil i utgangspunktet ikke gjelde for Finnmarkseiendommen. Lovforslaget innebærer likevel at Finnmarkseiendommens saksdokumenter er offentlige etter reglene i offentlighetsloven, og forvaltningsloven kapittel II og III gjelder for Finnmarkseiendommen. For Finnmarkseiendommens saksbehandling etter den foreslåtte regel om særskilt rett til lokal utnyttelse gjelder forvaltningsloven fullt ut.

Søknader om muting og utmål skal etter lovforslaget forelegges for Finnmarkseiendommen.

Finnmarkseiendommen vil allerede fra opprettelsen ha gode forutsetninger for å ivareta disse oppgavene siden Finnmarkseiendommen som hovedregel vil overta de ansatte i Statskog Finnmark.

8.3.2 Offentlig forvaltning

Staten vil ikke lenger ha styringsmuligheter i Finnmark gjennom Statskog SF som statsforetak og

grunneier. Imidlertid vil plan- og bygningsloven og den øvrige reguleringslovgivningen fremdeles gjelde i Finnmark på samme måte som i resten av landet. I styringssammenheng har staten neppe behov for ekstra styringsmuligheter i Finnmark gjennom innpass på grunneiersiden.

Det er andre hensyn som har begrunnet lovforslagets bestemmelser om statlig representasjon i styret og kontrollkomiteen i Finnmarkseiendommen m.m. Administrativt vil staten få enkelte nye, begrensede oppgaver i den forbindelse. Også behandlingen av Sametingets retningslinjer om utmarksbruk og endringene i bergverksloven om behandlingen av mineralsaker i Finnmark, vil medføre enkelte nye oppgaver for statsforvaltningen. Disse oppgavene forutsettes dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Sametinget og Finnmark fylkesting vil som staten få oppgaver i forbindelse med oppnevningen av medlemmer til styret og kontrollkomiteen og ved gjennomgang av kontrollkomiteens rapporter. Begge organer får gjennom sammensetningen av styret og kontrollkomiteen indirekte en andel i rådgivningen over grunn og ressurser som de ikke har i dag. Sametinget vil i tillegg få merarbeid i tilknytning til utforming av retningslinjer vedrørende utmarksbruk. Lovforslaget legger også opp til at saker om endret bruk av utmark i enkelte tilfeller kan forelegges Sametinget, og avhengig av hvor ofte dette skjer, vil det innebære økt ressursbruk hos Sametinget. Fylkeskommunen og Sametinget må videre selv ta hensyn til retningslinjene ved behandling av saker om endret bruk av utmark.

For *kommunene* vil ikke lovforslaget innebære særlige administrative konsekvenser. I saker om endret bruk av utmark plikter kommunene å ta hensyn til Sametingets retningslinjer. Med hensyn til forvaltningen av fornybare ressurser gis kommunene mulighet for å tildele enkeltpersoner eller grupper særskilt rett til lokal utnyttelse, og administreringen av denne ordningen vil medføre noe saksbehandling i de kommuner der dette blir aktuelt.

8.3.3 Næringsliv og privatpersoner

Lovforslaget medfører ikke merkbare administrative konsekvenser for næringsliv og privatpersoner. Som tidligere må de forholde seg til én stor grunneier, bortsett fra ved eventuell søknad om særskilt rett til lokal utnyttelse av fornybare ressurser, der kommunen er rett adressat.

Reindriftens stilling styrkes i lovforslaget, blant annet ved at Sametingets retningslinjer vil omfatte forholdet til reindriften slik at hensynet til reindrif-

ten tydeligere blir et tema under saksbehandlingen i arealsaker for alle offentlige myndigheter. Videre lovfestes det at reindriften skal være representert med minst ett medlem i styret for Finnmarkseiendommen. Reindriftsutøvere får samme rett til uttak av fornybare ressurser som innbyggerne i en kommune i den tiden reindriften foregår der.

I dag kan jordsalgssjefens vedtak påklages til jordsalgssstyret. Dersom jordsalgssstyret ikke tar klagen til følge, sendes saken til overordnet klageorgan (Statens landbruksforvaltning). Det samme gjelder ved klage på jordsalgstyreets egne vedtak. Finnmarkseiendommens vedtak vil ikke kunne påklages. Finnmarkseiendommen er imidlertid klageorgan for vedtak truffet av kommunen vedrørende særskilt rett til lokal utnyttelse.

Sametingets retningslinjer vil ikke ha direkte betydning for privates rettigheter eller plikter, men de vil angi hvilke sentrale samiske hensyn som Finnmarkseiendommen og offentlige myndigheter må vurdere i sin saksbehandling. På denne måten vil de skape større forutsigbarhet for alle aktører i arealforvaltningen i Finnmark, også private.

8.4 Konsekvenser for Statskog

Statskog SF er et statsforetak, organisert i henhold til lov om statsforetak 30. august 1991 nr. 71. Stortinget vedtok opprettelsen av Statskog i 1992, med virkning fra 1. januar 1993, jf. St.prp. nr. 52 (1991–92) og Innst. S. nr. 158 (1991–92).

Statskog SF forvalter statens utmarksarealer, herunder statsallmenningene i Sør-Norge, statens opprinnelige og senere innkjøpte grunn i Nordland og Troms, og statens umatrikulerte grunn i Finnmark. Til sammen forvalter Statskog i dag ca. en tredjedel av Norges fastlandsareal. Av dette utgjør statens umatrikulerte grunn i Finnmark ca. 45 000 kvadratkilometer, dvs. ca. 42 %. Grunnarealene i Finnmark forvaltes etter bestemmelser i lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark 12. mars 1965 (jordsalgsloven) med forskrifter.

Statskog sysselsetter i Finnmark i dag 34,5 årsverk av en total årsverksinnsats på 150 årsverk i hele Statskog når en ser bort fra skogsarbeidere. 16 årsverk er plassert ved Jordsalgskontoret i Vadsø og 13,5 årsverk i Statskogs fjelltjeneste. Fjelltjenesten er fordelt på syv kontorsteder i Finnmark. Fire av årsverkene i Finnmark er knyttet til ledelse og administrative funksjoner i Alta. I tillegg kommer en prosjektlederstilling plassert i Alta. For øvrig trekker Statskog Finnmark veksler på Statskog sentralt med hensyn til blant annet administrative

og juridiske tjenester, slik at Statskog samlet bruker nærmere 40 årsverk på Finnmark. Samtidig gir Statskogs avdeling i Finnmark vesentlige bidrag til Statskogs samlede kompetansemiljø, slik at utskillelsen av Finnmark vil innebære et kompetansetap for det gjenværende Statskog.

Den totale inntekten for Statskog Finnmark var på ca. 36 mill. kr i 2002. Driftskostnadene beløp seg til ca. 20,7 mill. kr samme år. I disse tallene inngår for øvrig både inntekter og kostnader Statskog Finnmark har hatt i tilknytning til tjenesteytelse og -salg til staten (Landbruksdepartementet og Statens naturoppsyn) og Statskog sentralt. Tjenestesalget innbringer ca. 10 mill. kr av inntektene. Kostnader i tilknytning til tjenestesalget er i samme størrelsesorden, da tjenestene selges til tilnærmet kostpris.

For hele Statskog (eksklusive forretningsskogbruket) lå inntekten på ca. 154 mill. kr. Finnmark står for 20–25 % av Statskogs totale økonomiske virksomhet. Når det gjelder Statskog uten Finnmark, vil situasjonen bli at driftsresultatet, basert på tall for 2002, kommer ut omtrent i balanse. Legges budsjettet for 2003 til grunn, ville en komme ut med et underskudd på ca. 3,4 mill. kr. Det er således nødvendig for foretaket å gjennomføre en omstilling og redusere kostnadene når inntektene fra Finnmark faller bort. Samtidig må en ta sikte på å øke inntektene innenfor gjenværende virksomhetsområder. De senere årene har det årlige utbyttet fra Statskog til staten vært i størrelsesorden 6 – 10 mill. kr. Den regnskapsmessige verdien av foretaket må nedskrives. I tillegg arbeides det med oppfølgingen av Innst. S. nr. 150 (2001–2002). Også dette arbeidet kan få økonomiske og administrative konsekvenser for Statskog SF. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av Statskog i St.prp. nr. 1 (2003–2004).

Fjelltjenesten i Nord-Norge ble etablert på 1980-tallet som Statskogs feltapparat knyttet til forvaltningen av statens utmark i Finnmark, Troms og Nordland. Driften baseres på salg av tjenester, og de viktigste oppdragsgiverne er Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet (Statens naturoppsyn) og Statskog. Landbruksdepartementet har finansiert en tredjedel av virksomheten gjennom oppsyn og tiltak rettet mot skog, fisk, tilrettelegging for friluftsliv mv. I tillegg kommer oppdrag for forskningsinstitusjoner, kommuner, elve- og gunneierlag, kraftlag og andre. Lovforslaget innebærer at Statens naturoppsyn for Finnmarks vedkommende overtar den delen av oppsynet som følger av naturoppsynsloven § 2. Dette utgjør ca. en tredjedel av Fjelltjenestens virksomhet i Finnmark i dag. Øvrig oppsyns- og tilretteleggingsvirksomhet vil i ut-

gangspunktet ivaretas av Finnmarkseiendommen selv, men lovforslaget åpner for at Finnmarkseiendommen og departementet kan avtale at Statens naturoppsyn også skal ivareta andre sider ved oppsynsvirksomheten. Omorganiseringen innebærer at den resterende virksomheten i Fjelltjenesten i Statskog avgrenses til Troms og Nordland fylker.

Statskog SF skattelegges etter vanlige regler for statsforetak, dvs. ingen formuesskatt eller skatt til kommune og fylkeskommune, men 28 % statskatt på foretaket. Det inntas en egen bestemmelse i Finnmarksloven om at selve overføringen av grunnen m.m. ikke vil utløse skatteplikt for Statskog SF etter reglene om uttak i skatteloven § 5–2.

8.5 Konsekvenser for de ansatte

Departementet ønsker å ivareta hensynet til de ansatte i Statskog i Finnmark. Samtidig vil det være svært verdifullt for Finnmarkseiendommen å kunne nyttiggjøre seg den ekspertise og opparbeidede fagkunnskap som finnes blant de ansatte.

Statskog SF omfattes av statsforetaksloven, hvor det i § 4 fremgår at tjenestemannsloven ikke

gjelder for ansatte i statsforetak. Tjenestemannslovens regler om fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn kommer følgelig ikke til anvendelse for de ansatte i Statskog SF.

Hensynet til de ansatte blir ivaretatt gjennom en overgangsbestemmelse som fastsetter at de ansatte fra ikrafttreddelsen av Finnmarksloven anses som ansatt i Finnmarkseiendommen. Finnmarkseiendommen trer inn i eksisterende arbeidsavtaler såfremt den ansatte ønsker det. Den ansatte beholder de lønns- og arbeidsvilkår vedkommende hadde hos Statskog, enten de er individuelt fastsatt eller følger av tariffavtale.

På den annen side vil Finnmarkseiendommen stå like fritt som andre arbeidsgivere til å omorganisere og relokalisere hele eller deler av virksomheten. I slike situasjoner må Finnmarkseiendommen forholde seg til de ansatte og deres fagforeninger på samme måte som andre arbeidsgivere, og de ansatte vil ha det vern som ligger i arbeidsmiljølovens alminnelige regler og i ansettelsesvilkårene.

Det fastsettes samtidig direkte i overgangsbestemmelsen at Statskog SF fritas for videre arbeidsgiveransvar etter at loven har trådt i kraft, med mindre annet er særskilt avtalt mellom Statskog SF og den enkelte ansatte.

9 Merknader til de enkelte bestemmelser

til kapittel 1 Almennlige bestemmelser

til § 1 Lovens formål

Formålsbestemmelsen bygger i hovedsak på Same rettsutvalgets forslag til formålsbestemmelse, jf. § 1–1 i utvalgets lovforslag, jf. NOU 1997: 4 s. 547, men lovens formål er utvidet ved at det er tatt inn at ressursforvaltningen i fylket også skal skje til beste for allmennheten, jf. nedenfor.

Formålsbestemmelsen angir at loven skal legge til rette for at grunn og naturressurser forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, samt til beste for innbyggerne i fylket og allmennheten for øvrig. «Samisk» knytter seg til begrepene «kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv». Et hovedformål med loven er at grunn og naturressurser i Finnmark fylke skal forvaltes på en slik måte at den samiske kultur kan bevares og videreutvikles. Samisk kultur har et særskilt vern gjennom Grunnloven § 110 a og folkerettslige regler om urfolk og minoriteter. Formålsbestemmelsen gir uttrykk for det vern som ligger i Grunnloven og folkeretten.

Ressursforvaltningen skal også skje til beste for øvrige innbyggere i fylket og allmennheten for øvrig. Det er en viktig målsetting at alle innbyggerne i fylket skal ha rettigheter til og nytte godt av de fornybare ressursene, i samsvar med det som gjelder i dag.

Uttrykket «samisk kultur» må forstås vidt og tolkes i samsvar med Grunnloven § 110 a og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27. Det omfatter for så vidt også reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, men siden dette er særlig viktige elementer i kulturen er disse nevnt særskilt. Uttrykket er begrenset til den særegne samiske kulturen og det er dette særpreget som begrunner det særlige kulturvernet. I samisk kultur inngår en rekke lokale variasjoner og særegenheter og alle disse må anses som en selvstendig del av samekulturen. Kulturbegrepet er dynamisk og vil således også omfatte en videreutvikling og fornying av den samiske kulturen i tråd med utviklingen i samfunnet ellers.

Reindriften nevnes særskilt i formålsbestemmelsen for å markere dens sentrale betydning som

samisk næringsvei og som et viktig element i samisk kultur.

«Samisk ... næringsutøvelse» sikter først og fremst til de tradisjonelle samiske næringer som er en viktig del av kulturen. Ut over reindrift, som er nevnt særskilt, vil det omfatte ulike næringer som utøves av samer og som er knyttet til bruk av naturen, f.eks. jordbruk, jakt, fiske, andre utmarksnæringer og duodji (husflid). Det omfatter bare næringsutøvelse som har et særlig samisk preg eller som inngår i grunnlaget for samisk kultur eller samfunnsliv, det vil stort sett si næringsutøvelse som er knyttet til utnyttelse av naturressursene.

Uttrykket «samfunnsliv» finnes også i Grunnloven § 110 a, og må forstås i samsvar med denne. Det vil ikke være noe skarpt skille mellom samfunnsliv og kultur, men uttrykket gir anvisning på man ved forvaltningen av grunn og naturressurser også skal ta hensyn til særpreg ved samisk samfunnsliv, herunder det kollektive preg det samiske samfunn tradisjonelt har hatt.

Formålsbestemmelsen inneholder ikke noen materiellrettslig regulering av bindende art, men den vil være retningsgivende ved tolkningen av lovens øvrige bestemmelser. Den vil også være retningsgivende for Finnmarkseiendommen, jf. §§ 6 og 20.

til § 2 Virkeområde

Loven gjelder fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Finnmark fylke. Dette dekker både Finnmarkseiendommens grunn og annen grunn i offentlig eller privat eie. De nærmere avgrensninger av begrepet fast eiendom må foretas på bakgrunn av alminnelige tingsrettslige regler.

Begrepet vassdrag omfatter alt stillestående eller rennende ferskvann, så som elver, bekker, innsjøer, tjern og vann av alle størrelser. Dette er i samsvar med definisjonen av begrepet i vannressursloven § 2. Ved at lovens kapittel 2 og 3 bare får anvendelse på Finnmarkseiendommens eiendom, er den praktiske konsekvens av lovens virkeområde for de mindre deler av fylket som Finnmarkseiendommen ikke overtar, at de alminnelige bestemmelsene i lovens kapittel 1 kommer til anvendelse.

Den viktigste følgen av dette er at retningslinjene gitt av Sametinget med hjemmel i § 4 også vil gjelde for offentlige myndigheter som behandler saker om endret bruk av utmarksområder som eies av andre private eller offentlige grunneiere. Loven inneholder ikke bestemmelser som innebærer plikter for andre private grunneiere.

Annet punktum angir lovens virkeområde ut i sjøen. Loven gjelder så langt den private eiendomsretten strekker seg. Den generelle hovedregelen er at eiendomsrettens grense går ved marbakken, eventuelt ved to meters dyp ved middels lav vannstand. Eiendomsbegrepet må imidlertid i denne sammenheng oppfattes som et relativt og funksjonelt begrep. Der grunneieren etter alminnelige regler i egenskap av grunneier har beføyelser lengre ut i sjøen enn marbakken eller ved to meters dyp, vil også disse beføyselsene falle inn under lovens virkeområde.

til § 3 Forholdet til folkeretten

Paragrafen fastsetter at Finnmarksloven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter, samt i overensstemmelse med overenskomst med fremmed stat om regulering av fiske i grensetraktene. Om folkerettens regler om urfolk og minoriteter vises det til punkt 5. Disse reglene vil være sentrale ved tolking og utfylling av loven. Det følger også av § 3 at organer som loven tillegger myndighet, skal utøve denne myndigheten i samsvar med disse reglene.

Der loven etter sin ordlyd i utgangspunktet stiller organet fritt, vil derfor henvisningen til folkeretten i en del tilfeller legge begrensninger på hvordan myndigheten kan utøves.

Finnmarksloven gjelder et område hvor folkerettens regler om urfolk og minoriteter har sentral betydning, og formålet med bestemmelsen er å sikre at loven blir anvendt i overensstemmelse med disse reglene. Med folkerettens regler om urfolk og minoriteter siktes det først og fremst til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, men også til andre folkerettslige regler om urfolk og minoriteter som Norge er bundet av. Det samme gjelder folkerettslige regler som Norge vil ratifisere i fremtiden.

Uttrykket «overenskomster med fremmede stater om fisket i grensetraktene» dekker i dag bilaterale overenskomster med Finland om fisket i Tana og Neiden og bilaterale overenskomster med Russland om fisket i Pasvikelven og Grense Jakobselv. Også nye traktater vil være omfattet.

til § 4 Retningslinjer for forvaltningen av utmark

Første ledd gir Sametinget kompetanse til å fastsette retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsnivå av endret bruk av utmark skal bedømmes. Kompetansen til å gi retningslinjer er et viktig element i loven for å sikre Sametinget den praktiske innflytelsen på arealforvaltningen som samene etter folkeretten har krav på. Ved at bestemmelsen er plassert i lovens kapittel 1, vil retningslinjene gjelde for hele Finnmark, ikke bare for arealsaker som gjelder Finnmarkseiendommens grunn. Konsekvensen av dette er at offentlige myndigheter må ta hensyn til retningslinjene ved behandlingen av saker om endret bruk av utmark uavhengig av hvem som eier det aktuelle området.

Kompetansen til å gi retningslinjer er begrenset til hvordan virkningen av endret bruk av utmark skal vurderes i forhold til betydningen for samisk kultur mv. Uttrykket «endret bruk av utmark» er ment å favne vidt. Det er bestemmelsens forutsetning at Sametingets retningslinjer skal legges til grunn av myndighetene og Finnmarkseiendommen ved behandlingen av saker om endret bruk av utmark. Dersom Finnmarkseiendommen gir myndighet til å treffe avgjørelser om endret bruk av utmark til andre, vil retningslinjene også gjelde deres utøvelse av myndigheten.

Retningslinjene vil angi hvilke sentrale samiske hensyn som Finnmarkseiendommen og offentlige myndigheter må vurdere. De vil imidlertid ikke være avgjørende for avveilingen av samiske interesser mot andre interesser, og de vil ikke ha direkte betydning for privates rettigheter eller plikter. Retningslinjene vil trolig få stor betydning for den fremtidige arealforvaltningen i Finnmark. De vil bl.a. være et nyttig redskap for planmyndighetene som må ta hensyn til retningslinjene før det treffes vedtak om arealplaner og enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. Også ved utarbeidelse av konsekvensutredninger etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel VII-a vil Sametingets retningslinjer være et nyttig supplement til de særlige saksbehandlingsreglene som følger av regelverket i plan- og bygningsloven for å klargjøre tiltakets virkninger og konsekvenser for samisk kultur mv.

Ved saksbehandlingen i Finnmarkseiendommen er retningslinjene sikret virkning gjennom særlige saksbehandlingsregler i § 10 annet ledd, jf. merknadene til den bestemmelsen. I korthet kreves statlig godkjenning av vedtak om endret bruk av utmark mv. som er truffet med knappst mulig flertall (4 mot 2), dersom mindretallet på to mener at vedtaket er i strid med samiske interesser vurdert på bakgrunn av retningslinjene og oppnår støt-

te for dette fra Sametinget. De to styremedlemmene som utgjør mindretallet kan forelegge saken for Sametinget som uttaler seg om forholdet til retningslinjene og sender saken tilbake til styret. Støtter Sametinget mindretallet og styrets flertall likevel ønsker å opprettholde vedtaket etter en ny behandling, må de fire som utgjør flertallet oversende saken til Kongen for endelig godkjenning. Kongen kan da godkjenne eller oppheve vedtaket.

Begrepet «utmark» må forstås på samme måte som i friluftsløven. Utgangspunktet er at all mark som ikke er å anse som innmark, er utmark, jf. friluftsløven § 1 a.

Hva som er «endret bruk» må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle. Ikke enhver arealdisponering vil være å anse som endret bruk. Bl.a. vil etablering av nasjonalparker og andre verneområder ikke være «endret bruk av utmark» dersom bruksreglene for området ikke utelukker at den bruk som har vært utøvd, kan fortsette. Disponeringen må ha visse fysiske og praktiske konsekvenser og må være av en viss varighet. Midlertidige kortvarige inngrep, f.eks. eksempel bruk av områder til tidsavgrensede militærøvelser, vil etter omstendighetene ikke være å anse som «endret bruk». Lovforslaget tar ikke sikte på å svekke Forsvarets mulighet til å utøve den virksomhet som er nødvendig for å ivareta Norges sikkerhetsinteresser. Forsvaret vil imidlertid, som andre, måtte forholde seg til Finnmarkseiendommen som grunneier på lik linje med andre grunneiere. Midlertidige inngrep kan omfattes dersom de er av et slik omfang at det er naturlig å karakterisere det som «endret bruk». Under Sametingets utforming av retningslinjene og departementets stadfestelse av dem vil det kunne være naturlig å vurdere om retningslinjene bør angi mer presist hvilke endringer de gjelder for innenfor den rammen som ligger i lovens uttrykk «endret bruk av utmark».

Første ledd annet punktum fastsetter at departementet skal godkjenne retningslinjene og senere endringer i disse. Det er først når de er godkjent av departementet at de får de virkninger som loven tilligger dem. Departementets myndighet er avgrenset til å godkjenne eller avslå Sametingets forslag. Departementet kan ikke foreta realitetsendringer. Dersom retningslinjene ikke godtas må de sendes tilbake til Sametinget som må foreta nødvendige justeringer som oversendes for ny godkjenning. Som ledd i utarbeidelsen av retningslinjene bør Sametinget sørge for at sentrale interessegrupper får anledning til å uttale seg. Dersom Sametinget ikke har gjort det, forutsettes departementet å gjøre det i forbindelse med godkjenningen.

Annet ledd fastsetter at statlige, fylkeskommu-

nale og kommunale myndigheter skal vurdere betydningen for samisk kultur mv. av den endrede utmarksbruken, og at denne vurderingen skal skje på bakgrunn av retningslinjene. Offentlige myndigheter har plikt til å foreta en slik vurdering, og dersom et offentlig organ unnlater å vurdere betydningen for samisk kultur mv. på bakgrunn av retningslinjene, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan få betydning for vedtakets gyldighet. Annet ledd regulerer ikke den skjønsmessige avveiningen mellom hensynet til vern av samisk kultur mv. og andre hensyn.

Annet ledd omfatter ethvert organ som gjennom utøvelse av offentlig myndighet treffer vedtak om endret bruk av utmark. Bestemmelsen vil således også gjelde dersom et privat rettssubjekt unntaksvis treffer vedtak om endret bruk av utmark ved utøvelse av delegert, offentlig myndighet.

til § 5 Forholdet til bestående rettigheter

Første ledd slår fast at loven ikke gjør inngrep i private eller kollektive rettigheter som bygger på hevd eller alders tids bruk. Opparbeidede bruksrettigheter og eiendomsrettigheter vil således falle utenfor det forvaltningssystemet som det er lagt opp til i loven. Dersom noen har opparbeidet en bruksrett, vil det f.eks. ikke være nødvendig å få tildelt særskilt rett til utnyttelse etter § 24, jf. merknaene til den bestemmelsen. Fra statens side ble det tidligere undertiden hevdet at befolkningens utnyttelse av utmarksressursene var «tålt bruk» og derfor ikke kunne gi grunnlag for opparbeidede rettigheter gjennom hevd eller alders tids bruk. Bestemmelsen gjør det klart at et slikt synspunkt ikke kan opprettholdes, og at den bruk som har vært utøvd kan gi grunnlag for opparbeidelse av rettigheter.

Loven gjør heller ikke inngrep i bestående rettigheter som bygger på f.eks. avtaler med Statskog SF om festeretter eller bruksretter. Dette er det unødvendig å presisere i loven.

Annet ledd fastsetter at loven heller ikke gjør inngrep i de rettigheter som utøvere av samisk reindrift har på grunnlag av reindriftsloven eller på annet sedvanerettslig grunnlag. En tilsvarende bestemmelse ble foreslått av Samerettsutvalget i NOU 1997: 4, se § 1–4 i utvalgets forslag (s. 547). En presisering av forholdet til reindriftslovens regler er nødvendig fordi reindriftsloven inneholder regler som vil kunne skape et uklart forhold til bl.a. bestemmelsene i Finnmarksloven kapittel 3 om forvaltningen av fornybare ressurser. Ved at de rettigheter reindriftsutøvere har etter reindriftsloven ikke svekkes, vil Finnmarkseiendommen f.eks. ikke kunne pålegge reindriftsutøvere å betale avgift et-

ter § 25 ved utnyttelse av utmarksressurser som de har rett til å utnytte etter reindriftsloven.

Formuleringen «rettigheter ... på grunnlag som nevnt i første ledd» er tatt inn for å markere at utøvelse av samisk reindrift har et selvstendig rettsgrunnlag i den bruk som har vært utøvd fra gammel tid i de områdene hvor næringen har vært utøvd. I hvilke områder reindriften har et selvstendig rettsgrunnlag, vil måtte bero på en konkret vurdering. Bestemmelsen i § 5 annet ledd følger allerede av ulovfestet rett og innebærer ingen realitetsendring i dagens rettsstilling. Det er like fullt ønskelig å lovfeste bestemmelsen som en klar anerkjennelse av at reindriften har et selvstendig rettslig grunnlag ved siden av reindriftsloven.

Samerettsutvalget foreslo at det ble inntatt en tilsvarende bestemmelse i reindriftsloven, som ny § 1 a, jf. NOU 1997: 4 punkt 6.2 (s. 327 flg.).

til kapittel 2 Finnmarkseiendommen

til § 6 Finnmarkseiendommens rettsstilling

Bestemmelsen danner det rettslige grunnlaget for opprettelsen av Finnmarkseiendommen og fastsetter at organet er et eget rettssubjekt innenfor rammene av loven. Dette innebærer at Finnmarkseiendommen har rettslig handleevne og selv er ansvarlig for økonomiske forpliktelser. Verken staten, fylkeskommunen, Sametinget eller andre er ansvarlige for Finnmarkseiendommens forpliktelser. Finnmarkseiendommen vil også være selvstendig skattesubjekt, jf. skatteloven § 2–2 første ledd bokstav h, og skal betale skatt av alminnelig inntekt. I forhold til offentlige myndigheter vil Finnmarkseiendommen ha samme stilling som andre private grunneiere, med mindre annet er fastsatt i loven. Finnmarkseiendommen vil kunne være part i saker som behandles av offentlige myndigheter etter forvaltningsloven. I saker for domstolene vil Finnmarkseiendommen ha alminnelig partsevne. Eventuelle søksmål skal reises mot Finnmarkseiendommen, ikke mot staten eller noen annen ved Finnmarkseiendommen. Ved at Finnmarkseiendommen er et eget rettssubjekt, vil offentlige myndigheter ikke kunne instruere organet i større utstrekning enn andre private rettssubjekter. Statlig og kommunal styring må skje gjennom den alminnelige reguleringslovgivningen som vil gjelde på vanlig måte, herunder reglene i plan- og bygningsloven, konsekvenslovgivningen og den nasjonale lovgivningen om forvaltning av naturressurser mv.

Finnmarkseiendommen har i de fleste henseender likhetstrekk med private grunneiere i alminnelighet, men loven inneholder også noen bestem-

melser som innebærer at Finnmarkseiendommen står i en annen stilling. Bl.a. har Finnmarkseiendommen ikke vern mot at dens rettigheter endres, oppheves eller innskrenkes ved senere lovvedtak.

Finnmarkseiendommen skal forvalte grunn og naturressurser i samsvar med lovens formål og de øvrige bestemmelsene i loven, jf. særlig §§ 1 og 20 og merknadene til disse bestemmelsene.

Finnmarkseiendommen skal ha sete i Finnmark. I det ligger det at hovedkontoret hvor de sentrale ledelsesfunksjonene utøves, skal ligge i Finnmark.

til § 7 Finnmarkseiendommens styre

Paragrafen gir regler om Finnmarkseiendommens styre og sammensetningen av det. *Første ledd* slår fast at Finnmarkseiendommen skal ledes av et styre på syv personer. Finnmarkseiendommen kan ikke selv bestemme at styret skal ha flere eller færre medlemmer.

Annet ledd første punktum fastsetter at Finnmark fylkesting og Sametinget skal velge tre medlemmer hver med personlige varamedlemmer. Fylkestinget og Sametinget har ikke anledning til å overlate oppnevningen til f.eks. fylkesutvalget eller Sametingsrådet, jf. ordet «selv». Dersom fylkeskommunen på sikt skulle forsvinne som forvaltningsnivå, må loven endres slik at valget av de medlemmer som Finnmark fylkesting etter loven skal velge gjennomføres på annen måte. En mulig løsning kan f.eks. være at ordførerne i fylket velger medlemmene i samlet møte.

Annet punktum fastsetter at både medlemmer og varamedlemmer skal være bosatt i Finnmark fylke. I dette ligger at vedkommende i folkeregisteret må være registrert med boligadresse i Finnmark. Dersom et styremedlem i løpet av styreperioden flytter ut av fylket, oppfyller vedkommende ikke lenger lovens krav og må tre ut av styret.

Etter *tredje punktum* skal minst ett av medlemmene valgt av Sametinget være en representant for reindriften. Også reindriftsrepresentantens personlige varamedlem skal være en representant for reindriften. Bakgrunnen for at Sametinget pålegges å velge en representant for reindriften, er den sentrale betydningen som reindriften har som bærer av samisk kultur. Reindriftsorganisasjonene bør gis mulighet til å foreslå kandidater i forkant av Sameingets valg. Det er etter loven ikke et krav at den som velges selv er aktiv reindriftsutøver, men dersom dette ikke er tilfellet må vedkommende ha en slik tilknytning til reindriften at det er naturlig å karakterisere vedkommende som en representant for næringen.

Fjerde punktum fastsetter at begge organene skal velge både kvinner og menn blant sine medlemmer og varamedlemmer. Dette innebærer at begge kjønn skal være representert både blant de tre medlemmene og blant de tre personlige varamedlemmene som hvert av organene velger. Der som ikke kravene er oppfylt ved flertallsvalg, er valget ikke gyldig og det må foretas nytt valg. Er kravet om kjønnsrepresentasjon ikke oppfylt ved forholdsvalg, skal det skje opprykk i samsvar med bestemmelsen i § 8 annet ledd, jf. merknadene til den bestemmelsen.

Etter *femte punktum* skal begge organene velge medlemmer og varamedlemmer samlet. Bakgrunnen for kravet om at valget skal skje samlet, er å ivareta de prinsipper som ligger i adgangen for medlemmer av valgorganene til å kreve forholdsvalg. Bestemmelsen utelukker at valgorganet f.eks. velger styremedlemmene for treårsperioder der ett medlem velges hvert år. Ved en slik ordning ville et knepent flertall kunne hindre at mindretallet i det hele tatt fikk anledning til å utpeke noen styremedlemmer. Det følger også av *femte punktum* at organet må foreta et nytt, samlet valg av styremedlemmer og varamedlemmer dersom en av dem ikke lenger oppfyller valgbarhetsvilkårene, f.eks. fordi vedkommende har flyttet ut av fylket eller har blitt ansatt i Finnmarkseiendommen. Ved det nye valget er det ingenting i veien for at de øvrige fem medlemmene og varamedlemmene gjenvelges. Innenfor rammen av *fjerde ledd* fastsetter organet selv hvilken periode det nye valget skal gjelde for.

Sjette punktum fastsetter at ansatte i Finnmarkseiendommen, Finnmarkseiendommens revisor og medlemmer og varamedlemmer av kontrollkomiteen ikke kan velges som styremedlemmer eller varamedlemmer av styret. Finnmarkseiendommens revisor og medlemmer av kontrollkomiteen må ha en uavhengig stilling i forhold til styret for å kunne ivareta sine oppgaver. Styret bør også ha en uavhengig stilling i forhold til administrasjonen. Valgbarheten må vurderes på valgtidspunktet, men dersom det forligger oppsigelse eller erklæring om fratreden som innebærer at vedkommende ikke lenger vil inneha en stilling som nevnt i bestemmelsen når styret trer i funksjon, vil vedkommende likevel kunne velges. Det kan reises spørsmål om medlemmer av fylkestinget eller Sametinget bør kunne velges som styremedlemmer i Finnmarkseiendommen. Etter departementets mening bør ikke loven utelukke det, men fylkestinget og Sametinget må gjøre seg opp en mening om de ønsker en slik kombinasjon av funksjoner dersom det er aktuelt å velge et medlem av fylkestinget eller Sametinget.

Tredje ledd fastsetter at Kongen oppnevner ett

styremedlem med personlig varamedlem. Det er ikke stilt særskilte krav til det styremedlemmet som Kongen skal oppnevne, men det vil være naturlig at Kongen oppnevner et styremedlem som vil kunne fylle plassen i styret til beste for organet som helhet. Ved oppnevningen bør det legges vekt på hvilken rolle statens representant i styret er ment å skulle utøve. Ved at vedkommende ikke skal ha stemmerett, vil en naturlig del av styrevervet være å forsøke å finne frem til omforente løsninger i saker styret ikke kan enes om, samt sikre dialogen mellom Finnmarkseiendommen og sentrale myndigheter.

Styremedlemmer og varamedlemmer oppnevnes etter *fjerde ledd* for en periode på inntil fire år. Organene kan velge medlemmer for en kortere periode dersom de ønsker det, f.eks. for to år. Ved at organene selv bestemmer funksjonsperioden, vil man ha mulighet for å ivareta hensynet til kontinuitet i styret, f.eks. ved at Sametingets og fylkestingets medlemmer ikke har samme funksjonsperiode. Funksjonsperioden regnes fra valget er gjennomført dersom ikke noe annet er bestemt og opphører når nytt valg har funnet sted. Selv om funksjonsperioden er utløpt, blir styremedlemmene stående i vervet til nye medlemmer er valgt. Dette er nødvendig av hensyn til at Finnmarkseiendommen til enhver tid skal ha et beslutningsdyktig styre. *Ånnet punktum* fastsetter at ingen kan være styremedlem i mer enn ti år i sammenheng. Bestemmelsen er ikke til hinder for at samlet tid som styremedlem overstiger ti år dersom det ikke er i sammenheng. Tid som varamedlem regnes ikke med.

Femte ledd gir Sametinget og Finnmark fylkesting kompetanse til å avsette styremedlemmer som vedkommende organ har oppnevnt. Det stilles ikke særskilte krav for å avsette et styremedlem, f.eks. krav om kritikkverdige forhold e.l. Hvert av organene kan avsette et styremedlem med alminnelig flertall, f.eks. fordi det har oppstått en politisk uenighet mellom styremedlemmet og det organet som har oppnevnt vedkommende. Avsettingsretten skal sikre de folkevalgte organene innflytelse over hvordan Finnmarkseiendommen styres. Organet kan velge å avsette ett eller flere styremedlemmer, men dersom noen blir avsatt, må organet imidlertid velge tre nye styremedlemmer samlet, jf. *ånnet punktum*. Dersom ett medlem er avsatt og man ønsker at de øvrige to skal fortsette, må disse gjenvelges. Også staten kan fritt avsette det styremedlemmet eller varamedlemmet som staten har oppnevnt.

Dersom det foreligger særlig grunn har et styremedlem etter *sjette ledd* rett til å fratrukke seg tjenestetiden er ute. Hva som er særlig grunn må vurderes konkret, men uttrykket innebærer at det ikke er

kurant å trekke seg fra styrevervet i perioden. Eksempler på hva som kan anses som særlig grunn kan nevnes alvorlig sykdom eller andre alvorlige personlige problemer som gjør at det ikke er rimelig å kreve at vedkommende fortsetter i styrevervet. Alvorlige motsetningsforhold internt i styret kan i visse tilfeller tenkes å utgjøre en særlig grunn, men i slike tilfeller skal det mye til. Etter *annet punktum* skal styret og det organ som har oppnevnt styremedlemmet som ønsker å fratre, gis rimelig forhåndsvarsel. Hva som ligger i rimelig forhåndsvarsel vil måtte bero på omstendighetene, men det sentrale er at oppnevningsorganet om mulig bør ha anledning til å foreta valg av nye styremedlemmer før vedkommende går ut. Den som fratrer må anses fritatt for styrevervet når nytt valg er foretatt. I perioden før valget er foretatt må varamedlemmet møte dersom styremedlemmet på bakgrunn av de forhold som medfører at vedkommende ønsker å fratre, ikke har mulighet til å møte. Dersom et styremedlem fratrer etter bestemmelsen her, må valgorganet velge nye medlemmer samlet, jf. *tredje punktum*.

Etter *syvende ledd* velger styret selv en leder og en nestleder blant medlemmene. Valget skjer ved vanlig flertallsvedtak. Dersom ingen oppnår flertall fastsetter *annet punktum* at statens representant i styret er å anse som styreleder. Statens representant kan for øvrig velges som styreleder på vanlig måte. Ved at styrelederen ikke har dobbeltstemme ved stemmelikhet, kan statens representant være styreleder selv om vedkommende ikke har stemmerett i styret. Dersom ingen oppnår flertall ved valget av nestleder, konstitueres styret uten nestleder. I leders fravær må styret da eventuelt velge møteleder for det aktuelle møtet.

til § 8 Nærmere om forholdsvalg

Første ledd fastsetter at valg av styremedlemmer og varamedlemmer skal skje ved forholdsvalg dersom minst ett medlem av valgorganet krever det. Det er tilstrekkelig at ett medlem krever forholdsvalg. Dette er i samsvar med kommuneloven. Krav om at valg skal skje ved forholdsvalg må fremsettes før valget er gjennomført på annen måte. Dersom ingen krever forholdsvalg, avgjør organene i prinsippet selv hvordan valget skal gjennomføres. En nærliggende mulighet er at valget da gjennomføres ved flertallsvalg, eventuelt ved flertallsvalg etter forholdsprinsipp. Det vises for øvrig til motivene til kommuneloven § 37 i Ot.prp. nr. 42 (1991–92) s. 133–137 og s. 286–287. Forholdsvalg skal gjennomføres etter den metode som kommuneloven § 37 gir anvisning på.

Annet og tredje ledd gir regler om opprykk dersom det ved forholdsvalg er nødvendig for å oppfylle lovens krav om kjønnsmessig balanse og kravet om at reindriften skal være representert i styret. Systemet bygger på systemet i kommuneloven og det vises i den forbindelse til Ot.prp. nr. 42 (1991–92) s. 136–137. Dersom det er nødvendig for å oppfylle kravet om kjønnsmessig balanse, fastsetter loven at det skal skje opprykk på den listen som har fått færrest stemmer av de listene som skal representeres. Dette vil f.eks. si at det dersom det er valgt tre kvinner fra tre ulike lister som styremedlemmer, skal den øverste mannen på den listen som har fått færrest stemmer, rykke opp foran den valgte kvinnen. På samme måte skal opprykk skje dersom det er nødvendig for å oppfylle kravet om at et medlem i styret skal være en representant for reindriften. Er det ikke representanter for reindriften på noen av listene som er valgt, tilfaller den siste styreplassen den listen som har fått flest stemmer og som har representanter for reindriften. Ved stemmelikhet skal det avgjøres ved loddtrekning på hvilken liste opprykk skal skje eller hvilken liste som skal anses å ha fått flest stemmer.

til § 9 Styrets oppgaver og saksbehandling

Bestemmelsen gir regler om saksbehandlingen i styret og hvilke oppgaver styret skal ivareta. For saksbehandlingen oppstiller bestemmelsen krav til møtebehandling og møteinnkalling, samt til hvor mange medlemmer som må være til stede før styret er vedtaksført. Bestemmelsen fastsetter også avstemningsregler. Reglene om styrets oppgaver og saksbehandling er for en stor del bygget opp i samsvar med aksjelovens regler om styre. Der reglene i loven her har parallelle bestemmelser i aksjelovene, skal de som utgangspunkt også tolkes på samme måte med mindre det er særlige hensyn som tilsier en annen løsning.

Første ledd første og annet punktum fastsetter det grunnleggende utgangspunkt at styret har ansvaret for forvaltningen av Finnmarkseiendommen og skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten. Det er styrets oppgave å sørge for at Finnmarkseiendommen drives i samsvar med forutsetningene i loven. Styret må som ledd i en forsvarlig organisering sørge for at Finnmarkseiendommen har en administrasjon som kan forestå den daglige forvaltningen på bakgrunn av retningslinjer og instruksjoner gitt av styret. Styret må påse at administrasjonen har tilstrekkelige midler til å løse de oppgaver den blir pålagt og for øvrig føre tilsyn med administrasjonen. Administrasjonen vil også

kunne avgjøre saker etter fullmakt fra styret dersom styret ser seg tjent med dette. I saker om endret bruk av utmark begrenser § 10 tredje ledd adgangen til å gi administrasjonen fullmakt til å treffe vedtak, ved at slik fullmakt alltid krever tilslutning fra minst fire av samtlige styremedlemmer. Kravet til forsvarlig forvaltning av virksomheten retter seg både mot saksbehandlingen i styret og mot innholdet i de avgjørelser som styret treffer. Kravet til forsvarlig forvaltning innebærer også at styret har ansvar for at Finnmarkseiendommen til enhver tid har et økonomisk grunnlag som står i forhold til den virksomhet som drives. I *tredje punktum* er kravet til forsvarlig organisering av virksomheten presisert ved at styret i nødvendig utstrekning må fastsette planer, budsjetter, retningslinjer og instruksjoner. Hva som er nødvendig må avgjøres ut fra hva som kreves for at forvaltningen kan anses forsvarlig. Det vil alltid være nødvendig å fastsette budsjetter og planer for virksomheten som står i forhold til arten og omfanget av den virksomhet som drives. Retningslinjer og instruksjoner til administrasjonen gis i den utstrekning det finnes nødvendig.

Etter *fjerde punktum* kan styret iverksette undersøkelser som ledd i styrets overordnede ansvar for at virksomheten drives forsvarlig. Styret kan beslutte å iverksette undersøkelser ved vanlig flertallsvedtak, men i tillegg fremgår det av *femte punktum* at slike undersøkelser skal iverksettes av styret dersom ett styremedlem krever det. Det er styret som må iverksette undersøkelsene. Det enkelte styremedlem kan ikke på egen hånd foreta undersøkelser. I samsvar med det som gjelder for den tilsvarende bestemmelsen i aksjeloven, vil styret kunne avslå et krav om å iverksette undersøkelser dersom det forhold som ønskes undersøkt åpenbart er uten interesse for styrevervet, eller hvis kostnadene ved undersøkelsen vil stå i et klart misforhold til de forhold undersøkelsen kan tenkes å bringe på det rene.

Annet ledd fastsetter at styrelederen skal sørge for at aktuelle saker blir behandlet i styret. Hvilke saker som er av en slik betydning at de bør være gjenstand for styrebehandling, må avgjøres av styret selv. Bestemmelsen må forstås som et krav om styrebehandling i alle fall for visse saker. Det enkelte styremedlem kan også kreve at styret behandler bestemte saker. Bestemmelsen fastsetter videre at det skal innkalles til styremøter på hensiktsmessig måte med rimelig frist. I utgangspunktet må styremøtene fastsettes til tidspunkt som gjør at samtlige styremedlemmer har anledning til å delta. Dette kan tilsi at styret fastsetter periodevise møteplaner. Innkallingen bør skje skriftlig ved brev, telefaks, e-post e.l.

Tredje ledd slår fast at utgangspunktet er at styrets vedtak skal treffes i møte der styremedlemmene er fysisk samlet. Bestemmelsen åpner imidlertid for at styrets leder beslutter at saken skal behandles på annen betryggende måte. Hva som er betryggende behandling, må avgjøres på bakgrunn av den enkelte saks karakter. Bestemmelsen angir skriftlig foreleggelse som en mulig alternativ betryggende behandlingsform. I praksis kan en slik behandling bestå i at styrets medlemmer treffer vedtak ved sirkulasjon av saksdokumentene eller ved utveksling av saksdokumenter og synspunkter per e-post. Slik behandling egner seg imidlertid ikke i saker der det er viktig at styremedlemmene får uttrykke sitt syn muntlig, og dermed ha mulighet til å diskutere saken med de øvrige medlemmene, men kan være et praktisk alternativ ved avgjørelsen av mer kurante saker. En mulighet etter bestemmelsen er at ett eller flere styremedlemmer som f.eks. forhindres fra å delta på et bestemt møte i siste liten, deltar i behandlingen av en aktuell sak per telefon, mens de øvrige sitter samlet i møte. Da møtebehandling anses som den mest betryggende behandlingsformen, gir *annet punktum* det enkelte styremedlem rett til å kreve møtebehandling av saken.

Fjerde ledd fastsetter at styret i Finnmarkseiendommen er vedtaksført når minst fem stemmeberettigede medlemmer er til stede. Varamedlemmer som møter skal regnes med. Treffer styret vedtak i situasjoner der det ikke er vedtaksført, anses ikke vedtak for truffet. Dette gjelder selv om saken er kurant. Kravet om at minst fem medlemmer er til stede er oppfylt der fire medlemmer er tilstede i møte, og ett medlem deltar på annen måte, f.eks. per telefon. Det sentrale er at fem medlemmer deltar i avgjørelsen av saken. *Annet punktum* fastsetter at styret treffer vedtak med alminnelig flertall. En begrensning følger av § 10 annet ledd som fastsetter at vedtak om endret bruk av utmark alltid krever tilslutning fra minst fire styremedlemmer. Et slikt vedtak kan dermed ikke treffes med stemmetallene 3–2 selv om bare fem medlemmer er til stede.

Femte ledd fastslår at vedtak ikke anses truffet ved stemmelikhet. Det normale i mange styrer er at styreleders dobbeltstemme avgjør saker som ender med stemmelikhet ved avstemninger. Dersom styret i den nye forvaltningsordningen skal fungere etter intensjonene i loven, er det imidlertid en forutsetning at styret sammen klarer å finne frem til løsninger som styremedlemmene i stor grad kan enes om. Loven legger derfor opp til at vedtak i styret skal ha grunnlag i en bredere enighet blant styrets medlemmer og at både representanter oppnevnt av Sametinget og Finnmark fylkesting må stå bak et

vedtak. Dersom styret ikke klarer å bli enige og for mange saker ender med stemmelikhet, vil styret på sikt kunne stille seg i en posisjon der det blir mer eller mindre handlingslammet. Etter *annet punktum* kan styremedlemmet oppnevnt av staten ved stemmelikhet i visse saker be om at departementet avgjør saken. Dette vil gjelde saker der 3 medlemmer stemmer for og 3 stemmer mot et vedtak, da styret ikke er vedtaksført dersom bare fire styremedlemmer er til stede. Bestemmelsen vil imidlertid også gjelde dersom det oppstår stemmelikhet fordi noen av medlemmene avstår fra å stemme eller avgir blank stemme enten det er fem eller seks styremedlemmer til stede.

Adgangen til å be om at departementet avgjør saken omfatter bare saker der styremedlemmet oppnevnt av staten anser det som nødvendig for driften av Finnmarkseiendommen at vedtak treffes. Bestemmelsen gir ikke noen generell hjemmel for statens representant i styret til å oversende saker til avgjørelse i departementet. Vilkåret om at vedtaket må være nødvendig for driften av Finnmarkseiendommen skal tolkes strengt, men det kreves ikke at driften av Finnmarkseiendommen vil opphøre dersom vedtaket ikke treffes. Hva som er nødvendig for driften, må bero på omstendighetene. Et eksempel kan være en ansettelsessak der styret deler seg i to like store leire i synet på hvem som bør ansettes, og ansettelsen er av stor betydning for driften av Finnmarkseiendommen, f.eks. ansettelse av direktør. Et annet eksempel er der det ikke oppnås enighet i styret om lokaliseringen av viktige driftsfunksjoner. Det er lovens forutsetning at departementet skal treffe endelig vedtak i saken, med virkning som styrevedtak, jf. *tredje punktum*. Dette innebærer at alle relevante dokumenter i saken må legges ved oversendelsen. Vedtak som departementet treffer er endelige og kan ikke påklages til Kongen, jf. *fjerde punktum*.

Etter *sjetten ledd* skal styret avgjøre årsberetning til kontrollkomiteen, hvor det bl.a. skal gis en særskilt redegjørelse for endringer i bruken av utmark, og endringenes betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur mv. Årsberetningen skal bl.a. danne grunnlag for kontrollkomiteens årlige rapport til Finnmark fylkesting, Sametinget og departementet og vil være et viktig element i dialogen med sentrale myndigheter.

Sjuende ledd angir at styret selv fastsetter sin godtgjørelse. Vedtak om styregodtgjørelse skal godkjennes av kontrollkomiteen i henhold til § 15 annet ledd bokstav d. Godtgjørelsen skal dekkes av Finnmarkseiendommen selv.

til § 10 Saker om endret bruk av utmark m.m.

Første ledd fastsetter at Finnmarkseiendommen ved behandlingen av saker om endret bruk av utmark skal foreta en vurdering av hvilke konsekvenser vedtaket om endret bruk vil ha for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsnivå.

Ved vurderingen skal Sametingets retningslinjer legges til grunn. Retningslinjene er ikke direkte bindende, men det er en klar forutsetning at retningslinjene skal tillegges stor vekt ved vurderingen. Det vil imidlertid kunne tenkes saker hvor retningslinjene ikke tilsier noen bestemt løsning. I slike tilfeller må Finnmarkseiendommen vurdere betydningen av vedtaket for samisk kultur mv. på et friere grunnlag.

Annet ledd første punktum stiller krav om at vedtak om endret bruk av utmark alltid krever tilslutning fra minst fire styremedlemmer dersom hele mindretallet begrunner sitt standpunkt i Sametingets retningslinjer. Med «hele mindretallet» menes samtlige styremedlemmer som deltar i styrets behandling av saken og som ikke stemmer for vedtaket. Hele mindretallet må begrunne sitt avslag i Sametingets retningslinjer. Dersom alle seks styremedlemmene deltar i avstemningen og to styremedlemmer stemmer mot vedtaket, men bare ett av de to medlemmene begrunner avslaget i Sametingets retningslinjer, skal vedtak anses truffet. Det samme gjelder dersom ett medlem stemmer mot og begrunner dette i retningslinjene, mens ett medlem stemmer blankt eller avstår fra å stemme. Dersom det bare er fem styremedlemmer som deltar i avstemningen, og det medlemmet som stemmer mot vedtaket begrunner sitt standpunkt i retningslinjene, vil dette imidlertid utgjøre «hele mindretallet» i lovens forstand. Bakgrunnen for kravet om at hele mindretallet må begrunne sitt standpunkt i Sametingets retningslinjer, ligger i at en slik løsning vil sikre at et mindretall i styret som samtidig utgjør et flertall av medlemmene oppnevnt av Sametinget, ikke overkjøres i saker som gjelder arealdisponering der samiske interesser kan bli skadelidende. Ordningen vil sikre at Sametinget får reell innflytelse på arealforvaltningen selv om Sametinget ikke har rett til å oppnevne flertallet av styremedlemmene i Finnmarkseiendommen.

Annet punktum fastsetter at det samlede mindretallet i løpet av styremøtet kan kreve at saken forelegges Sametinget. Adgangen til å forelegge saken for Sametinget gjelder bare der flertallet ikke utgjør mer enn fire styremedlemmer. Dersom fem medlemmer har stemt for vedtaket, har et flertall av medlemmene oppnevnt av Sametinget støttet vedtaket og saken er dermed endelig avgjort. Uttrykket «det samlede mindretallet» innebærer at begge

de to styremedlemmene som har stemt mot vedtaket på bakgrunn av Sametingets retningslinjer (eller det ene styremedlemmet dersom styret er satt med fem medlemmer) også må være enige om å oversende saken til Sametinget. Dersom to har stemt mot vedtaket på grunn av retningslinjene, men bare ett av disse medlemmene ønsker å forelegge saken for Sametinget, er det ikke adgang til slik foreleggelse og flertallets standpunkt anses som vedtatt.

Kravet om at saken skal forelegges Sametinget, må fremsettes innen utgangen av møtets slutt, ellers anses vedtak truffet med stemmetallene 4–2 eller 4–1. Det er styret som sådan som må sørge for at saken forelegges Sametinget og at Sametinget får all den informasjon det trenger for å foreta en vurdering av saken. For å begrense den samlede saksbehandlingstiden, bør styret sørge for at saken oversendes så snart som mulig.

Sametingets rolle er å foreta en vurdering av vedtaket i forhold til retningslinjene. Dersom Sametinget på bakgrunn av sin vurdering ikke finner at vedtaket er i strid med retningslinjene, er styrets opprinnelige vedtak også Finnmarkseiendommens endelige vedtak. Støtter Sametinget mindretallet i styret og mener at vedtaket er i strid med retningslinjene, er i utgangspunktet vedtaket ikke truffet. *Tredje punktum* gir imidlertid et samlet flertall i styret som ønsker å opprettholde vedtaket, adgang til å kreve at saken forelegges for Kongen. Et samlet flertall kan også forelegge saken for Kongen dersom Sametinget unnlater å behandle saken innen rimelig tid. Dette innebærer at Sametinget må ta hensyn til saksbehandlingstiden, ved sin behandling av saken. Hva som vil være «innen rimelig tid», må vurderes konkret. Sentrale momenter vil være sakens kompleksitet, hvor grundig den er utredet på Finnmarkseiendommens hånd og på hvilken måte Sametinget finner å kunne behandle saken. Dersom saken reiser slike spørsmål at Sametinget finner det nødvendig å behandle saken i plenum, bør behandling skje på første plenumssamling etter at saken er mottatt, så fremt det er mulig. Det er Kongen som i siste instans må ta stilling til om Sametinget har fått rimelig tid til å behandle saken dersom flertallet beslutter at den skal forelegges for Kongen før Sametinget har ferdigbehandlet den.

Uttrykket «et samlet flertall» innebærer at alle de fire styremedlemmene som har stemt for vedtaket, må være enige om at saken skal forelegges for Kongen. Det er ikke tilstrekkelig at tre medlemmer ønsker saken avgjort slik. Dersom saken oversendes Kongen, skal Kongen avgjøre om vedtaket skal godkjennes eller oppheves med endelig virkning.

Kongen kan bare godkjenne eller oppheve vedtaket, ikke foreta endringer i vedtakets innhold. Ved vurderingen av om vedtaket skal godkjennes, må det foretas en grundig vurdering av om vedtaket har slike negative konsekvenser for vern av samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse eller samfunnsnivå, at det ut fra en helhetsvurdering ikke bør godkjennes. Det er også statlige myndigheter som til sist har ansvaret for at de folkerettslige forpliktelsene blir overholdt og at en eventuell godkjennelse av et vedtak om endret bruk av utmark ikke vil komme i konflikt med det folkerettslige vernet. Kongens avgjørelse er endelig og har virkning som styrevedtak, jf. *fjerde punktum*.

Tredje ledd fastsetter at dersom styret skal gi andre myndighet til å treffe beslutning om endret bruk av utmark, vil vedtaket om bemyndigelse kreve fire stemmer. Bestemmelsen ivaretar de samme hensyn som ligger til grunn for annet ledd, og hindrer at betydningen av annet ledd blir redusert ved at avgjørelsene delegeres. Det kan være hensiktsmessig at styret gir forholdsvis detaljerte interne instruksjoner om hvilken myndighet som delegeres slik at det kan oppnås tilstrekkelig flertall for delegering i styret.

Fjerde ledd gir bestemmelsen tilsvarende anvendelse i saker om salg eller bortleie av utmark eller rettigheter i utmark. Slike saker gjelder ikke endret bruk av utmark direkte, men vil ofte kunne føre til det. Styret må derfor vurdere virkningen for samisk kultur mv. av den endringen som disposisjonen kan føre til. Dreier det seg f.eks. om salg av et større utmarksområde uten klausuler om fremtidig bruk, kan det lett tenkes at hensynet til samiske interesser taler imot. Vedtak om tildeling av særskilt rett etter § 24 og rett til lokal forvaltning av jakt og fiske ressurser etter § 26 vil kunne få konsekvenser for øvrige brukere på en måte som kan være til skade for samisk kultur mv. Bestemmelsen fastsetter derfor at § 10 også gjelder tilsvarende for slike saker. For andre saker etter kapittel 3 om forvaltningen av fornybare ressurser gjelder ikke særreglene i § 10 om endret bruk av utmark, jf. *annet punktum*.

til § 11 Representasjon

Første ledd angir at det er styret som representerer Finnmarkseiendommen utad og tegner dens firma. Dette innebærer at det i utgangspunktet er det samlede styret som kan representere Finnmarkseiendommen utad og som har rett til å underskrive avtaler for Finnmarkseiendommen.

Med «styret» siktes det til beslutningsdyktig styre. Siden styret kan treffe vedtak med alminnelig flertall, er det tilstrekkelig at styret med alminnelig

flertall går inn for å inngå en bestemt avtale. I saker som innebærer disponering av utmark og disponeringen vil medføre endret bruk, vil den særskilte bestemmelsen i § 10 annet ledd også gjelde for retten til å inngå avtale mv. Dette innebærer at det i slike tilfeller kreves minst fire stemmeberettigede styremedlemmer for å representere Finnmarkseiendommen utad og tegne firma.

Annet ledd fastsetter at styret kan gi ett eller flere styremedlemmer eller andre navngitte personer rett til å tegne Finnmarkseiendommens firma. Tildeling av slik rett innebærer at vedkommende gis rett til å underskrive avtaler i Finnmarkseiendommens navn med egen underskrift, uten at det tilføyes «på vegne av», «for» e.l. Bruk av firmategningsretten forutsetter forutgående beslutning av kompetent organ. Firmategningsretten innebærer ikke at vedkommende tildeles myndighet til å treffe beslutninger på vegne av Finnmarkseiendommen. Vedtak om tildeling av firmategningsrett treffes av beslutningsdyktig styre med alminnelig flertall. Hvem som innehar firmategningsrett for Finnmarkseiendommen, skal registreres i foretaksregisteret i henhold til foretaksregisterloven § 3–6. Dette gjelder også dersom styret ikke har besluttet å tildele firmategningsrett og styret dermed utøver retten i fellesskap. *Annet punktum* fastsetter at rett til å tegne firma når som helst kan tilbakekalles. Tilbakekall skjer ved at styret treffer vedtak om å tilbakekalle retten. Tilbakekall må meldes til foretaksregisteret, og får legitimasjonsvirkning overfor tredjemann først når tilbakekallet er registrering, jf. foretaksregisterloven § 10–1.

Tredje ledd regulerer virkningen av at noen som representerer Finnmarkseiendommen utad har gått ut over sin myndighet. Bestemmelsen tilsvare aksjeloven § 6–33 og skal tolkes på samme måte. Myndighetsoverskridelse kan f.eks. foreligge når en som er tildelt firmategningsrett inngår avtale uten at det er truffet forutgående beslutning av kompetent organ.

til § 12 Regnskap, revisjon og registrering

I *første ledd* fastsettes det at Finnmarkseiendommen har regnskapsplikt og skal føre regnskap i samsvar med reglene i regnskapsloven. Etter *annet ledd* skal regnskapet revideres av en statsautorisert revisor. Det er ikke tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav at vedkommende revisor er registrert.

Tredje ledd fastsetter at Finnmarkseiendommen skal registreres i foretaksregisteret i samsvar med reglene i foretaksregisterloven. I forhold til reglene i foretaksregisterloven kapittel 3 vil § 3–6 være avgjørende for hvilke opplysninger som skal registre-

res. Loven pålegger ikke styret i Finnmarkseiendommen å utarbeide vedtekter. Mange av de viktigste elementene som vedtekter normalt inneholder, er for Finnmarkseiendommen regulert i loven. Bare dersom Finnmarkseiendommen likevel utarbeider et dokument kalt vedtekter, som regulerer slike spørsmål som det er normalt å regulere i vedtekter, vil det være aktuelt å registrere vedtekter for Finnmarkseiendommen i foretaksregisteret.

til § 13 Pantsettelse og gjeldsforfølging

Bestemmelsen fastsetter at Finnmarkseiendommen ikke kan stille fast eiendom og begrensede rettigheter i fast eiendom som sikkerhet for gjeld eller andre forpliktelser. Disse formuesgodene kan heller ikke kan være gjenstand for kreditorbeslag. Finnmarkseiendommen kan dessuten ikke slås konkurs, og det kan ikke åpnes gjeldsforhandling. Bestemmelsen begrenser ikke Finnmarkseiendommens adgang til å ta opp lån. Dersom Finnmarkseiendommen skulle få betalingsvansker, er bestemmelsen til hinder for at det tas beslag i fast eiendom mv., og at verdier realiseres ved tvangssalg. Begrensningene i adgangen til gjeldsforfølging og konkurs er i samsvar med lovens formål om at grunn og naturressurser skal forvaltes til beste for samiske interesser, innbyggerne i fylket og allmennheten for øvrig. Tvangsavståelser som følge av gjeldsforhandling og konkurs vil forrykke muligheten til å forvalte grunnen i samsvar med det formålet.

Unntatt fra pantsettelses- og beslagsforbudet er eiendommer som er fradelte ved offentlig delingsforretning og som er utlagt til byggeområde etter plan- og bygningsloven, eller fradelte tomter som er bebygd. Slike eiendommer og tomter kan pantsettes. Finnmarkseiendommen får på den måten en viss adgang til å stille sikkerhet for forpliktelser. «Fradelte tomter som er bebygd» sikter til eiendommer som er fradelt før delingsloven trådte i kraft. Uttrykket omfatter også enkelttomter som er fradelt og bebygd, men som ikke ligger i et byggeområde i henhold til en plan, jf. plan- og bygningsloven § 20–4 første ledd nr. 1, f.eks. spredt bebyggelse i landbruks-, natur- og friluftsområder, jf. plan- og bygningsloven § 20–4 første ledd nr. 2.

til § 14 Utdeling av overskudd

Finnmarkseiendommen skal drives i samsvar med lovens formål. Det er ikke et formål med virksomheten å opparbeide et overskudd som kan deles ut. Det kan imidlertid tenkes at Finnmarkseiendommen drives slik at det oppstår et overskudd. Loven

må inneholde bestemmelser om hvordan et slikt overskudd kan disponeres. Bestemmelsen her regulerer adgangen til å dele ut et eventuelt overskudd og hvem det kan deles ut til.

Adgangen til å dele ut overskudd er meget snever. Den er ikke knyttet til regnskapsmessig overskudd, men til et overskudd av bankinnskudd, kontanter og lignende fratrukket gjeld og det som trengs av reserver for å sikre driften. Finnmarkseiendommens beholdning av bankinnskudd, kontanter o.l. kan leses direkte ut av balansen, jf. regnskapsloven § 6–2 punkt B IV. Med gjeld siktes det til alle formene for gjeld nevnt i regnskapsloven § 6–2 punkt D når en ser bort fra III nr. 7 (utbytte). Det må bero på en skjønsmessig vurdering hvor store reserver som trengs for å sikre driften. Dette er et av de spørsmål kontrollkomiteen må vurdere når den skal ta stilling til et forslag fra styret om å dele ut overskudd.

Departementet ser det som en fordel at adgangen til å dele ut overskudd ikke baseres på en vurdering av verdien av andre eiendeler enn bankinnskudd mv., og at det ikke åpnes for utdeling av overskudd i en situasjon der Finnmarkseiendommen har et solid regnskapsmessig overskudd, men samtidig har gjeld som overstiger verdien av bankinnskudd mv. På den måten unngår man at Finnmarkseiendommen utbetaler overskudd i en situasjon der en drastisk forverring av driftsresultatet kan føre til at anleggsmidler må realiseres for å dekke eksisterende gjeld.

Som en sikring mot at Finnmarkseiendommens formue svekkes ved salg av fast eiendom og utdeling av overskudd, bestemmes det i annet punktum at det bare kan utbetales overskudd i den grad beholdningen av bankinnskudd mv. overstiger Finnmarkseiendommens salgsgevinster ved salg av fast eiendom. Det siktes til Finnmarkseiendommens samlede salgsgevinster regnet fra opprettelsen. Inngangsverdien ved beregningen av salgsgevinster vil i utgangspunktet være lik null siden Finnmarkseiendommen overtar eiendommene vederlagsfritt fra Statskog SF. Til fradrag i de samlede salgsgevinstene kommer Finnmarkseiendommens investeringer i fast eiendom. Hvis Finnmarkseiendommen f.eks. selger tomten til mange som har festetomt på Finnmarkseiendommens grunn, vil det medføre en salgsgevinst. Først dersom beholdningen av bankinnskudd mv. overstiger denne gevinsten, kan det bli spørsmål om utdeling av overskudd. Hvis Finnmarkseiendommen på den annen side f.eks. har ervervet eller oppført et kontorbygg, skal denne investeringen trekkes fra gevinsten før beholdningen av bankinnskudd mv. og de samlede salgsgevinstene sammenlignes. På den måten un-

går en at eiendomstransaksjoner reduserer Finnmarkseiendommens formue ved å skape rom for overskuddsutbetalinger. Finnmarkseiendommens regnskaper må føres slik at en beholder oversikt over Finnmarkseiendommens samlede salgsgevinster og samlede investeringer i fast eiendom regnet fra den dag Finnmarkseiendommen overtar eiendommene fra Statskog SF.

Begrensingen i annet punktum gjelder ikke for annen aktivitet som «bringer penger i kassen». For aktiviteter som ikke reelt reduserer Finnmarkseiendommens formue, er det åpenbart at en ikke bør oppstille slike begrensinger. Det samme bør imidlertid etter departementets mening også gjelde for andre aktiviteter enn salg av fast eiendom selv om de for så vidt reduserer formuen. Finnmarkseiendommen bør f.eks. kunne dele ut overskudd som stammer fra royalties ved mineralvirksomhet på Finnmarkseiendommens grunn.

Utdeling av overskudd kan bare skje til fordel for Finnmark fylkesting, Sametinget eller allmenntilgode formål som kommer innbyggerne i fylket til gode. Typiske allmenntilgode formål som kommer innbyggerne i fylket til gode, er natur- og friluftstiltak, kulturtiltak o.l. Avgrensningen av mulige mottakere er satt for å sikre at et eventuell overskudd fra Finnmarkseiendommens virksomhet skal komme fylkets innbyggere til gode. Oppregningen er uttømmende slik at Finnmarkseiendommen ikke kan beslutte å utbetale overskudd til andre enn de bestemmelsen angir. Dersom utviklingen skulle vise at det er ønskelig at Finnmarkseiendommen deler ut overskudd til kommunene, kan det åpnes for det ved en senere lovendring.

Finnmarkseiendommen står fritt til å vurdere om et eventuelt overskudd skal utbetales, og hvem som i så fall skal tilstå midler. For utdelinger til Sametinget og fylkestinget som ikke har sammenheng med konkrete formål, kan det imidlertid være naturlig at det utdelingen skjer etter en forholdvis fast og omforent fordelingsnøkkel.

Hvis det utbetales overskudd i strid med § 14, vil det kunne medføre krav om tilbakebetaling og ansvar, i alle fall dersom mottakeren forsto eller burde ha forstått at utdelingen var i strid med loven.

Dersom Finnmarkseiendommen overlater deler av forvaltningen av fornybare ressurser til kommunene, vil tilskudd til kommunenes forvaltning ikke være utdeling av overskudd etter § 14. Det samme gjelder eventuelle tilskudd til kommunenes forvaltning av bestemmelsen i § 24 om særskilt rett til lokal utnyttelse der loven legger førsteinstansbehandlingen til kommunene. Utbetalinger til tiltak for å avbøte eventuelle skadevirkninger av Finn-

markseiendommens egen virksomhet vil heller ikke være å anse som utbetaling av overskudd. Dette gjelder selv om skadelidte ikke har rettskrav på erstatning. Det samme gjelder mer symbolske bidrag til innsamlingsaksjoner o.l. Aktiviteter som bidrar til å utvikle næringsvirksomhet på Finnmarkseiendommens grunn, kan støttes uavhengig av overskuddsreglene, f.eks. bidrag til aktiviteter som styrker turistlivet i Finnmark.

I situasjoner der Finnmarkseiendommen ikke har adgang til eller ikke ønsker å dele ut et regnskapsmessig overskudd, vil det regnskapsmessige overskuddet medføre en økning av egenkapitalen som må håndteres på en av de måter som regnskapsloven § 6–2 punkt C gir anvisning på.

til § 15 Kontrollkomiteen

Bestemmelsen gir regler om kontrollkomiteen for Finnmarkseiendommen. *Første ledd* fastsetter at en kontrollkomité bestående av tre medlemmer skal føre tilsyn med styrets virksomhet. Nærmere presisering av hva tilsynsplikten består i følger av bestemmelsens annet ledd som angir hvilke oppgaver kontrollkomiteen skal utføre. *Annet punktum* fastsetter at Finnmark fylkesting, Sametinget og Kongen skal oppnevne kontrollkomiteens medlemmer og varamedlemmer. Det er naturlig at de organer som oppnevner styremedlemmer også har ansvar for å oppnevne medlemmer til kontrollkomiteen, og dette er også i samsvar med ordningen for Sametinget og fylkestinget. Det er opp til organene selv å bestemme på hvilken måte oppnevning skal skje, men loven fastsetter av hensyn til å oppnå en kjønnsmessig balanse, at medlemmet og varamedlemmet ikke skal være av samme kjønn, jf. *tredje punktum*. Medlemmet og varamedlemmet oppnevnt av Kongen må i henhold til *fjerde punktum*, oppfylle domstollovens krav til høyesterettsdommere. De relevante bestemmelsene i domstolloven er §§ 53 og 54. Loven stiller ikke særskilte krav til medlemmene som skal oppnevnes av Finnmark fylkesting og Sametinget, men det er naturlig at organene oppnevner medlemmer som er godt egnet til å utføre de oppgaver som kontrollkomiteen er pålagt, på en tilfredsstillende måte. Oppnevningsperioden er den samme som for styremedlemmer, det vil si inntil fire år og ikke mer enn ti år i sammenheng, jf. *femte og sjette punktum*. Oppnevningsorganene står fritt til å oppnevne medlemmer for en kortere periode dersom de ønsker det. Begrensningen på ti år gjelder bare der vervet i kontrollkomiteen utøves i en sammenhengende periode bestående av flere gjenvalg. Etter *sjuende punktum* er medlem-

met oppnevnt av Kongen kontrollkomiteens leder.

Annet ledd gir regler om kontrollkomiteens oppgaver. Oppregningen av oppgaver må saklig sett anses uttømmende. Kontrollkomiteen skal ikke vurdere andre sider av styrets virksomhet enn de bestemmelsen angir. Kontrollkomiteen må drive både legalitetskontroll og forsvarlighetskontroll. Kontrollkomiteen har ikke selv myndighet til å rette opp uheldige forhold, men skal påpeke forholdene til styret og i sin årlige rapport etter femte ledd. Der kontrollkomiteen skal godkjenne vedtak truffet av Finnmarkseiendommen, anses ikke vedtaket for endelig før slik godkjennelse er gitt. Dette gjelder vedtak om låneopptak og garantistillelser, utdeling av overskudd og styrets fastsettelse av egen godtgjørelse.

Etter *bokstav a* skal kontrollkomiteen kontrollere at Finnmarkseiendommen drives i samsvar med gjeldende lovgivning, herunder bestemmelsene i loven her. *Bokstav b* fastsetter at kontrollkomiteen skal godkjenne Finnmarkseiendommen årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning. De nevnte dokumentene må godkjennes før de sendes inn til foretaksregisteret. Dersom kontrollkomiteen nekter godkjenning, må styret sørge for å ordne opp i de forhold som ligger til grunn for at kontrollkomiteen ikke finner å kunne godkjenne dokumentene. *Bokstav c* fastsetter at kontrollkomiteen skal velge revisor til å revidere Finnmarkseiendommens regnskap. Revisoren skal være statsautorisert. Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende er registrert som revisor. Styrets fastsettelse av godtgjørelse skal også godkjennes av kontrollkomiteen etter *bokstav d*. Det vil kunne være aktuelt å nekte godkjennelse dersom styregodtgjørelsen overstiger det som må anses som rimelig. Etter *bokstav e og f* skal kontrollkomiteen godkjenne låneopptak og garantistillelser samt utbetaling av overskudd. Dette er disposisjoner som kan få betydning for det økonomiske grunnlaget for virksomheten. Kravet om godkjennelse etter bokstav f gjelder ikke kredittytelser med vanlig løpetid som Finnmarkseiendommen mottar i forbindelse med forretningsavtaler, eller sedvanlige garantier som Finnmarkseiendommen avgir ved levering av tjenester mv. Kontrollkomiteen må foreta en langsiktig vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser disposisjonen vil kunne få og om det ut fra forholdene vil være forsvarlig. Ved godkjenning av Finnmarkseiendommens vedtak om utbetaling av overskudd, skal kontrollkomiteen kontrollere at vilkårene for utbetaling av overskudd i § 14 er oppfylt. Det gjelder også kravet om at Finnmarkseiendommen skal beholde nok reserver til å sikre driften. Innenfor rammene av § 14 er imidlertid vurderingen av om utbetaling av

overskudd skal skje og av hvordan utbetalingen skal fordeles, overlatt til styrets vurdering.

Tredje ledd fastsetter at kontrollkomiteens avgjørelser treffes med alminnelig flertall, dersom komiteens medlemmer ikke er enige. Kontrollkomiteen kan bare godkjenne regnskap og årsberetning, godkjenne styrevedtak mv. etter annet ledd dersom alle medlemmene er til stede. For godkjennelse av overskuddsutdeling, låneopptak og garantistillelser kreves det enstemmighet. Ved at det kreves enstemmighet for godkjennelse av slike disposisjoner, får hver av de tre medlemmene en selvstendig mulighet for å påse at slike disposisjoner ikke påfører Finnmarkseiendommen for stor risiko.

Fjerde ledd fastslår at kontrollkomiteen skal ha full tilgang til informasjon som er nødvendig for å utøve kontrollen eller utføre andre av de oppgaver som loven pålegger den. Dette vil også gjelde opplysninger som er underlagt taushetsplikt, men slik at kontrollkomiteen selv da får taushetsplikt, jf. § 17 og forvaltningsloven § 13. Retten til å innhente informasjon gjelder bare for opplysninger som er nødvendig for å utføre oppgavene etter loven.

Etter *femte ledd* skal kontrollkomiteen utarbeide en årlig rapport der den redegjør for kontrollvirksomheten og styrets arbeid. Bestemmelsen fastsetter også at kontrollkomiteen i sin redegjørelse skal gi en vurdering av hvordan loven virker, og om det er behov for å foreta endringer i loven. Det vil være viktig for sentrale myndigheter å få informasjon om hvordan loven fungerer i praksis, særlig i den første tiden etter at loven har trådt i kraft. Kontrollkomiteens rapport vil være et viktig element i dialogen med sentrale myndigheter. Departementet kan informere Stortinget f.eks. gjennom den årlige stortingsmeldingen om samepolitikken.

Etter *sjette ledd* skal Finnmarkseiendommen dekke kontrollkomiteens utgifter, mens oppnevningsorganene selv dekker medlemmenes godtgjørelse. Dette er nødvendig for å sikre en uavhengig kontroll.

til § 16 Straff- og erstatningsansvar for styremedlemmer mfl.

Bestemmelsen gir regler om straff- og erstatningsansvar for visse personer som er involvert i Finnmarkseiendommens virksomhet. *Første ledd* fastsetter en bestemmelse om straffansvar. Bestemmelsen er utarbeidet etter mønster fra straffebestemmelsen i aksjeloven § 19–1. Det vises således til motivene til aksjelovens bestemmelse med hensyn til tolkningen av de enkelte ord og uttrykk. Det er imidlertid ikke tatt inn medvirkningstillegg i bestemmelsen her.

Annet ledd fastsetter erstatningsansvar for styrets medlemmer for tap de påfører Finnmarkseiendommen under utføringen av styrevervet. Bestemmelsen er snevrere enn aksjelovens bestemmelser om erstatningsansvar ved at den bare retter seg mot styrets medlemmer. Krav om erstatning mot andre enn styrets medlemmer må reises med grunnlag i alminnelige erstatningsrettslige regler. Uttrykket medlem av styret omfatter både medlemmer og varamedlemmer. Avgjørende for om det kan reises krav i medhold av bestemmelsen er om vedkommende var styremedlem på det tidspunkt handlingen eller unnlatelsen som danner grunnlag for erstatningskravet, ble foretatt. Bestemmelsen utelukker således ikke at det reises krav mot et tidligere styremedlem som har påført Finnmarkseiendommen tap, men som senere har trådt ut av styret.

til § 17 Forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven

Bestemmelsen regulerer forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven, og gjelder så langt ikke annet følger direkte av lovens øvrige bestemmelser, jf. merknadene til § 24. Utgangspunktet er at Finnmarkseiendommen ikke er et organ for stat eller kommune, og at offentlighetsloven og forvaltningsloven derfor ikke kommer til anvendelse med mindre annet er fastsatt i Finnmarksloven.

Første ledd fastsetter at offentlighetsloven kommer til anvendelse for Finnmarkseiendommen. Dette innebærer at Finnmarkseiendommens saksdokumenter er offentlige med mindre det finnes en særskilt hjemmel i offentlighetsloven for å unnta et dokument fra offentlighet. Etter *annet punktum* er fylkesmannen klageinstans ved avslag på begjæring om innsyn, sml. offentlighetsloven § 9.

Annet ledd gir forvaltningslovens kapittel 2 og 3 om inhabilitet og om alminnelige saksbehandlingsregler og taushetsplikt anvendelse for Finnmarkseiendommen. For øvrig gjelder ikke forvaltningslovens regler om saksbehandling ved enkeltvedtak for Finnmarkseiendommen, med unntak av for vedtak om tildeling av særskilt rett til lokal utnyttelse av fornybare ressurser etter § 24, jf. merknadene til den bestemmelsen. Selv om forvaltningslovens regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak ikke gjelder for Finnmarkseiendommens saksbehandling, ligger det visse krav til saksbehandlingen i det generelle utgangspunktet om at forvaltningen av Finnmarkseiendommen skal være forsvarlig.

til § 18 Nasjonalparker, ekspropriasjon

Første ledd fastslår at Finnmarkseiendommens grunn kan legges ut som nasjonalpark etter natur-

vernloven § 3 selv om grunnen ikke lenger er statsgrunn og uten at Finnmarkseiendommen vil ha krav på erstatning. Bestemmelsen omfatter bare vedtak etter naturvernloven § 3 om å legge ut et område som nasjonalpark. Dersom det treffes andre vernevedtak etter naturvernloven, vil Finnmarkseiendommen ha krav på erstatning etter naturvernloven kapittel VII og alminnelige erstatningsregler. Etter *annet punktum* skal det legges vekt på hensynet til tradisjonell bruk ved utformingen av bruksregler for nasjonalparken. Dette gjelder både tradisjonell samisk bruk, og annen tradisjonell bruk. I mange tilfeller vil utlegging som nasjonalpark i seg selv legge forholdene til rette for tradisjonell bruk, f.eks. reindrift, ved at området vernes mot andre inngrep.

Annet ledd gir regler om erstatning ved ekspropriasjon. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for ekspropriasjonsvedtak. Slik hjemmel må foreligge i den øvrige lovgivningen. På bakgrunn av rimelighetshensyn er ikke Finnmarkseiendommen gitt erstatningsrettslig vern ved ekspropriasjon i samme utstrekning som andre private grunneiere. De særtrekk Finnmarkseiendommen har sammenlignet med andre private grunneiere, bl.a. de omfattende områdene Finnmarkseiendommen får overført, tilsier at kommuner og fylkeskommunen bør kunne ekspropriere områder vederlagsfritt for å ivareta offentlige behov. I forhold til ekspropriasjon til fordel for staten eller statlige foretak er utgangspunktet at Finnmarkseiendommen vil ha krav på erstatning, med unntak for de tilfeller hvor det eksproprieres til de spesifikke formål som angis i *annet punktum*. Med «foretak som staten eier alene» menes foretak organisert etter statsforetaksloven og heleide statlige særlovselskaper. Både regionale helseforetak og helseforetak i helseforetakslovens forstand regnes som statlige foretak etter bestemmelsen. De formål som er angitt i annet ledd, er formål som vil komme innbyggerne til gode, og som staten bør kunne benytte Finnmarkseiendommens grunn til uten å betale erstatning.

til § 19 Forholdet til fremtidig lovgivning

Bestemmelsen slår fast at Finnmarkseiendommen ikke har vern mot at dens rettsstilling endres, innskrenkes eller oppheves ved senere lovvedtak. Ved innskrenkninger mv. i Finnmarkseiendommens rettsstilling ved lov vil det således ikke kunne kreves erstatning med hjemmel i Grunnloven § 105. Bestemmelsen innebærer at Finnmarkseiendommens rettsstilling i forhold til staten skiller seg fra øvrige private grunneieres rettsstilling. Departementet har funnet det riktig å innta en slik bestem-

melse som gir Stortinget adgang til å gjøre endringer i loven dersom det senere viser seg at forvaltningsordningen ikke fungerer i samsvar med forutsetningene. Bestemmelsen åpner for alt fra små justeringer av loven til en total nyordning for forvaltningen av Finnmarkseiendommens grunn. Ved en nyordning må man imidlertid ta hensyn til opparbeidede rettigheter og statens folkerettslige forpliktelser mv. § 19 utvider ikke lovgivers handlingsrom i forhold til disse rammene.

til kapittel 3 Fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn

til § 20 Hovedprinsipper for forvaltningen

Bestemmelsen slår fast at Finnmarkseiendommen skal forvalte de fornybare ressursene på Finnmarkseiendommens grunn i samsvar med lovens formål, innenfor rammen av annen lovgivning og på en slik måte at naturens mangfold og produktivitet bevares. Bestemmelsen angir de grunnleggende prinsippene for ressursforvaltningen. Den gir viktige retningslinjer for Finnmarkseiendommens forvaltning. Hovedprinsippene i § 20 vil dessuten kunne være viktige ved tolkningen av de øvrige bestemmelser i kapittel 3.

Første punktum er i første rekke en påminnelse om at Finnmarkseiendommens forvaltning av de fornybare ressursene skjer innenfor den rammen for private grunneieres forvaltning av fornybare ressurser som følger av nasjonal lovgivning. Innenfor denne rammen skal forvaltningen skje i samsvar med lovens formål, jf. § 1 og merknadene til den bestemmelsen.

Annet punktum fastsetter at forvaltningen må skje på en slik måte at naturens mangfold og produktivitet bevares. Dette er i tråd med Grunnloven § 110 b som fastslår at «Enhver har Ret ... til en Natur hvis Produktionsæвне og Mangfold bevares». Dette vil være det sentrale overordnede prinsipp for forvaltningen av ressursene i Finnmark, på samme måte som ellers i landet. Den samiske kulturen er i vesentlig grad knyttet til bruk av naturressursene. En bærekraftig forvaltning av naturressursene er derfor avgjørende for om den samiske kulturen vil overleve, og ha mulighet til å utvikle seg videre.

Ressursene skal ikke overbeskattes. Det finnes imidlertid tilfeller der for liten beskatning gir uønskede virkninger. F.eks. vil økt beskatning være et virkemiddel for å gjenopprette den økologiske balansen for et bærekraftig fiske i innsjøer bestående av innlandsfisk har blitt for store.

Begrepet «fornybare ressurser» dekker alle biologiske naturressurser i utmark, det vil si alle natur-

ressurser som fornyer seg selv over tid gjennom biologiske prosesser. Begrepet dekker således mer enn det de øvrige bestemmelsene i kapittel 3 gir regler om. F.eks. vil også sopp- og bærressurser omfattes. Hovedprinsippene for forvaltningen i § 20 gjelder også for forvaltningen av slike ressurser.

til § 21 Allmennhetens rettigheter

Bestemmelsen angir hvilke rettigheter til fornybare ressurser som tilligger allmennheten. I tillegg til de rettigheter som bestemmelsen omhandler, vil allmennheten ha de rettighetene som ligger i «allmannsrettene», f.eks. adgangen til å plukke sopp og bær i utmark.

Første ledd fastsetter at allmennheten skal ha rett til jakt og fangst av småvilt og rett til fiske i vassdrag med stang og håndsnøre i Finnmark, i samsvar med det som gjelder på statsgrunn ellers i landet. Disse rettighetene er viktige for allmennheten som en del av grunnlaget for å drive friluftsliv.

Rettighetene tilkommer alle som er bosatt i Norge og har vært bosatt i landet siste år. Bestemmelsen skiller ikke mellom utlendinger og norske statsborgere. Tilsvarende krav om bosted gjelder for fiske på statsgrunn, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 22, og bestemmelsen her skal forstås på samme måte.

Rettighetene etter bestemmelsen må utøves i samsvar med de øvrige reglene i kapittel 3, samt innenfor annen reguleringslovgivning. Allmennhetens rettigheter etter § 21 kan begrenses av Finnmarkseiendommen ut fra ressurs hensyn etter bestemmelsen i § 27. Ved innskrenkninger etter § 27 skal utnyttelsen fordeles mellom brukergruppene. Utøvelsen av rettighetene etter § 21 er videre avhengig av tillatelse fra Finnmarkseiendommen i samsvar med § 25 annet ledd, og Finnmarkseiendommen kan sette vilkår i tillatelsen etter § 25 første ledd.

Etter *første ledd annet punktum* kan Finnmarkseiendommen gi andre enn de som oppfyller bostedskravet adgang til å utnytte ressursene som nevnt i første ledd. Det vil være i samsvar med dagens praksis og kan være viktig for utviklingen av turistnæringen i Finnmark.

Etter *annet ledd* kan Finnmarkseiendommen gi både personer som oppfyller bostedskravet, og andre adgang til å utnytte fornybare ressurser som i utgangspunktet tilligger kommunens eller fylkets innbyggere etter §§ 22 og 23 dersom ressursgrunnlaget tillater det. Vurderingen av om ressursgrunnlaget tillater ytterligere bruk, må skje på bakgrunn av de prinsipper som er fastsatt i § 20.

Etter *annet ledd annet punktum* skal personer

som søker om tillatelse til å plukke multer til egen husholdning normalt gis rett til dette. Bestemmelsen er en kodifisering av dagens praksis. Finnmarkseiendommen kan normalt bare avslå en slik søknad dersom hensynet til ressursgrunnlaget tilsier det, jf. § 27, eller noen er gitt en særskilt rett til å utnytte multerressursen i det området søknaden gjelder, jf. § 24. Tillatelse kan bare gis for plukking til «egen husholdning». I dette ligger en begrensning mot multeplukking i næringsøyemed, og plukking for videresalg. Finnmarkseiendommen kan sette vilkår for tillatelsen, f.eks. om når og hvor plukkingen kan finne sted, og begrense den til f.eks. et bestemt antall liter, jf. §§ 25 og 27. Det følger av § 25 at det ikke kan kreves avgift for tillatelsen.

til § 22 Rettigheter for innbyggerne i Finnmark

Bestemmelsen angir hvilke rettigheter til fornybare ressurser som tilligger innbyggerne i Finnmark. *Første ledd* gir den som er bosatt i Finnmark rett til storviltjakt, multeplukking og uttak av trevirke til husflid. Retten til å utnytte disse ressursene gjelder på Finnmarkseiendommens grunn.

Hvem som er bosatt i Finnmark, vil normalt kunne avgjøres på bakgrunn av opplysninger i folkerregisteret. Der det ikke er samsvar mellom faktisk og registrert bosted, er det imidlertid det faktiske bostedet som er avgjørende. En person kan i prinsippet være bosatt flere steder. I forhold til bostedskravet er det tilstrekkelig at ett av bostedene er i Finnmark. Dette vil f.eks. gjelde vernepliktige som utfører militærtjeneste i Finnmark, og mange finnmarkinger som studerer utenfor fylket.

Rettighetene for fylkets innbyggere gjelder med de begrensninger som følger av de øvrige reglene i kapittel 3 samt av annen lovgivning. Dette innebærer bl.a. at rettighetshavere etter § 22 må respektere eventuelle lokale fortrinnsretter etter § 24 og eventuelle vilkår fastsatt av Finnmarkseiendommen etter § 25. Privatrettslig opparbeidede rettigheter må også respekteres, jf. § 5. Storviltjakt er betinget av tillatelse etter § 25 annet ledd. Når det gjelder plukking av multer og uttak av trevirke til husflid, er særskilt tillatelse ikke nødvendig med mindre Finnmarkseiendommen har fastsatt dette i medhold av i § 25 første ledd annet punktum.

Uttrykket «storvilt» omfatter elg og gaupe. Det kan drives jakt på gaupe i de områder fylkesmannen har fastsatt kvote for, og i de områder der det er tillatt å utøve kvotefri jakt. Retten til elgjakt tilligger fylkets innbyggere, og det er Finnmarkseiendommen som må foreta fordelingen av fellingstillatelsene. Loven åpner dermed for at adgangen til

elgjakt kan bli noe endret i forhold til dagens praksis som bygger på reglene for elgjakt på statsgrunn. Erfaringene med dagens regler og praksis vil imidlertid være en viktig bakgrunn når Finnmarkseiendommen skal fordele tillatelser og fastsette rammer for jakten.

Uttrykket «husflid» omfatter både samisk dou-dji og tradisjonell norsk husflid. Det er uten betydning om husfliden drives som ledd i næringsvirksomhet.

Annet ledd inneholder en bestemmelse om rett til utmarksbeite. Bestemmelsen fastslår at det til jordbrukseiendom tilligger beiterett for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen. Forslaget er i samsvar med Samerettsutvalgets forslag, jf. § 3–2 annet ledd i lovforslaget i NOU 1997: 4 og merknadene til det forslaget på s. 479.

Tredje ledd slår fast at Finnmarkseiendommen kan gi innbyggerne i fylket adgang til å utnytte ressurser som etter § 23 tilligger kommunens innbyggere, i den grad ressursen tillater det. Vurderingen av om ressursgrunnlaget tillater ytterligere bruk, må skje på bakgrunn av prinsippene nedfelt i § 20.

til § 23 Rettigheter for innbyggerne i kommunen

Bestemmelsen fastsetter hvilke rettigheter innbyggerne i en kommune har til utnyttelse av fornybare ressurser. Rettighetene kan utøves på Finnmarkseiendommens grunn i bostedskommunen. Om forståelsen av bostedskravet vises det til merknadene til bostedskravet i § 22. Rettighetene må utøves i samsvar med de øvrige reglene i kapittel 3 og for øvrig innenfor rammen av annen lovgivning. Kommunens innbyggere må således respektere lokale fortrinnsretter tildelt etter § 24 og eventuelle vilkår fastsatt av Finnmarkseiendommen etter § 25 første ledd. Fiske som nevnt i første ledd bokstav a og b, er avhengig av tillatelse, jf. § 25 annet ledd. For utnyttelse av ressursene nevnt i bokstav c til f, er tillatelse bare nødvendig dersom Finnmarkseiendommen har fastsatt det i medhold av § 25 første ledd. Generelt har Finnmarkseiendommen kompetanse til å vedta innskrenkninger i adgangen til å utnytte ressursene dersom hensynet til ressursen tilsier det, jf. § 27.

Etter *første ledd bokstav a og b* har kommunens innbyggere rett til fiske etter innlandsfisk med garn og fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskap i sjøen. Uttrykkene «innlandsfisk» og «anadrome laksefisk» skal forstås i samsvar med definisjonene i lakse- og innlandsfiskloven § 5. Et vilkår for slikt fiske er at vedkommende får tillatelse, jf. § 25 annet ledd i lovforslaget her. For fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskap i sjøen

gis tillatelsen i form av utvisning av fiskeplass, jf. § 25 fjerde ledd. Retten til fiske etter bokstav a og b vil for øvrig være underlagt de offentligrettslige begrensningene som følger av lakse- og innlandsfiskloven om bl.a. fisketider, fredningssoner, tillatte redskaper, bruk og merking av redskaper mv. Innenfor rammen av disse bestemmelsene kan Finnmarkseiendommen i medhold av §§ 25 og 27 sette vilkår for eller fastsette innskrenkninger i fisket. Bl.a. kan Finnmarkseiendommen gi bestemmelser om redskapsbruk og minste avstand mellom redskapene ved fiske som nevnt i bokstav b.

Etter *første ledd bokstav c* har kommunens innbyggere rett til sanking av egg og dun. Retten til sanking av egg og dun kan være begrenset av alminnelige regler om begrensninger i tid og område og med hensyn til hvilke arter retten omfatter, jf. viltloven § 44 første ledd. Det enkelte eggvær kan også være fredet. Forslaget viderefører tidligere praksis på dette området, jf. viltloven § 44 annet ledd, som erstattes av § 23 første ledd bokstav c i lovforslaget her.

Kommunens innbyggere har etter *første ledd bokstav d og e* rett til hogst av lauvskog til brensel for husbehov og rett til stikking av torv til brensel og annet husbehov. Retten til å utnytte disse fornybare ressursene følger i dag av lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark §§ 4 og 5. Rett til torv § 5 har i dag liten praktisk betydning, jf. NOU 1997: 4 punkt 5.2.4.4.11 (s. 219), men det kan ikke utelukkes at ressursen i fremtiden igjen vil få praktisk betydning. Rettighetene etter bokstav d og e kan bare utnyttes til «husbehov». Dette innebærer at ressursene ikke kan utnyttes med sikte på videresalg. Med «annet husbehov» i bokstav e menes f.eks. bruk av torv til takdekking og kledningsmateriale. Bestemmelsen i bokstav d gir ikke rett til å ta ut trevirke til andre husbehov enn brensel, f.eks. bygningmaterialer. Retten er videre avgrenset til hogst av lauvskog og gir ikke rett til hogst av barskog. Rettighetene kan for øvrig være begrenset av vedtak om hel eller delvis fredning. I medhold av § 25 kan Finnmarkseiendommen fastsette at hogst krever tillatelse og eventuelt sette som vilkår i tillatelsen at hogsten skal skje etter utvisning. Det kan være viktig f.eks. for å ivareta det biologiske mangfoldet enkelte steder eller for å hindre avskoging i utsatte kystområder.

Rett til uttak av trevirke følger også av *første ledd bokstav f*, som fastsetter at kommunens innbyggere har rett til uttak av lauvskog til bruk som gjerdestolper og hesjestaur i reindrifts- og jordbruksnæring. Rett til uttak av lauvskog til disse formål er ikke lovfestet i dag, selv om slikt uttak i alle fall i en viss utstrekning har vært akseptert av offentlige myndig-

heter, jf. NOU 1997: 4 punkt 5.2.4.4.9 (s. 216). Bestemmelsen innebærer for så vidt en utvidelse av lovfestede rettigheter til utnyttelse av fornybare ressurser. Rett til uttak av trevirke til de nevnte formål må antas å få relativt begrenset betydning ressursmessig, og vil således ikke være betenkelig ut fra gjenveksthensyn. Retten til uttak etter første ledd bokstav f gjelder bare lauvskog. Bakgrunnen for dette er barskogens viktige jordsmonnsmessige og klimatiske funksjon, samt at det i praksis ikke synes å foreligge et reelt behov for uttak av barskog til de nevnte formål, bl.a. på bakgrunn av den beskjedne forekomsten. For reindriftsutøvere vil bestemmelsen i praksis ha liten selvstendig betydning ved siden av de rettighetene reindriftsutøvere har etter reindriftsloven § 13, jf. den foreslåtte endringen i den bestemmelsen.

Rett til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i § 23 tilligger innbyggerne i en kommune på den del av Finnmarkseiendommens grunn som ligger innenfor kommunens grenser. *Annet ledd* gir en særbestemmelse om at reindriftsutøvere som ikke er bosatt i kommunen, skal ha samme rett som kommunens innbyggere til utmarksressursene i det tidsrom det utøves lovlig reindrift i kommunen. Retten vil gjelde både i kommuner der reindriften foregår som ledd i flytting, og kommuner der reindriftsutøverne har årstidsbolig. I den kommune hvor vedkommende reindriftsutøver er fast bosatt, vil vedkommende ha rettigheter på lik linje med de øvrige innbyggerne i kommunen hele året. Bestemmelsen er i samsvar med prinsippet nedfelt i reindriftsloven § 14 første ledd om at reindriftsutøvere har samme rett til jakt, fangst og fiske i områder hvor det drives lovlig reindrift, som det fastboende i området har. Prinsippet har til formål å sikre at reindriftsutøveres nomadiske livsform, som er et viktig element i samisk kultur, ikke svekker deres rett til utnyttelse av fornybare ressurser. Reindriftsutøvere vil være underlagt eventuelle innskrenkninger fastsatt av Finnmarkseiendommen etter § 27.

til § 24 Særskilt rett til lokal utnyttelse

Paragrafen inneholder en særskilt bestemmelse om rett til lokal utnyttelse ved at kommunene kan tildele enkeltpersoner eller grupper som har en betydelig del av livsgrunnlaget knyttet til utmarksressurser, en særskilt rett til å utnytte enkelte utmarksressurser. Hovedformålet med bestemmelsen er å opprettholde og styrke lokal utmarksbruk til husbehov og for videresalg. Lokal utmarkshøsting har lang tradisjon og er en utnyttelse av ressursene som det er ønskelig å legge til rette for. De

formene for utnyttelse av fornybare ressurser som kan omfattes av slike tildelinger, er fangst av småvilt, plukking av multer, uttak av trevirke til husflid, beite for husdyr, fiske etter inlandsfisk med garn, sanking av egg og dun, hogst av lauvskog til brensel for husbehov, stikking av torv til brensel og annet husbehov og uttak av lauvskog til bruk som gjerdestolper og læsjestaur i reindrifts- og jordbruksnæring.

Finnmarksloven gjør ikke inngrep i privatrettslige rettigheter opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dersom personer eller grupper har opparbeidet slike rettigheter, vil det ikke være nødvendig for dem å søke om særskilt rett etter § 24. I tilfeller hvor det foreligger uenighet om hvorvidt vilkårene for hevd eller alders tids bruk er oppfylt, vil bestemmelsen kunne gi et alternativ for brukere som ikke ønsker å gå til søksmål for å få klarlagt sine rettigheter. Etter § 24 vil imidlertid behovet for å bli tildelt en særskilt rett bli vurdert i lys av vedkommendes samlede ressurstilgang etter §§ 21 til 23. Kommunen må dessuten påse at det ikke tildeles særskilte retter til navngitte personer eller snevert definerte grupper på en måte som fratrar andre med samme behov og en like nær tilknytning til området, adgangen til samme utmarkshøsting.

Normalt vil den eller de får tildelt en rett til utnyttelse etter § 24, ha søkt kommunen om det. Loven oppstiller imidlertid ikke et krav om søknad. Kommunen vil f.eks. på bakgrunn av en eller flere enkeltsøknader eller en søknad fra flere i fellesskap kunne tildele rett til en gruppe som også omfatter personer som ikke har søkt, men som har bruksbehov i samme område.

Første ledd første punktum angir at hovedvilkåret for å få tildelt særskilt rett til utnyttelse av de fornybare ressursene som nevnes i bestemmelsen, er at vedkommende person eller gruppe har «en betydelig del av sitt livsgrunnlag knyttet til utnyttelsen av fornybare ressurser». Uttrykket «grupper av personer» omfatter både grupper bestående av navngitte personer og grupper bestående av de personer faller inn under generell beskrivelse. Begrepet livsgrunnlag skal forstås vidt og omfatter både de som har inntekter og de som får dekket husbehov ved utmarksbruk. Hva som ligger i at en «betydelig del» av livsgrunnlaget må være knyttet til utmarksbruk, vil bero på en konkret helhetsvurdering. Sentrale momenter vil være søkerens inntektsgrunnlag og omfanget av utmarksbruken. Det vil ikke nødvendigvis utelukke at en gruppe som sådan tildeles en særskilt rett at noen få av medlemmene i gruppen har sin hovedinntekt fra andre kilder enn utmarkshøsting. Det avgjørende er i utgangspunktet om gruppen som helhet har en vesentlig del av sitt

livsgrunnlag knyttet til utmarksressursene, samtidig som gruppen utgjør en naturlig enhet i forhold til den tildelingen det er tale om. Ved utformingen av beskrivelsen av gruppen må det imidlertid utvises et skjønn i samsvar med intensjonen bak bestemmelsen. Kommunen må derfor legge vekt på å utforme gruppebeskrivelsen slik at den ikke unødige omfatter personer som har fast lønnsinntekt i full stilling eller tilsvarende inntekt fra næringsvirksomhet som ikke har tilknytning til utmarksressursene.

Det er «utnyttelsen av fornybare ressurser» generelt som må utgjøre en betydelig del av livsgrunnlaget. Det kreves ikke at en betydelig del av livsgrunnlaget er knyttet til utnyttelsen av den eller de ressursene som det eventuelt skal tildeles særskilt rett til. Det er heller ikke et vilkår at vedkommende tidligere har hatt eksklusiv utnyttelse av ressursen. Dersom utmarksbruken samlet sett utgjør en betydelig del av livsgrunnlaget, er bestemmelsen ikke til hinder for at det kan tildeles særskilt rett til å utnytte bare enkelte av de ressursene som inngår i personens eller gruppens utmarksbruk.

Tildeling av særskilt rett til lokal utnyttelse er lagt til kommunen, som kan tildele slik rett på områder innenfor kommunens grenser. Kommunene forutsettes at ha tilstrekkelig lokalkunnskap til å behandle slike saker i samsvar med intensjonen om å styrke det lokale livsgrunnlaget. Tildelingen skal skje «på nærmere angitte områder i kommunen». Kommunen må ved tildelingen fastsette hvilket område retten omfatter. Søkeren kan også tildeles rett til utnyttelse innenfor flere angitte områder. Området må avgrenses geografisk. Det vil ikke være i samsvar med bestemmelsen om kommunen tildele en person eller gruppe særskilt rett innenfor hele sitt område. Tildelingen kan skje for inntil 10 år, og kan fornyes etter dette. I tilfeller der det er aktuelt å tildele en særskilt rett på et område som strekker seg ut over flere kommuner må hver av kommunene behandle spørsmålet for den delen av området som ligger i den enkelte kommune.

En særskilt rett vil være en personlig rett for personen eller gruppen som har den. Retten kan ikke overdras, men særskilte retter som er tildelt en gruppe, kan gå over på nye medlemmer som en følge av andre disposisjoner. F.eks. vil den som slår seg ned på et gårdsbruk i en bygd, bli omfattet av særskilte retter som er tildelt bygdens gårdbrukere som gruppe.

Første ledd annet punktum fastsetter at det ikke kan tildeles særskilt rett til jakt på storvilt, jakt på småvilt, fiske i vassdrag med stang og håndsnøre og fiske etter anadrome laksefisk i sjøen med fast-

stående redskap. Unntakene er begrunnet i at kommunens og fylkets øvrige befolkning og allmennheten ikke bør kunne utelukkes fra disse formene for utmarkshøsting ved at noen tildeles en særskilt rett til det.

Annet ledd fastsetter at Finnmarkseiendommen er overordnet organ i forhold til kommunen i saker om tildeling etter § 24. Finnmarkseiendommen kan gi generelle bestemmelser om kommunenes behandling og vurdering av sakene. Dette innebærer at Finnmarkseiendommen kan gi bestemmelser om saksbehandlingen og om den skjønnsmessige vurderingen av sakene. Innenfor de ytre rammer for kommunenes kompetanse som ligger i § 24, kan Finnmarkseiendommen f.eks. gi generelle bestemmelser om det nærmere innholdet i forskjellige former for særskilte retter, om hvor nøyaktig bruksområdene skal være angitt og hvor store de kan være, om hvilke former for gruppebeskrivelser som kan godtas, og om samordning mellom kommuner i tilfeller der en søknad gjelder et område som strekker seg over flere kommuner. Finnmarkseiendommen kan også fastsette begrensninger i adgangen til å tildele særskilte retter dersom det er påkrevd av hensyn til de aktuelle ressursene. Det kan være naturlig at Finnmarkseiendommen gir generelle bestemmelser om slike forhold allerede fra ikrafttredelsen av loven slik at den beholder oversikt og kontroll over utviklingen.

Forvaltningsloven gjelder for saksbehandlingen både i kommunen og i Finnmarkseiendommen, og Finnmarkseiendommen er klageorgan for vedtak truffet av kommunen. Tildeling av særskilt rett etter § 24 vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og saken må derfor behandles etter saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kapittel IV til VI. Finnmarkseiendommen vil også som overordnet organ kunne omgjøre kommunens vedtak i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 35 selv om det ikke er påklaget.

Kommunen kan stille vilkår i tildelingsvedtakene i samsvar med ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, f.eks. vilkår som er nødvendige ut fra ressurs hensyn. Finnmarkseiendommen kan for øvrig fastsette innskrenkninger i utnyttelsen, jf. § 27. Det kan ikke kreves avgift ved tildeling av særskilt rett etter § 24, jf. § 25 tredje ledd. Dette gjelder både for kommunen og Finnmarkseiendommen.

til § 25 Nærmere vilkår for utnyttelse av fornybare ressurser

Som grunneier vil Finnmarkseiendommen i utgangspunktet kunne regulere utnyttelsen innenfor rammen av den offentligrettslige reguleringen.

§§ 21 til 23 gir imidlertid andre rett til å utnytte mange av ressursene. Finnmarkseiendommen trenger derfor en særskilt hjemmel for å regulere utøvelsen av disse rettighetene.

Etter *første ledd* kan Finnmarkseiendommen gi generelle bestemmelser om utnyttelsen av de fornybare ressursene nevnt i §§ 21 til 23 og kan fastsette at utnyttelse av ressursene krever tillatelse. Finnmarkseiendommen kan sette vilkår i tillatelsene som gis. Dette gjelder både tillatelser som Finnmarkseiendommen selv krever etter § 25 første ledd annet punktum, og tillatelser som alltid er nødvendige etter annet ledd. Da Finnmarkseiendommen ikke er et forvaltningsorgan, vil ikke de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene om vilkårsstillelse komme direkte til anvendelse, men det vil uansett ikke være adgang til å stille vilkår i strid med lov, eller vilkår som ikke har noen saklig sammenheng med tillatelsen og lovens formål. Dette kan for så vidt sies å følge av rettighetskonstruksjonen i §§ 21 til 23. I enkelte tilfeller åpner lovutkastet for utnyttelse av fornybare ressurser uten tillatelse og uten utvisning der det i dag kreves utvisning. Dersom det viser seg at utvisning fortsatt skulle være nødvendig, kan Finnmarkseiendommen bestemme at det skal kreves tillatelse og i tillatelsene stille vilkår om utvisning. Første ledd gir også Finnmarkseiendommen adgang til å fastsette meldeplikt. Det kan være aktuelt dersom det er ønskelig å få oversikt over utnyttelsen uten at det er nødvendig å innføre et krav om tillatelse.

Etter *annet ledd* skal den som får tillatelse til jakt fangst og fiske motta kort som viser at vedkommende har fått tillatelse. Ved krav om tillatelse for all slik utmarksbruk vil Statens naturoppsyn og Finnmarkseiendommen kunne føre kontroll med utnyttelsen av disse ressursene. For jakt er det også visse krav etter viltlovgivningen som må være oppfylt før tillatelse kan gis. Bl.a. må vedkommende som gis tillatelse være registrert i jegerregisteret, ha betalt jegeravgift og ha bestått jegerprøven.

Finnmarkseiendommen kan *etter tredje ledd* kreve avgift for tillatelse til jakt fangst og fiske. Vurderingen av om det skal kreves avgift eller ikke, samt fastsettelse av avgiftsnivå tilligger Finnmarkseiendommen. En begrensning følger av annet punktum, jf. nedenfor. Det kan ikke kreves avgift for reindriftsutøveres jakt, fangst og fiske etter reindriftsloven § 14, jf. Finnmarksloven § 5 annet ledd. Etter lakse- og innlandsfiskloven kan det som hovedregel heller ikke kreves avgift fra personer under 16 år som fisker etter innlandsfisk med stang eller håndsnøre i perioden 1. januar til 20. august, jf. § 18 første ledd. De må likevel få tillatelse fra Finnmarkseiendommen og et kort som viser dette. Be-

stemmelsen i lakse- og innlandsfiskloven § 18 annet ledd vil ikke være aktuell på Finnmarkseiendommens grunn fordi fiske alltid krever tillatelse. For øvrig gjelder bestemmelsene om fiskeravgift i lakse- og innlandsfiskloven § 30, der hovedregelen er at alle over 16 år må betale fiskeravgift.

Av hensyn til innbyggere som ikke er bosatt i den kommunen der ressursene finnes, kan avgiften for innbyggere i Finnmark ikke overstige det dobbelte av avgiften for innbyggere i den kommunen der ressursen finnes, jf. *tredje ledd annet punktum*. Dette gjelder for alle avgifter for jakt, fangst og fiske uavhengig av om det er tale om jakt, fangst eller fiske nevnt i § 21, § 22 eller § 23. For utøvere som ikke er bosatt i Finnmark, har Finnmarkseiendommen stor frihet i avgiftsfastsettingen og kan foreta differensiering i avgiften i forhold til ulike brukergrupper innenfor de samme rammer som andre, private grunneiere. De praktiske ordningene bør utformes slik at alle brukergrupper sikres god adgang.

Fjerde ledd fastsetter at fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskap i sjøen bare kan foregå etter utvisning av fiskeplass fra Finnmarkseiendommen. Utvisning innebærer at fiskeren får tildelt en bestemt plass hvor fisket skal skje. Bestemmelsen er begrunnet i biologiske forhold. Ved utvisning av fiskeplass er det viktig å ivareta hensynet til bestanden og bestandsutviklingen og vurdere om fisket er forsvarlig ut fra biologiske forhold. Ved utvisningen må Finnmarkseiendommen bl.a. ta hensyn til offentligrettslige regler om minste avstand mellom slike redskaper og eventuelle lokale forhold som tilsier større avstand enn påbudt.

til § 26 Lokal forvaltning av jakt og fiske

Bestemmelsen gir Finnmarkseiendommen adgang til å gi lokale organisasjoner med formål å fremme allment jakt, fangst og fiske rett til å forvalte utøvelse av disse ressursene på nærmere angitte områder på Finnmarkseiendommens grunn. Vurderingen tilligger Finnmarkseiendommen. Retten kan gis for en periode på inntil 10 år og kan fornyes etter dette. Tildeling av rett til forvaltning vil i praksis skje ved at det inngås avtale med den aktuelle organisasjonen om forvaltning av en bestemt ressurs i et område. Det kan være naturlig å innta bestemmelser i avtalen om hvordan utnyttelsen av ressursen skal fordeles, og om hvordan organisasjonens overskudd av forvaltningen skal anvendes.

Bestemmelsen gjør det klart at dagens praksis med lokal forvaltning av fiske i vassdrag med stang og håndsnøre kan videreføres. Bestemmelsen åpner imidlertid også for lokal forvaltning av andre

former for jakt, fangst og fiske. En organisasjon som tildeles rett til lokal forvaltning, må fremme allmenn adgang til utmarkshøsting og holde seg innenfor rammene i Finnmarksloven og annen lovgivning. Organisasjonen vil kunne stille vilkår etter § 25 og bestemme innskrenkninger etter § 27. Forvaltningen må utøves i samsvar med hovedprinsippene i § 20.

til § 27 Innskrenkninger i utnyttelsen

Første ledd første punktum gir Finnmarkseiendommen adgang til å bestemme innskrenkninger i utnyttelsen av de fornybare ressursene nevnt i §§ 21 til 23 dersom hensynet til ressursen tilsier det. Typiske innskrenkninger vil være vedtak om hel eller delvis fredning, bestemmelser om høstingstider, høstingsvolum, redskapsbruk osv. Det er hensynet til ressursen som må ligge til grunn for vedtaket om innskrenkning. Fordi innskrenkningen av adgangen til å utnytte en fornybar ressurs kan ha stor betydning for brukerne, fastsetter *annet punktum* at kommuner, myndigheter for vilt og fiske mv., samt organisasjoner for brukere som berøres skal høres før det treffes vedtak om innskrenkning. Bestemmelsen utelukker ikke at Finnmarkseiendommen også hører andre instanser, enkeltbrukere eller brukergrupper, men dette er ingen plikt etter loven. Det sentrale er at Finnmarkseiendommen sikrer et forsvarlig ressursfaglig grunnlag for avgjørelsen.

Annet ledd inneholder en bestemmelse om at innskrenkning i utnyttelsen av enkelte ressurser skal skje «forholdsmessig mellom brukerne nevnt i §§ 21 til 24». Dette innebærer f.eks. at dersom hensynet til utviklingen av bestanden tilsier at det må treffes vedtak om innskrenkning i adgangen til storviltjakt, f.eks. ved at antallet fellingstillatelser reduseres med 30 %, skal denne reduksjonen bæres likt av de brukergrupper som utnytter ressursen på tidspunktet for vedtaket om innskrenkning. Innskrenkninger i tidsrommet ressursen kan utnyttes, må også skje slik at de enkelte brukergrupper ikke forfordes. Bestemmelsen gjelder uavhengig av om det dreier seg om ressursutnyttelse som nevnt i § 21, § 22 eller § 23 dersom ressursen først utnyttes av andre brukergrupper enn de rettigheten i utgangspunktet tilligger.

til § 28 Fisket i Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene

Bestemmelsen fastsetter at Finnmarkslovens bestemmelser om forvaltningen av fornybare ressurser ikke griper inn i de særlige rettighetsforholdene og den særlige reguleringen som gjelder for fis-

ket i vassdragene Alta, Tana og Neiden. For fisket i disse vassdragene gjelder det særlige ordninger, jf. NOU 1997: 4 punkt 5.5 og 7.7.3 (s. 277 flg. og s. 372 flg.).

til kapittel 4 Sluttbestemmelser

til § 29 Ikrafttredelse

Etter *første ledd første punktum* fastsetter Kongen når loven skal tre i kraft. Det vil være en rekke praktiske forhold som må avklares før samtlige av lovens bestemmelser kan settes i kraft. *Annet punktum* fastsetter derfor at de enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid. På grunn av sammenhengen i reglene vil det imidlertid være begrenset i hvilken utstrekning ikrafttredelsen kan splittes opp. F.eks. må kapittel 2 settes i kraft som en samlet pakke.

til § 30 Overgangsregler

Første ledd fastsetter at Finnmarkseiendommen ved ikrafttredelsen av kapittel 2 overtar de faste eiendommer og begrensede rettigheter i fast eiendom i Finnmark som Statskog SF er eier av. Dette gjelder i første rekke faste eiendommer som Statskog er registrert som eier av, men vil også omfatte eventuelle eiendommer som Statskog eier, men ikke er registrert som eier av. Overføringen forutsetter at Finnmarkseiendommen "er på plass" for å overta eiendommene. Derfor er tidspunktet for overføringen lagt til ikrafttredelsen av kapittel 2. Frem til tidspunktet for overføringen forvalter Statskog grunn og ressurser som i dag. Frem til overføringstidspunktet er det derfor Statskog som bl.a. må ta stilling til om nye medarbeidere skal rekrutteres ved avgang, om avtaler som løper ut, skal fornyes mv. Omregistreringen i grunnboken skal etter *tredje punktum* skje ved navneendring. Loven krever således ikke at det foretas en formell overskjøting av Statskog SFs eiendommer og rettigheter. En konsekvens av dette er at det ved omregistreringen ikke påløper tinglysningsgebyr og dokumentavgift. Fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen. *Fjerde punktum* fastslår at overføringen ikke utløser skatteplikt for Statskog SF etter skatteloven § 5–2 om skatt på fordel ved uttak til gaveoverføring. Finnmarkseiendommen overtar derfor Statskogs skattemessige inngangsverdier på de overførte eiendommene og rettighetene.

Etter *annet ledd* overtar Finnmarkseiendommen det personlige ansvaret for pantheftelser og andre heftelser for pengeforpliktelser i de eiendom-

mer eller rettigheter som Finnmarkseiendommen overtar. Overdragelsen har frigjørende virkning for Statskog SF. Det ligger i uttrykket "overtar". Uttrykket "andre heftelser for pengeforpliktelser" omfatter f.eks. bruksretter, servitutter, grunnbyrder, løsningsretter mv. Finnmarkseiendommen må dessuten respektere og oppfylle de løpende avtaler Statskog SF har inngått om bruksretter og leieretter mv. til de eiendommene og rettighetene som overføres fra Statskog til Finnmarkseiendommen. Finnmarkseiendommen overtar også konsesjoner og bevilninger mv. som Statskog har i tilknytning til de eiendommer og rettigheter som overtas. Disse overgangsbestemmelsene skal sikre en smidig overgang til den nye forvaltningsordningen.

Etter *tredje ledd* har Finnmarkseiendommen etter avtale med Statskog SF rett til å overta avtaler som Statskog SF har inngått i forbindelse med sin virksomhet i Finnmark. Bestemmelsen omfatter alle avtaler som Statskog har med offentlige og private rettssubjekter. Den eller de som har rettigheter i medhold av avtaler med Statskog, kan ikke motsette seg at Finnmarkseiendommen trer inn som ny avtalepart og blir forpliktet etter avtalen. Statskog SF trer ut av avtalen, og den annen part i avtalen kan ikke lenger holde Statskog ansvarlig for at avtalen oppfylles. Adgang til å tre inn i en avtale kan imidlertid være avskåret etter ulovfestede regler om personlige avtaleforhold eller bristende forutsetninger. Når f.eks. Statens naturoppsyn selv skal utføre det offentligrettslige utmarksoppsynet i Finnmark, jf. merknaden til § 31 nr. 6, er det klart at Finnmarkseiendommen ikke kan tre inn i avtalen mellom Statskog SF og Statens naturoppsyn om dette oppsynet.

Fjerde ledd inneholder overgangsbestemmelser for de som er ansatt i Statskog SF i Finnmark. Det er tvilsomt om arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse ved en slik lovbestemt overføring av fast eiendom som loven innebærer. Forholdet til de ansatte er derfor uttrykkelig regulert. Det legges til grunn at denne reguleringen er uttømmende i forhold til reglene om virksomhetsoverdragelse. De ansatte som ønsker det, anses fra ikrafttredelsen som ansatt i Finnmarkseiendommen med samme lønns- og arbeidsvilkår som vedkommende hadde hos Statskog. Det siktes både til individuelt fastsatte vilkår og vilkår som følger av tariffavtale. I «samme lønns- og arbeidsvilkår» ligger det at de ansatte har krav på samme lønn, stillingstittel, arbeidstid mv. Den enkelte ansatte vil imidlertid måtte finne seg i at arbeidsoppgavene i noen grad kan bli endret. Fra det tidspunkt de ansatte regnes som ansatt i Finnmarkseiendommen, anses arbeidsforholdet til Statskog

SF for opphørt, med mindre den enkelte ansatte har inngått særskilt avtale om fortsatt ansettelse i Statskog.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at Finnmarkseiendommen beslutter å omorganisere virksomheten eller flytte den fra dagens lokalisering. I slike spørsmål har Finnmarkseiendommen samme grad av frihet som private arbeidsgivere generelt. Personalkostnadene ved slike omstillinger må bæres av Finnmarkseiendommen.

Overgangsordningen for de ansatte i Statskog SF vil ivareta hensynet til de ansatte på en rimelig måte, og samtidig sikre at Finnmarkseiendommen får overført kvalifisert personell som vil danne et grunnlag i oppbyggingen av den nye grunnforvaltningsordningen.

Femte ledd fastsetter at styremedlemmet oppnevnt av staten har ansvaret for å innkalle til første styremøte i Finnmarkseiendommen. På første møte vil styret konstituere seg og velge styreleder som får ansvar for innkalling til styremøter. I oppstartsfasen vil styret ha ansvaret for at Finnmarkseiendommen er parat til å overta forvaltningen av de eiendommer den overtar fra Statskog SF fra den dagen overføringen finner sted, det vil si fra ikrafttredelsen av kapittel 2. Styrets kompetanse til å foreta disposisjoner i tiden forut for ikrafttredelsen vil bli regulert i nærmere overgangsbestemmelser etter sjette ledd.

Styret må etter *annet punktum* sørge for å registrere Finnmarkseiendommen i foretaksregisteret. Registreringen må foretas senest seks måneder etter ikrafttredelsen av kapittel 2 og dermed opprettelsen av Finnmarkseiendommen, jf. foretaksregisterloven § 4–1 første ledd.

Sjette ledd gir Kongen adgang til å fastsette nærmere overgangsregler f.eks. om styrets kompetanse og Finnmarkseiendommens forvaltning for øvrig i overgangsfasen frem til ikrafttredelsestidspunktet for kapittel 2, det vil si tidspunktet for Finnmarkseiendommens overtakelse av eiendommene.

Til § 31 Endringer i annen lovgivning

Bestemmelsen gir regler om endringer i andre lover som følge av forslaget om ny lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke. Lovforslaget nødvendiggjør en del tekniske endringer i andre lover som følge av at statens umatrikulerte grunn i Finnmark nå overføres til Finnmarkseiendommen slik at en del henvisninger til statens umatrikulerte grunn i enkelte lovbestemmelser dermed må endres. I bergverksloven er det behov for mer omfattende endringer for å sikre samisk innflytelse i mineralsaker.

til nr. 1 (opphevelse av lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark)

Bestemmelsen fastslår at lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke oppheves. Det vil forutsetningsvis medføre at også bestemmelser gitt i medhold av denne loven blir opphevet.

til nr. 2 (endringer i bergverksloven)

Bestemmelsen foreslår endringer i lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk. Bakgrunnen for endringene i bergverksloven er å sikre samisk innflytelse i mineralsaker i Finnmark. ILO-konvensjonen art. 15 stiller spesifikke krav til urfolks innflytelse ved utnyttelse av mineralressurser jf. punkt 5.6.4. Bestemmelsen fastsetter at myndighetene ikke skal sette i gang eller tillate tiltak for utforskning eller utnyttelse av mineralressurser mv. i urfolks landområder før det er etablert særlige rådføringsordninger for å fastslå i hvilken utstrekning deres interesser kan bli skadelidende som følge av tiltakene.

Endringene som foreslås innebærer at samiske interesser skal tas hensyn til og tilgodeses gjennom dagens ervervssystem i bergverksloven ved at det gis særlige regler for bergverkssaker i Finnmark. Endringene i bergverksloven skal ha virkning for hele fylket ikke bare ved skjerpning, muting og utmål på Finnmarkseiendommens grunn. Virkeområdet for de nye reglene i bergverksloven vil dermed være det samme som det alminnelige virkeområdet for Finnmarksloven, jf. Finnmarksloven § 2. Endringene vil innebære at prinsippet i bergverksloven § 2 om at enhver har rett til på de vilkår loven oppstiller, å skjærpe, mute og få utmål på forekomster av mutbare mineraler på egen eller andres grunn (bergfrihetens prinsipp), ikke fullt ut vil få anvendelse i Finnmark.

I bergverksloven kapittel 2 foreslås det en *ny § 7 a*, som gir særregler om skjerpning i Finnmark. *Første ledd første punktum* fastsetter at skjærperen skal varsle Sametinget, grunneieren og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften skriftlig senest en uke før skjerpningen begynner. Grunneieren vil i de fleste tilfeller være Finnmarkseiendommen, men bestemmelsen kommer også til anvendelse ved skjerpning på annen privat grunn i Finnmark. *Annet punktum* fastsetter videre at dersom skjærperen tar sikte på inngrep i grunnen, skal også stedet for inngrepet angis i det skriftlige varslat. Bestemmelsen gir ikke de organene som skal varsles, noen rett til å nekte at skjerpningen utføres.

I bergverksloven kapittel 3 foreslås det en *ny § 22 a* om særregler om muting i Finnmark. *Første*

ledd fastsetter at søknader om muting i Finnmark kan avslås dersom allmenne hensyn taler i mot at søknaden innvilges. Det fremgår av *annet punktum* at det ved vurderingen skal legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Dette innebærer at hensynet til samiske interesser skal tillegges vesentlig vekt i vurderingen av om søknaden skal innvilges. I tilfeller der samiske interesser tar imot at søknaden innvilges, mens andre allmenne interesser taler i motsatt retning, må det foretas en avveining mellom på den ene siden i hvilket omfang samiske interesser vil bli skadelidende, og på den andre siden i hvilken utstrekning andre hensyn vil bli ivaretatt av tiltaket. I avveiningen skal samiske interesser tillegges vesentlig vekt, men ikke avgjørende betydning dersom de hensynene som trekker i motsatt retning, er vesentlig mer tungtveiende enn hensynet til de samiske interessene.

Tredje punktum fastsetter at det dersom søknad om muting innvilges, kan kun settes vilkår for å ivareta hensyn som nevnt, det vil si allmenne hensyn generelt og hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv spesielt.

Etter *annet ledd* skal bergmesteren ved behandlingen av søknaden gi grunneieren, Sametinget, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften anledning til å uttale seg. Dette vil være de viktigste interessene som kan tenkes berørt av avgjørelsen, og som vil kunne uttale seg om forhold av betydning for om muting skal tillates. Bergmesteren kan også gi andre anledning til å uttale seg, f.eks. aktuelle utmarksbrukere i det området søknaden gjelder. Bergmesteren kan sette frist for uttalelse.

Tredje ledd fastsetter at dersom Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier går imot at søknaden innvilges, skal søknaden avgjøres av departementet. Det er bare i tilfeller der Finnmarkseiendommen har uttalt seg som grunneier, at uttalelsen skal tillegges slik virkning. Dersom Finnmarkseiendommen har uttalt seg i saker om muting på andres grunn, får uttalelsen ikke slik virkning. Saken skal da bare behandles av departementet dersom Sametinget går imot at søknaden innvilges.

Saker der Sametinget eller Finnmarkseiendommen går imot at det gis tillatelse til muting på bakgrunn av hensynet til samisk kultur mv., vil kreve en bred vurdering av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende, og om tiltaket får slike konsekvenser for naturgrunnlaget for samisk kultur mv. at det ikke bør tillates. En slik vurdering må foretas av departementet. Dersom uttalelsen i en konkret sak viser at

Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier går imot at tillatelse gis, skal bergmesteren oversende saken til avgjørelse i departementet når uttalelsene er mottatt.

Vedtak om innvilgelse av søknad truffet av departementet kan påklages til Kongen i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Klageretten tilkommer parter og andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. *Fjerde ledd* fastsetter at klage fra Sametinget og Finnmarkseiendommen som grunneier uten videre skal gis oppsettende virkning. Vedtaket om tillatelse kan således ikke anses endelig før klagefristen er ute eller klagesaken er endelig avgjort. Påklages vedtaket av andre enn Sametinget og Finnmarkseiendommen som grunneier, må spørsmålet om oppsettende virkning avgjøres på vanlig måte etter forvaltningsloven § 42.

I kapittel 4 i bergverksloven foreslås det en ny § 39 b om utmål i Finnmark. *Første ledd første punktum* fastsetter at bestemmelsene i § 22 a gjelder tilsvarende for søknader om utmål. Det vises til merknadene til den bestemmelsen.

Annet punktum fastslår at i saker som etter § 22 a tredje ledd skal avgjøres av departementet, skal departementet også avgjøre om utmålsforretning skal holdes før eller etter at departementet har behandlet søknaden. Dersom departementet behandler søknaden før det er holdt utmålsforretning, vil vedtak om innvilgelse av søknaden måtte gis med forbehold om at utmålsforretningen gjennomføres med tilfredsstillende resultat for søkeren. Holdes utmålsforretningen før departementet har behandlet søknaden, må utmålsforretningen eventuelt avsluttes med forbehold om departementets senere innvilgelse av søknaden.

Saker om utmål vil ofte være saker om «endret bruk av utmark» slik uttrykket brukes i Finnmarksloven. Det medfører for det første at bergverksmyndighetene må ta utgangspunkt i Sametingets retningsslinjer ved vurderingen av sakens betydning for samisk kultur mv. For det annet medfører det at de særlige saksbehandlingsreglene i Finnmarksloven § 10 annet ledd vil gjelde for Finnmarkseiendommens behandling av saken. Det kan i enkelte tilfeller medføre at Finnmarkseiendommen ikke rekker å avgi en uttalelse etter den prosedyren § 10 annet ledd anviser, innenfor den fristen bergverksmyndighetene har fastsatt. Det er for så vidt intet problem siden utmålssøknaden også skal forelegges for Sametinget, som kan ivareta de samiske interessene direkte.

Det foreslås også en ny bestemmelse i bergverksloven § 42 *første ledd annet punktum* som fastsetter at Kongen ved forskrift kan fastsette høyere

avgift til grunneieren for gruver på Finnmarkseiendommens grunn. Bestemmelsen har et snevrere virkeområde enn de øvrige endringene i bergverksloven ved at den bare gir adgang til å fastsette høyere avgift for gruver på Finnmarkseiendommens grunn. Bestemmelsen er begrunnet i ILO-konvensjonen art. 15 nr. 2 som fastsetter at vedkommende urfolk, der det er mulig, skal ha del i utbyttet av mineralvirksomhet mv. Den folkerettslige begrunnelsen medfører at det ikke er grunn til å gi bestemmelsen anvendelse for andre grunneiere i Finnmark enn Finnmarkseiendommen.

til nr. 3 (endringer i reindriftsloven)

Endringene i §§ 13 og 14 er nødvendige for å opprettholde reindriftsutøvernes rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn selv om grunnen nå vil være privat grunn og ikke statsgrunn.

til nr. 4 (endringer i viltloven)

Særreglen i viltloven § 44 annet ledd om retten til egg og dun på statens grunn i Finnmark oppheves. Retten til egg og dun vil reguleres av Finnmarksloven, jf. § 23 første ledd bokstav c.

til nr. 5 (endringer i lakse- og innlandsfiskloven)

I lakse- og innlandsfiskloven er de endringene som foreslås, nødvendige som følge av at Finnmarkseiendommen overtar grunn og ressurser som Statskog SF eier, med den følge at dette ikke lenger vil være statsgrunn.

I § 19 tredje ledd erstattes uttrykket «salg av statens jord i Finnmark med «salg av fast eiendom i Finnmark fra staten eller Finnmarkseiendommen». Endringen innebærer at det vil være adgang til å holde tilbake fiskerett ved salg innenfor det samme området som før ikrafttreddelsen av Finnmarksloven.

Lakse- og innlandsfiskloven § 22 *fjerde og femte ledd* oppheves som følge av at fiske i Finnmark på Finnmarkseiendommens grunn heretter vil reguleres av Finnmarksloven. Femte ledd oppheves som følge av at fjerde ledd oppheves og som følge av at første ledd ikke lenger får betydning for fisket i de nevnte vassdragene da de ikke lenger vil være statsgrunn.

til nr. 6 (endringer i naturoppsynsloven)

Statskogs fjelltjeneste utfører i dag Statens naturoppsyn (SNO) sine oppgaver i Finnmark på vegne av SNO samtidig som fjelltjenesten utfører det ut-

marksoppsynet som Statskog som grunneier har behov for. Det er forutsetningen at SNO etter overføringen av eiendommene til Finnmarkseiendommen selv skal utføre dette tilsynet. Det vil imidlertid være lite rasjonelt om både SNO og FE bygger opp et eget, fullverdig tilsynsapparat. Det foreslås derfor som ny bestemmelse i § 2 nytt fjerde ledd, at Statens naturoppsyn på Finnmarkseiendommens grunn skal føre kontroll ut over det som er fastsatt i naturoppsynsloven § 2 første ledd dersom det inngås avtale om dette mellom departementet og Finnmarkseiendommen. Både departementet og Finnmarkseiendommen står fritt i spørsmålet om det skal inngås en slik avtale. En avtale vil derfor måtte være i begges interesse. Omleggingen har den

prinsipielle fordelene at det ikke lenger er grunneieren som utfører offentligrettslig tilsyn etter avtale med myndighetene, men eventuelt det offentlige som selger tilsynstjenester til grunneieren.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)

Kapittel 1 Almennelige bestemmelser

§ 1 Lovens formål

Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, innbyggerne i fylket og allmennheten for øvrig.

§ 2 Virkeområde

Loven gjelder for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Finnmark fylke. I strandlinjen gjelder loven så langt ut i sjøen som den private eiendomsretten strekker seg.

§ 3 Forholdet til folkeretten

Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter og bestemmelser i overenskomster med fremmede stater om fisket i grensetraktene.

§ 4 Retningslinjer for forvaltningen av utmark

Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. Retningslinjene og endringer i retningslinjene skal godkjennes av departementet.

I saker om endret bruk av utmark skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter på bakgrunn av Sametingets retningslinjer vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv.

§ 5 Forholdet til bestående rettigheter

Loven her gjør ikke inngrep i private eller kollektive rettigheter som bygger på hevd eller alders tids bruk.

De rettigheter utøvere av samisk reindrift har på grunnlag som nevnt i første ledd eller etter reindriftsloven, innskrenkes ikke av loven her.

Kapittel 2 Finnmarkseiendommen

§ 6 Finnmarkseiendommens rettsstilling

Finnmarkseiendommen (Finnmárkkuopmodat) er et eget rettssubjekt med sete i Finnmark som

skal forvalte grunn og naturressurser mv. som den eier i samsvar med lovens formål og reglene i loven her for øvrig.

§ 7 Finnmarkseiendommens styre

Finnmarkseiendommen ledes av et styre på syv personer.

Finnmark fylkesting og Sametinget velger selv tre medlemmer med personlige varamedlemmer hver. Medlemmene og varamedlemmene skal være bosatt i Finnmark. Blant medlemmene valgt av Sametinget skal minst ett styremedlem og vedkommendes varamedlem være representanter for reindriften. Både som medlemmer og som varamedlemmer skal begge organer velge både kvinner og menn. Organet skal velge medlemmer og varamedlemmer samlet. Ansatte i Finnmarkseiendommen, Finnmarkseiendommens revisor og medlemmer og varamedlemmer i kontrollkomiteen kan ikke velges som styremedlemmer eller varamedlemmer.

Kongen oppnevner ett styremedlem med personlig varamedlem. Vedkommende har ikke stemmerett i styret.

Styremedlemmene og varamedlemmene oppnevnes for inntil fire år av gangen. Ingen kan være styremedlem i mer enn ti år i sammenheng.

Styremedlemmer og varamedlemmer kan avsettes av det organ som har oppnevnt vedkommende. Organet skal i så fall på nytt velge medlemmer og varamedlemmer samlet.

Styremedlemmer og varamedlemmer har rett til å tre tilbake før tjenestetiden er ute dersom særlig grunn foreligger. Styret og det organ som har oppnevnt vedkommende, skal gis rimelig forhåndsvarsel. Femte ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

Styret velger selv en leder og en nestleder blant medlemmene. Dersom ingen oppnår flertall, er styremedlemmet oppnevnt av staten leder.

§ 8 Nærmere om forholdsvalg

Valget av styremedlemmer og varamedlemmer holdes som forholdsvalg som nevnt i kommuneloven § 37 dersom minst ett medlem av organet krever det.

Dersom det ved forholdsvalg er nødvendig for å

oppfylle kravet om at det blant medlemmene og varamedlemmene skal være både kvinner og menn, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått færrest stemmer av de listene som skal representeres. Ved stemmelikhet avgjøres det ved loddtrekning på hvilken liste opprykk skal skje.

Dersom det ved forholdsvalg i Sametinget er nødvendig for å oppfylle kravet om at et av styremedlemmene og vedkommendes varamedlem skal være representanter for reindriften, skal representanter for reindriften rykke opp på den listen som har fått færrest stemmer av de listene som skal representeres og som har slike kandidater. Dersom det ikke finnes noen slik liste, tilfaller den siste styreplassen representantene for reindriften på den listen som har fått flest stemmer av de listene som har slike kandidater. Ved stemmelikhet avgjøres det ved loddtrekning hvilken liste som skal anses for å ha fått flest eller færrest stemmer.

§ 9 Styrets oppgaver og saksbehandling

Forvaltningen av Finnmarkseiendommen hører under styret. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten. Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer, budsjett, retningslinjer og instruksjoner for virksomheten. Styret iverksetter de undersøkelser som det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver. Styret skal iverksette slike undersøkelser dersom et styremedlem krever det.

Styrelederen skal sørge for at aktuelle saker blir behandlet i styret og at det blir innkalt til styremøter på hensiktsmessig måte og med rimelig frist. Et styremedlem kan kreve at styret behandler bestemte saker.

Styret skal behandle saker i møte med mindre lederen finner at saken kan forelegges skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Et styremedlem kan kreve møtebehandling.

Styret kan treffe vedtak når minst fem stemmeberettigede medlemmer er til stede. Vedtak treffes med alminnelig flertall med mindre annet følger av § 10.

Ved stemmelikhet anses vedtak for ikke å være truffet. Dersom styremedlemmet oppnevnt av staten anser det for nødvendig for driften av Finnmarkseiendommen at vedtak treffes, kan vedkommende be om at departementet avgjør saken. Departementets vedtak har virkning som styrevedtak. Det kan ikke påklages til Kongen.

Styret avgir årlig en beretning til kontrollkomiteen om Finnmarkseiendommens virksomhet. I beretningen skal det gis en særskilt redegjørelse for endringer i bruken av utmark og en vurdering av

endringenes betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Styret fastsetter selv sin godtgjørelse. Godtgjørelsen dekkes av Finnmarkseiendommen.

§ 10 Saker om endret bruk av utmark m.m.

I saker om endret bruk av utmark skal Finnmarkseiendommen vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Ved vurderingen skal Sametingets retningslinjer etter § 4 legges til grunn.

Vedtaket om endret bruk av utmark krever alltid tilslutning fra minst fire stemmeberettigede styremedlemmer dersom hele mindretallet begrunner sitt standpunkt i hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv vurdert på bakgrunn av Sametingets retningslinjer. Dersom flertallet ikke utgjør flere enn fire, kan et samlet mindretall i løpet av styremøtet kreve at saken forelegges for Sametinget. Dersom Sametinget ikke godtar flertallets vedtak eller unnlater å behandle saken innen rimelig tid, kan et samlet flertall i styret kreve at Finnmarkseiendommen forelegger saken for Kongen, som avgjør om vedtaket skal godkjennes. Godkjennelse av vedtaket har virkning som styrevedtak.

Styret kan bare bemyndige ansatte og andre til å treffe beslutning om endret bruk av utmark dersom minst fire styremedlemmer stemmer for det. Annet ledd annet til fjerde punktum gjelder tilsvarende.

Bestemmelsene i paragrafen her gjelder tilsvarende for saker om salg og bortleie av utmark eller rettigheter i utmark, om tildeling av særskilt rett til lokal utnyttelse av fornybare ressurser og om lokal forvaltning av jakt og fiske. Bestemmelsene i paragrafen her gjelder ikke for andre saker etter kapittel 3.

§ 11 Representasjon

Styret representerer Finnmarkseiendommen utad og tegner dens firma.

Styret kan gi et eller flere styremedlemmer eller andre navngitte personer rett til å tegne Finnmarkseiendommens firma. Rett til å tegne firma kan når som helst tilbakekalles.

Har noen som representerer Finnmarkseiendommen utad etter bestemmelsen her gått ut over sin myndighet, er disposisjonen ikke bindende for Finnmarkseiendommen når denne godtgjør at medkontrahenten forsto eller burde ha forstått at myndigheten ble overskredet og det ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.

§ 12 Regnskap, revisjon og registrering

Finnmarkseiendommen skal føre regnskap i samsvar med reglene i regnskapsloven.

Regnskapet skal revideres av statsautorisert revisor. Revisor skal for hvert regnskapsår avgi revisjonsberetning til styret i Finnmarkseiendommen.

Finnmarkseiendommen skal registreres i foretaksregisteret.

§ 13 Pantsettelse og gjeldsforfølgning

Fast eiendom som Finnmarkseiendommen eier og begrensede rettigheter som Finnmarkseiendommen har i fast eiendom som andre eier, kan ikke stilles som sikkerhet for gjeld eller andre forpliktelser og kan ikke være gjenstand for kreditorbeslag. Dette gjelder likevel ikke eiendommer og begrensede rettigheter i eiendommer som er fradelt ved offentlig delingsforretning og som er utlagt til byggeområde i planer etter plan- og bygningsloven, eller fradelte tomter som er bebygd.

Det kan ikke åpnes konkurs eller gjeldsforhandling hos Finnmarkseiendommen.

§ 14 Utdeling av overskudd

Dersom Finnmarkseiendommen i bankinnskudd, kontanter og lignende har aktiva som fratrukket eventuell gjeld overstiger det som trengs av reserver for å sikre driften, kan styret beslutte at overskuddet helt eller delvis skal utbetales til Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller allmenntilgitt formål som kommer innbyggerne i fylket til gode. Det kan likevel bare utbetales overskudd i den grad summen av bankinnskudd, kontanter og lignende overstiger Finnmarkseiendommens samlede salgsgevinster ved salg av fast eiendom siden opprettelsen med fradrag for investeringer i fast eiendom.

§ 15 Kontrollkomiteen

Tilsyn med styrets virksomhet føres av en kontrollkomité med tre medlemmer. Finnmark fylkesting, Sametinget og Kongen oppnevner et medlem hver med personlig varamedlem. Som medlem og varamedlem skal hvert organ oppnevne en mann og en kvinne. Medlemmet og varamedlemmet oppnevnt av staten skal oppfylle de krav som domstolloven stiller til høyesterettsdommere. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes for inntil fire år av gangen. Ingen kan være medlem i mer enn ti år i sammenheng. Medlemmet oppnevnt av staten er leder for komiteen.

Kontrollkomiteen skal:

- a) kontrollere at virksomheten i Finnmarkseiendommen drives i samsvar med Finnmarksloven og annen lovgivning,

- b) velge en eller flere statsautoriserte revisorer til å revidere Finnmarkseiendommens regnskap,
- c) godkjenne Finnmarkseiendommens årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning,
- d) godkjenne styrets godtgjørelse,
- e) godkjenne låneopptak og garantistillelser og
- f) godkjenne utdeling av overskudd.

Ved uenighet treffes avgjørelser ved flertall. For avgjørelser som nevnt i annet ledd bokstav e og f kreves enstemmighet.

Kontrollkomiteen skal ha tilgang til all tilgjengelig informasjon hos Finnmarkseiendommen som den trenger for å utføre sine oppgaver etter paragrafen her.

Kontrollkomiteen avgir årlig en rapport til Finnmark fylkesting, Sametinget og departementet. I rapporten skal kontrollkomiteen redegjøre for sin kontrollvirksomhet, gi en vurdering av styrets årsberetning og de forhold som er omhandlet der, samt gi en vurdering av hvordan loven her virker og om det er ønskelig med endringer i den.

Kontrollkomiteens utgifter dekkes av Finnmarkseiendommen. Godtgjørelse til medlemmene og varamedlemmene dekkes av det organ som har oppnevnt vedkommende.

§ 16 Straff- og erstatningsansvar for styremedlemmer mfl.

Medlem av styret, firmategner, revisor, ledende ansatt som er tildelt myndighet til å treffe beslutninger på vegne av Finnmarkseiendommen innenfor avgrensede saksområder, eller medlem av kontrollkomiteen som viser grov uforstand i utførelsen av sine oppgaver for Finnmarkseiendommen, straffes med bøter eller under skjerpene omstendigheter med fengsel i inntil ett år.

Medlem av styret som forsettlig eller uaktsomt har påført Finnmarkseiendommen tap under utførelsen av vervet, plikter å erstatte tapet. Kontrollkomiteen avgjør om erstatningskrav skal fremmes.

§ 17 Forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven

Finnmarkseiendommens saksdokumenter er offentlige etter reglene i offentlighetsloven. Ved avslag på begjæringer om innsyn kan spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, påklages til fylkesmannen i Finnmark.

Forvaltningsloven kapittel II og III gjelder for Finnmarkseiendommen.

§ 18 Nasjonalparker, ekspropriasjon

Grunn som Finnmarkseiendommen eier, kan legges ut som nasjonalpark etter reglene i naturvernloven uten at Finnmarkseiendommen har krav

på erstatning. Ved utformingen av bruksregler skal det legges vekt på at tradisjonell bruk kan videreføres.

Finnmarkseiendommen kan ikke kreve erstatning ved ekspropriasjon til offentlige formål til fordel for Finnmark fylkeskommune eller kommuner i Finnmark. Finnmarkseiendommen kan heller ikke kreve erstatning ved ekspropriasjon til fordel for staten eller foretak som staten eier alene til sykehus eller annen medisinal eller psykiatrisk institusjon eller lignende, kirker, kirkegårder, utdanningsformål, museum eller kulturminnetiltak.

§ 19 *Forholdet til fremtidig lovgivning*

Finnmarkseiendommen har ikke vern mot at dens rettsstilling eller rettigheter endres, innskrenkes eller oppheves ved lov.

Kapittel 3 Fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn

§ 20 *Hovedprinsipper for forvaltningen*

Finnmarkseiendommen skal forvalte de fornybare ressursene på sin grunn i samsvar med lovens formål og innenfor de rammer som følger av villtoven, lakse- og innlandsfiskloven og annen lovgivning. Naturens mangfold og produktivitet skal bevares.

§ 21 *Allmennhetens rettigheter*

I samsvar med reglene i kapittelet her og innenfor de rammer som følger av annen lovgivning, har alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge, på Finnmarkseiendommens grunn rett til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre. Finnmarkseiendommen kan gi andre adgang til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i første punktum.

Finnmarkseiendommen kan gi personer som det siste året har vært bosatt og fortsatt er bosatt i Norge, og andre adgang til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i §§ 22 og 23 i den grad ressursen tillater det. Personer som nevnt i første punktum skal etter søknad normalt gis tillatelse til å plukke multer til egen husholdning.

§ 22 *Rettigheter for innbyggerne i Finnmark*

I samsvar med reglene i kapittelet her og innenfor de rammer som følger av annen lovgivning, har de som er bosatt i Finnmark fylke, på Finnmarkseiendommens grunn rett til jakt på storvilt, plukking av multer og uttak av trevirke til husflid.

Til jordbrukseiendom ligger rett til beite for så stor buskaper som kan vinterføs på eiendommen.

Finnmarkseiendommen kan gi innbyggerne i

Finnmark adgang til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i § 23 i den grad ressursene tillater det.

§ 23 *Rettigheter for innbyggerne i kommunen*

I samsvar med reglene i kapittelet her og innenfor de rammer som følger av annen lovgivning, har de som er bosatt i en kommune i Finnmark fylke, på Finnmarkseiendommens grunn i kommunen rett til:

- a) fiske etter innlandsfisk med garn,
- b) fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskap i sjøen,
- c) sanking av egg og dun,
- d) hogst av lauvskog til brensel for husbehov,
- e) stikking av torv til brensel og annet husbehov og
- f) uttak av lauvskog til bruk som gjerdestolper og hesjestaur i reindrifts- og jordbruksnæring.

Reindriftsutøvere har samme rett som innbyggerne i kommunen i den tiden reindrift foregår der.

§ 24 *Særskilt rett til lokal utnyttelse*

Enkelt personer eller grupper av personer som har en betydelig del av sitt livsgrunnlag knyttet til utnyttelsen av fornybare ressurser, kan av kommunen for inntil 10 år om gangen bli tildelt særskilt rett til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i §§ 21 til 23 på nærmere angitte områder i kommunen. Første punktum gjelder ikke for jakt på storvilt og småvilt, fiske i vassdrag med stang og håndsnøre og fiske etter anadrome laksefisk i sjøen med faststående redskap.

Finnmarkseiendommen kan gi generelle bestemmelser om kommunenes behandling og vurdering av saker etter paragrafen her. Finnmarkseiendommen er klageorgan for vedtak truffet av kommunen. For kommunens og Finnmarkseiendommens saksbehandling gjelder forvaltningsloven.

§ 25 *Nærmere vilkår for utnyttelse av fornybare ressurser*

Finnmarkseiendommen kan fastsette nærmere bestemmelser for utnyttelse av fornybare ressurser som nevnt i §§ 21 til 23. Finnmarkseiendommen kan fastsette at utnyttelse krever tillatelse. Det kan settes vilkår i tillatelsene.

For jakt, fangst og fiske er tillatelse alltid nødvendig. Den som får tillatelse, skal motta et kort eller lignende som viser at vedkommende har tillatelse. Med samtykke fra departementet kan Finnmarkseiendommen fastsette unntak fra bestemmelsene i leddet her.

For tillatelse til jakt, fangst og fiske kan Finnmarkseiendommen kreve avgift. Avgiften for inn-

byggere i Finnmark skal ikke overstige det dobbelte av avgiften for innbyggerne i kommunen. Det kan ikke kreves avgift ved tildeling av særskilte retter etter § 24.

Fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskap i sjøen kan bare foregå etter utvisning av fiskeplass av Finnmarkseiendommen.

§ 26 Lokal forvaltning av jakt og fiske

Finnmarkseiendommen kan for inntil 10 år om gangen tildele lokale organisasjoner som har som formål å fremme allment jakt, fangst og fiske, særskilt rett til å forvalte utøvelsen av jakt, fangst og fiske på nærmere angitte områder av Finnmarkseiendommens grunn.

§ 27 Innskrenkninger i utnyttelsen

Finnmarkseiendommen kan for nærmere angitte områder fastsette innskrenkninger i adgangen til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i §§ 21 til 23 dersom hensynet til ressursen tilsier det. Kommuner, myndigheter for vilt og fiske mv. og organisasjoner for brukere som berøres, skal høres på forhånd.

Innskrenkninger i adgangen til jakt på storvilt, jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre skal fordeles forholdsmessig mellom brukerne nevnt i §§ 21 til 24.

§ 28 Fisket i Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene

De særlige rettighetsforholdene og den særlige reguleringen for fisket i Alta-, Tana- og Neiden-vassdragene berøres ikke av bestemmelsene i kapitlet her.

Kapittel 4 Sluttbestemmelser

§ 29 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

§ 30 Overgangsregler

Ved ikrafttredelsen av kapittel 2 overtar Finnmarkseiendommen de faste eiendommer i Finnmark fylke som Statskog SF eier. Tilsvarende gjelder begrensede rettigheter i fast eiendom. Omregistrering i grunnboken skjer ved navneendring. Overføringen skjer med skattemessig kontinuitet og utløser ikke skatteplikt for Statskog SF etter skatteloven § 5–2.

Finnmarkseiendommen overtar det personlige ansvaret fra Statskog SF for pantheftelser og andre heftelser for pengeforpliktelser i de eiendommer eller rettigheter som Finnmarkseiendommen over-

tar. Finnmarkseiendommen overtar også ansvaret for avtaler om bruksretter, leieretter o.l. til de eiendommene og rettighetene som overtas. Finnmarkseiendommen overtar konsesjoner og bevillinger m.v. som Statskog SF har i tilknytning til de eiendommer og rettigheter som overtas.

Etter avtale med Statskog SF har Finnmarkseiendommen rett til å overta avtaler som Statskog SF har inngått vedrørende virksomheten i Finnmark.

Den som ved ikrafttredelsen av kapittel 2 er ansatt i Statskog SF med arbeidssted i Finnmark fylke, anses som ansatt i Finnmarkseiendommen fra ikrafttredelsestidspunktet med samme lønns- og arbeidsvilkår som vedkommende hadde hos Statskog SF, med mindre den ansatte har meddelt at vedkommende ikke ønsker det. Fra ikrafttredelsestidspunktet er ansatte i Statskog SF med arbeidssted i Finnmark ikke lenger ansatt i Statskog SF med mindre det er særskilt avtalt.

Styremedlemmet oppnevnt av staten innkaller til det første styremøtet i Finnmarkseiendommen. Styret skal sørge for at Finnmarkseiendommen blir registrert i foretaksregisteret innen seks måneder etter ikrafttredelsen.

For øvrig kan Kongen gi nærmere overgangsregler.

§ 31 Endringer i annen lovgivning

Fra den tid Kongen bestemmer, gjøres følgende endringer i annen lovgivning:

1. Lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke oppheves.
2. I lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk gjøres følgende endringer:

I kapittel 2 skal ny § 7 a lyde:

Særregler om skjerping i Finnmark

Ved skjerping i Finnmark fylke skal skjerperen senest en uke før skjerpingen begynner, skriftlig varsle Sametinget, grunneieren og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften. Tar skjerperen sikte på inngrep i grunnen, skal stedet for inngrepet angis.

I kapittel 3 skal ny § 22 a lyde:

Særregler om muting i Finnmark

Søknader om muting i Finnmark fylke kan avslås dersom allmenne hensyn taler imot at søknaden innvilges. Ved vurderingen skal det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Innvilges søkna-

den, kan det settes vilkår for å ivareta hensyn som nevnt.

Ved behandlingen av søknaden skal bergmesteren gi grunneieren, Sametinget, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften anledning til å uttale seg.

Dersom Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier går imot at søknaden innvilges, skal søknaden avgjøres av departementet.

Innvilger departementet søknaden i tilfeller som nevnt i tredje ledd, har klage til Kongen fra Sametinget eller Finnmarkseiendommen som grunneier oppsettende virkning.

I kapittel 4 skal ny § 39 b lyde:

Særregler om utmål i Finnmark

For søknader om utmål i Finnmark fylke gjelder bestemmelsene i § 22 a tilsvarende. I tilfeller som nevnt i § 22 a tredje ledd avgjør departementet om utmålsforretning skal holdes før eller etter at departementet har behandlet søknaden.

§ 42 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

For gruver på Finnmarkseiendommens grunn kan Kongen ved forskrift fastsette en høyere avgift.

3. I lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift gjøres følgende endringer:

§ 13 tredje ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

Finnmarkseiendommen kan ikke kreve betaling etter bestemmelsene i leddet her.

§ 14 første ledd første punktum skal lyde:

Retten til jakt, fangst og fiske gir adgang til i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift i reinbeiteområde å drive jakt, fangst og fiske i statsallmenning, i ikke særskilt matrikulert statseiendom og på Finnmarkseiendommens grunn innenfor det reinbeitedistrikt hvor reindriften foregår, på samme vilkår som gjelder for personer som er fast bosatt i den kommune, bygd eller grend hvor allmenningen, statseiendommen eller den aktuelle del av Finnmarkseiendommens grunn ligger.

4. I lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet oppheves § 44 annet ledd.

5. I lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. gjøres følgende endringer:

§ 19 tredje ledd skal lyde:

Ved salg av fast eiendom i Finnmark fra staten eller Finnmarkseiendommen kan fiskeretten holdes tilbake til fordel for allmennheten.

§ 22 fjerde og femte ledd oppheves.

6. I lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn skal § 2 nytt fjerde ledd lyde:

På Finnmarkseiendommens grunn skal oppsynet føre den ytterligere kontroll som departementet og Finnmarkseiendommen avtaler.

Vedlegg 1**Proposisjonens punkt 1 og 7 og lovforslaget i samisk
oversettelse***Oversatt av Magne Ove Varsi***Mielddus 1****Proposišuvnna čuoggát 1 ja 7 ja láhkaevttohus sámegillii
jorgaluvvon***Jorgalii Magne Ove Varsi***1 Proposišuvnna váldosisdoallu**

Dát propošišuvdna lea Finnmarkku eana- ja čáhce-
vuoigatvuoðaid birra. Das evttohuvo Finnmarkku
fylkka eatnamiid ja luondduvalljodagaid riekte-
dilálašvuoðaid ja hálddaheami láhka, mii oane-
haččat namahuvvo Finnmarkkuláhkan. Lága miel-
de ceggejuvvo oðđa ja iehčanas orgána, masa sirdo-
juvvo daid eatnamiid oamasteaddjiráðđejupmi, mat
dál leat Statskog SFa namas. Dát gártet eanašoasi
fylkka areálas ja dadjat visot meahcceeatnamat. Oð-
ða orgána oazžu namman Finnmarkkuopmodat, dá-
rogillii Finnmarkseiendommen. Finnmarkkuopmo-
dat oazžu stivrra, masa Sámediggi ja Finnmarkku
fylkkadiggi válljeba ovttá ollu lahtuid, golbma goab-
báge. Dát guhtta stivralahtu galget ássat Finnmark-
kus. Stáhta nammada ovttá stivralahtu, geas ii leat
jienastanvuoigatvuohta.

Propošišuvnna duogázin lea Sámi vuoigatvuo-
dalávdegotti sámiid riektedili čilgen- ja nannenbar-
gu Norggas. Lávdegoddi nammaduvvui 1980 riiddu
geažil, maid bahkkemat sámi árbevirolaš geavahan-
guovlluide dagahedje Álaheaju-Guovdageainnu-
čázadaga buoðđumiin. Lávdegoddi buvttii ovdan
vuosttas čielggadusa 1984. Čielggadus lei vuoðusin
mearridit sámelága 1987 ja Vuodđolága § 110 a sá-
mi álbmotjoavkku birra 1988. Vuosttas sámedigge-
vállggat dollojuvvojedje 1989.

Lávdegoddi jotkkii dasto barggu ja deattuhii vál-
dosaččat Finnmarkku riektedilálašvuoðaid ja areá-
lageavaheami, ja buvttii ovdan čielggadusa NOU
1997: 4 Sámi kultuvrra luondduvuoðus. Čielggadus
lei gulaskuddamis čavčča 1999 rádjai, ja bargu dáin-
na propošišuvnnain lea vuolgán čielggadusas ja dan
gulaskuddaninstánsasaid cealkámušain.

Lága oktan váldoulbmilin lea lonuhit eahpesih-
karvuoða ja riiddu Finnmarkku eatnamiid ja čáziid
vuoigatvuoðaid alde oadjebasvuoðain ja ovdadahtti-
vuoðain sámi kultuvrra luondduvuoðosa dáfus, ás-

siid mehciid geavaheami dihtii ja buori gárgedeami
dihtii, mii vuoðđuduvvá valljodagaid suvdinnávcca-
laš ávkkástallamii.

Dát dáhpáhuva nu ahte ceggejuvvo oðđa vuoð-
ðohálddaheapmi, mas finnmárkolaččat ožžot oa-
masteaddjiráðđejumi ja ovddasvástádusa valljoda-
gaid hálddaheamis, ja nu ahte stáhta geassáda
Finnmarkku eanaoamasteaddjirollas. Dát lea
mearkkašahtti historjjálaš molsun báikkálaš stivre-
jupmái ja čielga luohttámušjulggaštus buot finn-
márkolaččaide beroškeahhtá čearddalaš ja kultuv-
ralaš duogázis. Dáinna lágiin loahpahuvo rievddal-
mas eanahálddaheapmi Finnmarkkus, mas stáhta
leačađahan sihke válddi ja oamasteaddjiráðđejumi
almmá čielgasit earutkeahhtá dáid doaimmaid.
Finnmarkkuláhka mearkkaša, ahte finnmárko-
laččain dás rájes galgá leat oamasteaddjiráðđejupmi
ja gielddalaš ja stáhtalaš eiseválddiin fas galgá leat
váldi. Ovdamearkka dihtii galgá Stáhta luonddugo-
záhus čadahit almmolašrievttálaš meahccegozihea-
mi.

Álbmotrievtti njuolggadusat álgoálbmogiid ja
veahádagaid birra ja sámiid vuoigatvuoðat eatna-
miidda ja čáziide norgalaš rievttis leat árvoštallo-
juvvon ja vuhtiiváldojuvvon. Láhka báhkoda nam-
mejahkii, ahte dan galgá dáid njuolggadusaid miel-
de atnit. Sámediggái leat addojuvvon doaimbi gas-
kaoamit sámi kultuvrra luondduvuoðosa suodjalea-
mi dihtii. Dát gusto Finnmarkkuopmodaga stivrra
čohkkehussii, mas sámi ovddastus ii leat uhcitlo-
gus jienastanvuoigaduvvon lahtuid gaskkas. Lassin
addet jienastannjuolggadusat guovtte olbmo uhcit-
lohkui vejolašvuoða dárkkistahttiit sierramielala-
švuoða das, vahágahttágo mehciid geavahannup-
pástus sámi kultuvrra luondduvuoðosa.

Sámediggi oazžu válddi addit válddahusaid (hál-
telinjáid) dasa, mo mehciid geavahannuppástusa
váikkuhus sámi kultuvrii, boazodollui, ealáhus-
doaimmaheapmái ja servodateallimii galgá árvo-

štallojuvvot. Dáid válldahusaid atná Finnmarkkuopmodat vuođđun, go gieđahallá mehciid geavaheami nuppástusáššiid. Válldahusaid galget maiddái almmolaš eiseválddit atnit, go gieđahallet mehciid geavaheami nuppástusáššiid. Njuolggadusat doaimmagohtet dalle go departemeanta lea daid dohkkehan.

Lágas lea sámi kultuvrra luondduvuođđosa suodjalus ja sámi váikkuhanfápmu arealaháldemii veajihuvvon muđui fylkka álbmoga välljen ovddastusa ektui ja dan ovddastuvuođastusa ektui, mii stáhtas lea vihkkeidallat sámi deasttaid eará servodatdeasttaid ektui.

Sihke Sámediggi ja fylkkadiggi ja Finnmarkkuopmodaga stivra ožžot lága bokte buori vejolašvuođa hábmet guhkesáigásaš politihka areálegeavaheapmái ja lovttahit ruossalas deasttaid.

Láhka ii mielddisbuvtte makkárge opmodatjuohkima. Juohkin ii šatta dárbbaslažžan iige ábolážžan dainna ollisvuođačovdosiin, maid láhka mielddisbuktá. Sámi vuoigatvuođalávdegotti čielggadusa gulaskuddan čájehii maiddái, ahte uhcitlohkoevttohus juohkit fylkka guoktin opmodahkan ii ožžon eanemus doarjaga siskkit Finnmarkkusge.

Láhka čilge prinsihpalaččat, makkár vuođus lea dábuhit iehčanas vuoigatvuođaid Finnmarkkus. Dat nanne ahte ovttaskas (priváhta) dahje oktasaš (kollektiiva) vuoigatvuođat, mat vuođđuduvvet oamastussii dahje dološ áiggi rájes geavaheapmái, gustojit Finnmarkkuopmodaga eatnamiin. Iehčanas vuoigatvuođat meahcegeavaheapmái beroškeahhtá oamasteaddjisajádagas sáhttet dábujuvvot, ja leat dábujuvvon, Finnmarkkus nugo muđuige riikkas. Dás lea mearkkašupmi buot meahcegeavaheamiide, mat devdet iehčanas vuoigatvuođaid ásaheami eavttuid, ja mearkkašit maiddái ahte erenoamáš sámi geavahanvuogit oktan árbevirolaš oktasaš geavahemiin sáhttet addit vuođđosa iehčanas vuoigatvuođaide.

Sámi boazodollui lea lágas giddejuvvon fuopmášupmi dan geažil go boazodoalus lea sierranas mearkkašupmi sámi kultuvrra vuođus, ja danne go dat ovddasta sámi riekteáimmahuššiid, kulturguddiid ja ealahusdoaimmaheddjiid joavkku, man álbmotrievtti njuolggadusat álgoálbmogiid vuoigatvuođaid birra árbevirolaš guovlluide siskkildit, ja maid maiddái norgalaš rievtti njuolggadusat iehčanas vuoigatvuođaid háhkama birra geavaheami bokte siskkildit. Dán vuođul lea boazosápmelaččaide váfistuvvon ovddastus Finnmarkkuopmodaga stivrui, ja boazodoalu iehčanas riektevuođus lea nannejuvvon lágas. Sámedikki válldahusat ja stivra áššegiedahallannjuolggadusat veahkehit maiddái várehit boazodoalu beroštusaid meahceereálaid boahhtevaš háldemis.

Finnmarkkuopmodat sáhtta čielga rájiid siskko-bealde juogadit badjebáhcaga fylkkagildii, Sámediggái dahje fylkka oktasašávkkálaš ulbmiliidda. Bearráigeahččolávdegoddi, man fylkkadiggi, Sámediggi ja Gonagas nammadit, galgá bearráigeahččat stivrra doaimma.

Finnmarkkuopmodat šaddá iehčanas riektesubjeaktan sorjjaskeahhtá stáhtaeiseválddiin, mat eai sáhte bagadit eaige stivret doaimma. Finnmarkkuopmodaga riektedilli šaddá dego eará eanaoamasteddjiinge, earret čuovvovačča: Finnmarkkuopmodat galgá mávssu oáččocheahhtá addit eatnamiid álbmotmehciide. Finnmarkkuopmodat ii sáhte gáibidit buhtadasa eatnamiid bággolonisteamis almmolaš ulbmiliidda, mat leat ovdun fylkkagildii dahje fylkka gielddaide. Finnmarkkuopmodagas lea buhtadasrievttálaš suodjalus, go stáhta bággolonista, earret bággolonisteami buohcevesiude, girkuide, kulturdoaimmabijuide ja oahppoulbmiliidda. Stuorradiggi sáhtta lága bokte nuppástuhtit Finnmarkkuopmodaga riektedili.

Go ođđa álbmotmeahcit áshuvvojit dahje dálá álbmotmeahcit viiddiduvvojit Finnmarkkuopmodaga eatnamiin, de galget geavahannjuolggadusat hábmejuvvot nu, ahte váldet vuhtii ahte árbevirolaš geavaheami sáhtta joatkit. Dat váikkuha positiivlaččat sihke boazodollui ja eará árbevirolaš meahcegeavaheapmái, mat dainna sáhttet oažžut suodjalusa ja geavatlaš dohkkeheami.

Almmusvuođaláhka ja hálldahanlága njuolggadusat dohkálašvuođa ja dábaláš áššegiedahallama birra gustojit Finnmarkkuopmodahkii. Dasgo dat lea sorjjasmeahhtun oamasteaddjiorgána, de ii leat lunddolaš dahkat hálldahanlága eará njuolggadusaid oppalaččat gustojeaddjin doibmii.

Finnmarkkuopmodat galgá hálldahit ođasmuvi valljodagaid lága ulbmila mielde ja daid rámaid siskko-bealde, mat čuvvot fuođđolágas, luossa- ja sáivaguolleslágas ja eará riikkagottálaš láhkamearrádusain. Luonddu mánggadáfotvuođa ja buvttadannuni galgá sealluhit. Láhka mearrida, ahte gieldda ássit, fylkka veahkadat ja álbmot muđui galget juogadit vuoigatvuođaid eanaš nu mo dálá geavat lea. Finnmarkkuopmodahkii addojuvvojit almmatge mearkkašahtti fápmudusat dárkileappot hábmet valljodatgeavaheami rámaid. Olbmot, geaid eallinvuođđosa mealgadaš oassi čatnasa meahcásteapmái, ožžot sierranas vuoigatvuođa báikkálaččat ávkástallat eaŋkil meahcevalljodagain. Dát gullá gildii mearridit, ja gieldda mearrádusa sáhtta váidalit Finnmarkkuopmodahkii.

Bákturvkeláhkii evttohuvojit nuppástusat, mat galget veahkehit sámi beroštusaid ja Finnmarkkuopmodaga eanaoamasteaddjin boahtit vuođatlaččat mielde minerálaáššiid gieđahallamii.

Šerpemii, muhtemii ja mihtádusaide addojuvvojit sierranjuolggadusat Finnmarkkus. Juos Sámediggi ja Finnmarkkuopmodat vuosttaldit miediheames muhten- ja mihtádusohcamušaide, de galgá departemeanta mearridit ášši. Ruvkkiide, mat leat Finnmarkkuopmodaga eatnamiin, sáhtta addojuvvot láhkaásahus man mielde eanaoamasteaddji galgá oažžut stuorát oasi dietnasis go dat mii dál čuovvu lágas. Eanaoamasteaddjin oažžu Finnmarkkuopmodat vuoigatvuoða muhtekeahes minerálaide.

Láhka ii galggašii buktit stuorra nuppástusaid fylkka dálá geavaheaddjivoavkkuide ja vuoigatvuoðalaččaide dahje álbmogii muđui. Stuoramus nuppástusat gusket Sámediggái, fylkkadiggái ja stáhtii Statskog SFA bokte. Nuppástusat áiggi vuollái finnmárkcolaččaide sáhttet leat boadusin das, go álbmoga válljen orgánat ja ođđa eanaoamasteaddjiorgána váldet atnui ráðđejumi, man lága bokte ožžot.

Ođđa Finnmarkkuláhka boahtha fápmui dalle go Gonagas mearrida. Statskoga virgehasat Finnmarkkus geat dan háliidit, sirdásit Finnmarkkuopmodahkii, go dat doaimbagoahtha. Finnmarkkuopmodat mearrida ieš iežas organiserema ja báikki, dasgo dat šaddá iešheanalisis orgánan, mas lea luđolašvuohta ja ovddasvástádus bures hálldahit fylkka eatnamiid ja valljodagaid.

7 Láhkaevttohusa birra

7.1 Álggahus

Dás ovdanbuktojuvvojit láhkaevttohusa váldolinját ja lága ovttoasit, ja dan čovdosat vuođustuvvojit dárkileappot.

Analysa vuođul mii lea dahkkojuvvon, lea čielgasmahttojuvvon ahte láhka ferte áimmahuššat máŋga bajit deastta. Ođđa láhka ferte vuostamužžan dahkat vuđđosa sámi kultuvrra luondduvuođosa seaiilluheapmái. Sámediggái, sámi álbmoga ovddasteaddji orgánan, ferte dasa lassin váfistit váikkuhanfámu areálahálldaheapmái. Dasa lassin ferte láhka dahkat vuđđosa dasa, ahte maiddá eará deatalaš servodatdeasttat Finnmarkkus sáhttet áimmahuššojuvvo, ja addit fylkka posiitiiva ealáhusgárgedeapmái šaddanvuodu. Fylkka ássit galget ovttas ráðđet areálahálldaheami, almmá earutkeahtha oktagaslaččat čearddalaš gullevašvuoða vuođul. Finnmarkku eatnamat ja luondduvalljodagat fertejit hálldahuvvot prinsihpaid mielde, maiguin buohkat geat ássat ovta guovllus gieđahallojuvvojit ovta láhkai. Dát gáibida ovttalágan ovddastusa stivrejeaddjiorgánain. Dasa lassin ferte ođđa orgánas, mii galgá hálldahit Finnmarkku eatnamiid ja luondduvalljodagaid, leat oalle stuorra iehčanavuohta guovddáš eiseválddiid ektui. Ovttat olbmuid ja

joavkkuid vuoigatvuoðaid hárrái lea diehttelasat vuolginsadjin, ahte láhka ii galgga guoskkahit dá buhuvvon vuoigatvuoðaid, mat vuodduduvvet diggerievttálaš dahje šiehtadusrievttálaš vuđđosii. Almmatge lea maiddá lága ulbmilin, ahte buot Finnmarkku meahccegeavaheddjiide galgá ain váfistuvvot vejolašvuohta ávkkástallat meahccevalljodagain. Meahccevalljodagaid hálddaheapmi ferte maiddá váfistit, ahte valljodagat geavahuvvojit suvdinnávccalaččat ja ekologalaččat bealuštahtti vuogi mielde. Deasta sámi kultu vrra suodjaleamis, fylkka ássiid ovttalágan gieđahallamis, ekologalaččat suvdinnávccalaš gárgedeamis ja čielggadeamis, mii sáhtta dahkat vuđđosa posiitiiva ealáhusgárgedeapmái, leat njeallje vuoddeastta maidda láhka vuodduvva.

Nugo lámkaevttohus lea hábmejuvvon, de bohtet sihke diggerievttálaš ja álbmotrievttálaš vuolgin-sajit konkrehtalaččat ovdan lága ovtatmearrádu-said bokte. Álbmotriektegeatnegasvuoðat bohtet vuostamužžan albma dábalaš mearrádu-sain, lága ulmilla bokte, § 3 bokte mii ása hallá lága gaskavuoða álbmotriektái oppalaččat, ja § 4 mearrádu-said bokte mat addet Sámediggái gelbbolašvuoða mearridit válddahusaid (háltelinjáid, prinsihpaid), mo árvoštallat mii lea vahágin sámi kultuvrii. Ođđa orgána iehčanas diládat lea mearriduvvon §:s 6. Iehčanas diládagas lea osohahkii álbmotrievttálaš vuođustus ja osohahkii diggerievttálaš vuođustus. Álbmotriektevuođustus lea das, ahte stáhta luohpá eatnamiid ja valljodagaid oamasteaddjivoigatvuoðain daid guovlluin, gos álgoálbmot árbevirolaččat lea eallán ja maid lea geavahan, ja maidda dat danin álbmotrievtti mielde sáhtta gáibidit oažžut dohkkehuvvot sierranas vuoigatvuoðaid.

Dasgo lámka lágida dili oktasašhálldaheapmái almmá earutkeahtha čearddalašvuoða vuođul ja nu ahte álgoálbmotbealli ja veahkadat muđui ovddastuvvojit ovta mađo, de mearrida lámka maiddá eará gaskaomiid mat váfistit álgoálbmogii geavatalaš ja duoðalaš váikkuhanfámu areálahálldaheapmái. Sámedikki njuolggadusat leat deatalaš gaskaoapmin dán oktavuodas. Muđui addá ođasmuvvi valljodagaid hálldahanvuogádat buori vuđđosa dasa, ahte árbevirolaš sámi luonddugeavaheapmi sáhtta joatkašuvvat ja viidasetgárgeduvvat. Finnmarkku muhtehahti (guorahalahahti) minerálaid boahthevaš minerálaohcama ja minerálaroggama hárrái leat maiddá dahkkojuvvon bákteruvkeláhkii sierranas nuppástusat, mat váfistit sámi váikkuhanfámu ja ahte deasta sámi kultuvrras, boazodoalus, ealáhusdoaimmaheamis ja servodateallimis deattuhuvvo, vrd. čuoggáin 7.7.

Diggerievttálaš čuočahagas gehččojuvvon lea lága deatalaš ulbmilin leamaš dahkat Finnmarkku

riektedili «norpmalazžan». Finnmarkku opmodatdilálašvuođat leat leamaš ereliiggázat, ja iehčanas geavahanvuoigatvuođaid viidodaga dáfus leat leamaš stuorra eahpečielggasvuodat ja oamasteaddjivuoigatvuođaid dáfus fas riidu. Lága §§ 5 ja 6 mearrádusat veahkehit departemeantta oainnu mielde oktiibuot čielggadit fylkka riektedilálašvuođaid. § 5 čorge eret eahpádusa mii leazžá dan hárrái, ahte stáhta oamasteaddjisajádat hehtešii dábuheames iehčanas vuoigatvuođaid diggerievttálaš vuđđosa alde. Mearrádus albmada, ahte dábuheames vuoigatvuođat doahttaluvvojit ja ahte láhka ii guoskkat dákkár vuoigatvuođaid. Muđui ceggejuvvo Finnmarkkuopmodat (Finnmarkseiendommen), mii oazžu oamasteaddjivuoigatvuođaid daid eatnamiidda ja luondduvalljodagaide, maid Statsskog SF dál oamasta Finnmarkkus. Ođđa eanaoamasteaddjiorgána bokte ožžot buot fylkka ássit searválaga oasi eatnamiid ja luondduvalljodagaid oamastanvuoigatvuođas. Buhtes diggerievttálaš analysa vuodul sulastahtá Finnmarkkuopmodat, nugo dat dál evttohuvvo ceggejuvvo, veardiduvvon vuogádagain mii mearriduvvo meahcevalljodagaid hálldaheapmái, oalle ollu gilioktasaeatnamiid. Geavatlaš dilis gal leatge geavaheaddjit guhkes áigge ádden riektedilálašvuođaid dákkárin stuorra osiin Finnmarkkus.

Go báikkálaš orgána hálldaha eatnamiid ja luondduvalljodagaid álbmoga eahpenjuolgadit válljen stivrrain ja seamma doaibmafriddjavuođain go ovttaskas eanaoamasteaddji, de doaivu departemeanta lánkaevttohusa dahkat vuđđosa ja addit lobálašvuođa hálldahussii, mii sáhtá nannet fylkka ealahusgárgedeami ovdun buot Finnmarkku ássiide.

7.2 Strukturva ja systematihkka

Lánkaevttohus lea vuogádatlaččat juhkkovuvvon golmma váldokapihttalii, ja kapihttalii fápmuiboahatima jna. birra. Vuosttas kapihtal sisdoallá dábálaš mearrádusaid. Kapihtal mearrida, ahte lánka gusto olles Finnmarkku fylkii. Dasgo kapihtal 2 ja 3 dušše gustojit Finnmarkkuopmodahkii ja Finnmarkkuopmodaga eatnamiidda, de bohtet dušše kapihttala 1 dábálaš mearrádusat atnui guovlluin, maid Finnmarkkuopmodat ii oamas. Kapihtal 2 cegge Finnmarkkuopmodaga ja áсахallá ođđa hálldahanortnega vuđđosa, ja kapihtal 3 fas áсахallá ođasmuvvi valljodagaid Finnmarkku eatnamiin.

Lánkabarggu viggamuššan lea leamaš geahččalit addit várdudis ja oanehis lága, mas lea čielga ja álkis lánkasystematihkka. Nugo lánkaevttohus lea hábmejuvvon, de gávdnet stivrejeddji orgánat mearrádusaid organiserema, stivrema, áššegieđahallama jna. kapihttal 2, ja ovttaskas vuoigatvuođaláččat ja meahcegeavaheaddjit fas vuosttamustá

beroštit kapihttal 3. Dán guovtti kapihttala mearrádusat fertejit lohkkovuvvot lága ulbmila ja kapihttala 1 dábálaš mearrádusaid čuovggas.

Dasa lassin lea leamaš lánkabarggu viggamuššan ráddjet áсахallama dasa mii adnojuvvo dárbašlašžan, muhto seammás bidjat ráma mii áimmahuššá muhtun bajit prinsihpalaš deasttaid. Ođđa hálldahanortnegis galgá leat iehčanas diládat guovddáš eiseválddiid ektui. Dán dárbašlaš ovdehussan lea, ahte lánka ii dagat ahte eatnamiid ja valljodagaid oamasteaddji ja hálldaheaddji orgána stivrejuvvo bienaláččat. Danne addá lánkaevttohus Finnmarkkuopmodahkii mearkkašahkti doaibmaluomusvuođa, ja lágida dilálašvuođaid nu ahte orgána ieš ferte bidjat dárkilet njuolggadusaid dasa, mo eatnamat ja valljodagat boahhteáiggis galget hálldahuvvot ja geavahuvvot dan ráma siskkoalbealde, man lánka mearrida.

7.3 Lága dábálaš mearrádusat

7.3.1 Álggahus

Lága kapihtal 1 sisdoallá dábálaš mearrádusaid. §§ 1 j a 2 albmadi lága ulbmila ja doaibmaviidodaga. § 3 mearrádusat albmadi lága gaskavuođa álbmotriektái ja mearridit lága galgat adnojuvvo álbmotrievtti álgoálbmot- ja veahádatnjuolggadusaid mielde. § 4 mearrádusat addet njuolggadusaid hálldaheami válddahusaid birra ja mearridit ahte Sámediggi sáhtá addit válddahusaid dasa, mo mehčiid geavahannuppástusa váikkuhus sámi kulturvii, boazodoallui, ealahusdoaimmaheapmái ja servodateallimii galgá árvoštallojuvvo.

Muđui sisdoallá kapihtal mearrádusa gaskavuođas dálá vuoigatvuođaide, dán vuolde daid vuoigatvuođaide mat boazodolliin leat.

7.3.2 Lága ulbmil

Ulbmilmearrádus lea hábmejuvvon Sámi vuoigatvuođalávdegotti evttohusa vuodul, vrd. NOU 1997: 4 kapihtal 11 (s. 547), muhto vissis nuppástusai guin. Lága guovdilis ulbmil lea lágidit dilálašvuođaid nu, ahte Finnmarkku eatnamat ja luondduvalljodagat hálldahuvvojit dássedis ja ekologaláččat suvdinnávccalaš vuogi mielde sámi kulturvii, boazodollii, ealahusdoaimmaheapmái ja servodateallimii, fylkka ássiide ja muđui álbmogii buorrin. Mearrádus báhkkoda daid váldodeasttaid, maidda lánka vuodduvuvvá.

Dajahus «sámi kulturvii, boazodollii, ealahusdoaimmaheapmái ja servodateallimii buorrin» lea hámuhus, man lága mánga mearrádusa geardduhit. Teakstabihtáš lea oavvilduvvon dahkat rievttálaš

standárdda, mii šaddá váldoáššálaš árvoštallanfáddán áššiin, mat čuoččálahahttet gažaldagaid sámi kultuvrra suodjaleamis. Hámuhus lea earret eará §:s 4 ja albmada fáttá dasa, maid Sámedikki válldahusat addet danne mearkkašahtti lasi stándárdda sisdollui áššiin, mat gusket mehciid geavahannuppástusaide. Ulbmilmearrádus govvida eiseválddiid rievttálaš geatnegasvuoðaid sámi álbmogii, nugo dat bohtet ovdan álbmotrievttis ja Vuodđolágas § 110 a.

Mearrádus nanne viidáseappot, ahte lága ulbmil ii leat dušše áimmahuššat sámi deasttaid. Lága ulbmilin lea maiddá lágídit dilálašvuoðaid dakkár valljodathálldaheapmái, mii boahť buorin buot fylkka ássiide. Čielga ovdehussan lea, ahte veahkadaga beroštusat muđui áimmahuššojuvvojit, juos lága vuogádat ovttalágan gieđahallamii ja valljodagaid oktasaš hálldaheapmái galgá doaibmat geavadis. Deasta sámi kultuvrras ja deasta fylkka eará geavaheaddjiberoštusain fertejit veajihuvvot ja vihkkedaljuvovot. Eanaš dáhpáhusain eai leatge sámi kultuvrra deasttat ja muđui veahkadaga beroštusat vuostálaga.

Lassin Finnmarkku ássiide seahtá maiddá riikka veahkadagas muđui govttolaš mahtta leat vuogatuohta ávkkástallat Finnmarkku luondduvalljodagain, nugo lea leamaš árbevierrun dássáži. Ulbmilmearrádus nanne danne, ahte valljodagat maiddá galget hálldahuvvot buorin álbmogii muđui.

Ulbmilmearrádus albmada dasa lassin, ahte valljodathálldaheapmi galgá dahkkojuvovot ekologalaččat suvdinnávccalaš vuogi mielde. Vuodđoprinsihppan lea, ahte luondduvalljodagat galget hálldahuvvot dakkár vuogi mielde, ahte valljodagat maiddá sáhttet boahťit boahťtevaš buolvvaide buorin, vrd. Vuodđolágain § 110 b.

7.3.3 Finnmarkkulága gaskavuohta álbmotriektái ja eará riikkagottálaš láhkamearrádusaide

Sihke riikkagottálaš riekti ja álbmotriekti ásahit riektenjuolggadusaid, mat geatnegahttet norgalaš eiseválddiid lágídit dilálašvuoðaid nu, ahte sámi álbmot galgá sáhttit seailuhit ja gárgedit kultuvrras. Riikkagottálaš láhkamearrádusat sisdollat dasa lassin mánga lága, main lea njuolga mearkkašupmidaid dilálašvuoðaide, maid Finnmarkkuláhka galgá ásahallat. Lassin leat dábuuvvon vuogatuoðat diggerievttálaš vuodđosa alde, maid láhkamearrádusat eai šiehponassii sáhte guoskkahit. Kapihttala 1 dábálaš mearrádusat geahččalit bidjat Finnmarkkulága dan rievttálaš eanadahkii, gos láhka galgá doaibmat.

Finnmarkkuláhka galgá vuosttamustá áddejuvovot Vuodđolága § 110 a vuodul. Dasgo Finnmarkku-

láhka galgá leat oassi luondduvalljodagaid ávkkástallama ásahallamis, de ferde dat maiddá áddejuvovot Vuodđolága § 110 b vuodul.

Gaskavuohta álbmotrievtti álgoálbmot- ja veahdatnjuolggadusaide lea ásahallojuvvon §:s 3. Mearrádus mearrida, ahte láhka galgá adnojuvovot álbmotrievtti álgoálbmot- ja veahdatnjuolggadusaid mielde. Mearrádus lea váldojuvvon mielde lunddolaš čuovusin álbmotrievtti guovdilis sajis dan doaibma- viidodagas, man láhka galgá ásahallat.

Gaskavuohta eará riikkagottálaš láhkamearrádusaide, mat leat čuožžovaččat dilálašvuoðaide maid Finnmarkkuláhka ásahallá, ii leat aiddostahttojuvvon njuolga kapihttala 1 dábálaš mearrádusain. Dákkó gustojit almmatge dábálaš vuolginsajit. Buot riikkagottálaš ásahallanláhkamearrádusat gustojit Finnmarkkuopmodahkii seamma láhkai go eará ovttaskas eanaomasteddjiide, juos eará ii lea ačča nammejahkii mearriduvvon. Mii gusto láhkamearrádusaide luondduvalljodagaid hálldaheami birra, de nanne lága kapihtal 3 ahte Finnmarkkuopmodaga eatnamiid valljodagat galget hálldahuvvot riikkagottálaš láhkamearrádusaid ráma siskkobealde.

7.3.4 Sámedikki válldahusat mehciid hálldaheapmái

§ 4 lea prinsihpalaččat deatalaš mearrádus lágas. Mearrádus addá Sámediggái gelbbolašvuoða addit válldahusaid (háltelinjái) dasa, mo mehciid geavahannuppástusa váikkuhus sámi kultuvrii, bozodollui, ealahusdoaimmaheapmái ja servodateallimii galgá árvoštallojuvovot. Go lága doaibmaviidodat lea meroštallojuvvon gustot buot «gittaopmodagaid ja čázadagaide oktan luondduvalljodagaiguin Finnmarkku fylkkas», de bohtet válldahusat atnui buot areálaáššiin, maid almmolaš eiseválddit gieđahallet fylkkas. Almmolaš eiseválddit fertejit atnit deastta válldahusain, go gieđahallet mehciid geavaheami nuppástusáššiid, beroškeahťta gii dat oamasta guoskevaš guovllu. Válldahusat gustojit maiddá Finnmarkkuopmodaga áššegieđahallamii. Gelbbolašvuohta addit válldahusaid lea lága deatalaš áhtan váfistit Sámediggái geavatlaš váikkuhanfámu arealahálldaheapmái. Gelbbolašvuohta addit válldahusaid lea departemeantta oainnu mielde buoret ja eanet konstruktiiva gaskaoapmi Sámediggái go gielddinnjuolggadus areálaáššiin, man Sámi vuogatuoðalávdegoddi evttohii NOU 1997: 4 čielggadusas. Sámediggi lea maiddá lagamus orgána gávnahit, mii lea vahágin sámi kultuvrii. Juos Sámediggi galgá oazžut duođalaš váikkuhanfámu arealagárgedeapmái, de seahtá dat beassat nu árrat areálaáššiid gieđahallamii go vejolaš. Válldahusaid me-

arridemiin orgánaide, mat galget dahkat mearrádu-said mehciid geavaheami birra, ja maid hárrái buot orgánat fertejit meannudit, oazžu Sámediggi departemeanta oainnu mielde bajásráhkadeaddji rolla areálahálddaheapmái ja veaddjilis gaskaoami váikkuhit gárgedeapmái.

Válddahusaid galgá Sámediggi ieš dárkileappot hábmet. § 4 addá almmatge vissis áššálaš ráddjeju-miid válddahusaid sisdollui. Válddahusaid fáddán galgá § 4 mielde leat «mo mehciid geavahannup-pástusa váikkuhus sámi kultuvrii, boazodollui, ealáhusdoaimmaheapmái ja servodateallimii galgá árvoštallojuvvot». Válddahusaid fáddá ii leat nappo mii «mehciid geavaheami nuppástus» lea. Dán ferte mearridit lága dulkoma bokte. Geavaheamis fertejit leat vissis fysihkalaš ja praktihkalaš čuvvosat ja dat ferte bistit vissis áiggi. Ii juohke áidna areálageavaheapmi sáhte adnojuvvot geavaheami nuppástus-san.

Válddahusat leat oaivvilduvvon albmadi, mak-kár sámi deasttaid Finnmarkkuopmodat ja almmo-láš eiseválddit fertejit árvoštallat áššegieðahalla-misttiset. Válddahusaid sáhtta veardidit riikkapoli-tihkalaš válddahusaiguin plána- ja huksenlága § 17–1 vuosttas laððasa mielde. Sámedikki válddahu-sat addet buoret ovdadahttivuoða buot Finnmarkku areálahálddaheami oassádalliide. Válddahusat eai leat almmatge mearrideaddjin sámi beroštusaid vihkkedallamii eará beroštusaid ektui. Ferte ain le-at luomusvuohta Finnmarkkuopmodahkii ja eará almmolaš eiseválddiide, mat dahket mearrádusaid areálaáššiin, árvoštallat árvoštusa vuoðul nu, ahte gesset buot čuožžovaš deasttaid ja beroštusaid sisa. Válddahusat galget almmatge árvoštallojuvvot, ja juos mearrádusa dahkki almmolaš eiseválddit eai leat árvoštallan mo mearrádus váikkuha sámi kul-tuvrii jna. válddahusaid vuoðul, de lea dát áššegie-dahallanmeattáhus mas sáhtta leat mearkkašupmi mearrádusa gustovašvuhtii. Finnmarkkuopmodaga áššegieðahallamis lea válddahusaid deattuheapmi váfistuvvon sierranas áššegieðahallannjuolggadu-said bokte § 10 nuppi laððasis. Oanehaččat go čilge, de nannejit njuolggadusat ahte stáhta galgá dohk-kehít mehciid jna. geavaheami nuppástusmearrá-dusaid, mat leat mearriduvvon birzeeanetloguin (njealjis guoktása vuostá), juos guovtti olbmo uhcit-lohku oaivvilda mearrádusa riidit sámi beroštusaid, go árvoštallá válddahusaid vuoðul, ja dát uhcitloh-ku oazžu doarjaga iežas oidnui Sámedikkis. Vai á-djás áššegieðahallan eastaduvvo, de mearrida me-arrádus ahte uhcitlohku čoahkkima áigge ferte gá-i-bidit ášši Sámedikki ovdii, ja ahte Sámediggi ferte gieðahallat ášši govttoláš áiggi sisa.

Válddahusain ii leat njuolga mearkkašupmi ovt-taskas olbmuid vuoigatvuoðaide dahje geatnega-

vuoðaide. Dain lea almmatge mearkkašupmi dain-na lágiin, ahte váldojuvvojit almmolaš eiseválddiid áššegieðahallamii, go dát árvoštallet mehciid gea-vaheami nuppástusaid, ovdamearkan go ovttaskas eanaomasteaddji ohcá dakkára.

Departemeanta galgá dohkkehít válddahusaid ovdal go dat ožžot dan mearkkašumi, maid láhka čujuha. Departemeanta ferte oassin dohkkeheamis árvoštallat, bissotgo válddahusat § 4 áššálaš rád-djejuumi siskkobeaide, leago Sámediggi gullan guoskevaš sámi beroštusaid válddahusaid hábme-dettiin, leatgo válddahusat hábmejuvvon nu ahte sáhttet adnojuvvot nugo láhka ovdeha jna. Departe-meanta ii galgga almmatge moktege dárkkistit, maid Sámediggi árvoštallá vahágin sámi kultuvrii jna. Dát árvoštallanfáddá lea ollásit biddjojuvvon Sámedikki árvoštusa háldui.

7.3.5 Lága gaskavuohta bissovaš vuoigatvuoðaide

§ 5 mearrádus albmada oppalaččat lága gaskavuoða bissovaš vuoigatvuoðaide, mat leat dábuuvvon diggerievttálaš vuððosa alde ja vuoigatvuoðaide, mat boazodolliin lea dán vuððosa alde dahje boazo-dollolága mielde. Mearrádusas lea ráddjejuvvon iehčanas rievttálaš mearkkašupmi, dasgo čuovvu goitge dábálaš vuolginsajiin ahte láhka ii guoskkat vuoigatvuoðaid, mat vuoðduvvet iehčanas riekte-vuððosii. Go geahččá daid čielggasmeahttunvuo-ðaid ja sierramielalášvuoðaid čuovggas, mat leat le-amaš Finnmarkkus, de lea departemeanta liikká gávnnahan prinsihpalaččat riektnan cealkit dán vuol-ginsaji njuolga lágas. Stáhta oamasteaddjisajadat fylkkas lea earret eará mielddisbuktán, ahte eatna-gat leat ádden riektediládaga nu, ahte ovddeš gea-vaheapmi lea leamaš stáhta gierdan geavaheapmi ja dainna ii leat gártadan iehčanas vuoigatvuoðaid. Departemeanta háliida mearrádusain čielgasit čalmmustit, ahte dakkár áddejupmi ii sáhte adno-juvvot vuoððun. Láhka nanne, ahte dábuuvvon persovnnalaš ja oktasaš geavahan- ja oamasteaddji-vuoigatvuoðat galget doahttaluvvot ja dohkkehuv-vot Finnmarkkus nugo muðuige riikkas.

§ 5 nubbi laðas lea váldojuvvon láchkii vai čalm-musta, ahte boazodoalus lea iehčanas riektevuo-ðus, boazodoollolága bálldas, dan geavaheami bok-te mii lea leamaš guovllus, gos boazodoallu lea le-maš doloža rájes. Mearrádus ii mearkkaš departe-meantta oainnu mielde makkárga nuppástusa dálá riektedillái, vrd. earret eará RT. 2001 s. 769 (Selbu-duomuin). Liikká lea deatalaš nannet dán vuoððo-vuolginsaji lágas. Fáddái lea ovdal giddejuvvon ollu fuopmášupmi ja das leat leamaš eahpádusat ja sier-ramielalášvuoðat ovdal go dát čilgejuvvui riektegea-vada bokte. Sámi vuoigatvuoðalávdegoddi evttohii

Lága birra riektedilálašvuoðaid ja eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálddaheami birra
Finnmárkku fylkkas (Finnmárkkuláhka)

maiddá lasihit seammasullasaš mearrádusa boazodoalloláhkii, vrd. NOU 1997: 4 čuoggáin 6.2 ja čuoggáin 11.6 (s. 327 ja s. 567). Mearrádus mearkkaša dan rievttálaš dohkkeheami, ahte ii leat boazodoalloláhka mii ásaha boazodoallovoigatvuoða, muhto ahte boazodoallovoigatvuohta lea iešheanaláččat dábuuvvon voigatvuohta. Vuoigatvuoðat mat lea ásahuvvon lága bokte, sáhttet vuolgingisjais maiddá gáržžiduvvot dahje heaittihuvvot lága bokte. Vuoigatvuoðat mat vuoðđuduvvet eará rievttálaš vuðđosiidda, eai almmatge sáhte vuolgingisjais heaittihuvvot almmá mávssekeahttá buhtadasa Vuoðđolága § 105 mielde. Go dohkkehuvvo, ahte boazodoalus lea iehčanas riektvuoðus lassin boazodoalloláhkii, de lea das nappo stuorra rievttálaš mearkkašupmi boazodolliide. Mearrádus ii almmatge čujut, guđe guovllut leat geavahuvvon dainna lágiin, ahte doallit leat dábuhan iehčanas riektvuoðosa geavaheapmái. Dán fertejit loahpa loahpas vaikkoba duopmostuolut mearridit.

7.4 Lága kapihtal 2 – Finnmarkkuopmodat (Finnmarkseiendommen)

7.4.1 Álggahus

Lága kapihtal 2 dahká rievttálaš vuðđosa Finnmarkku eatnamiid ja luondduvalljodagaid oðđa hálldahanortnegii Finnmarkkuopmodaga, dárogillii Finnmarkseiendommen, ceggema bokte. Kapihtal sisdoallá njuolggadusaid Finnmarkkuopmodaga riektedili birra ja mearrádusaid stivrra ja dan áššegieðahallama birra. Addojuvvojit maiddá njuolggadusat Finnmarkkuopmodaga lobi birra dahkat ekonomalaš haldemiid ja bearráigeahččolávdegotti birra, mii galgá gohcit stivrra ekonomalaš doaimma. Dasa lassin sisdoallá kapihtal mearrádusaid Finnmarkkuopmodaga buhtadasrievttálaš suodjaleami birra álbtomnehciid ásaheamis ja bággonisteamis.

Finnmarkku lea fylka, gos sámít ja dážat ellet bálldalagaid. Hálldahanmáalle válljemis fertejit sámí beroštusat ja vuoigatvuoðat veajihuvvot fylkka veahkadaga nuppi oasi beroštusaid ektui, juos ortnet galgá neaktit vánhurskkisin ja čohkkejeaddjin. Danne departemeanta atná vuðđun, ahte Finnmarkku boahttevaš hálldahanortnet seahtá vuðđuduvvat prinsihppii, mas leat ovttalágan vuoigatvuoðat buot fylkka ássiide almmá earutkeahttá čearddalášvuoða vuðđul, ja ahte Sámediggái ja Finnmarkku fylkkadiggái ferte dán lunddolaš čuovusin addit ovttalágan ovddastusa oðđa orgánas.

7.4.2 Finnmarkkuopmodaga riektedilli

Kapihtal 2 álggahuvvo § 6 mearrádusain, mii ásaHallá Finnmarkkuopmodaga riektedili. Propo-

sišuvdnabarggu prinsihpalaččat deatalaš gažaldahkan lea leamaš, makkár čatnasanhápmi oðđa Finnmarkkuorgánas galgá leat stáhtii. Oktavuoðaproessa Sámedikkiin ja Finnmarkku fylkkadikkiin lea čájehan, ahte guktot álbmoga válljen orgánat Finnmarkkus háliideaba čovdosa, mas valljodagat oamastuvvojit ja hálldahuvvojit báikkálaččat. Álbmotriektanalyza vuðđul lea maiddá čielggas ahte álbmotriekti, ja erenoamážit ILO-soahpamuša artihkal 14 nr. 1 gáibida čovdosa, mas oðđa orgána oazžu iehčanas oamasteaddjiráðdejumi stáhta ektui. Dán mielde mearriduvvo §:s 6, ahte Finnmarkkuopmodat galgá leat sierra riektesubjeakta. Finnmarkkuopmodat oazžu lága fápmuiboahtimis giddodatvuðđosa (vuoðđogirjeláhkavuðđosa) dan oassái Finnmarkku eatnamiin, maid oamasteaddjin dál lea logahuvvon Statskog SF, ja ráddjejuvvon vuoigatvuoðaid gittaopmodagaide, mat Statskog SFas leat dál. Giddodatvuðđosa sirdima rájes ráðde Finnmarkkuopmodat oamasteaddjin gittaopmodagaid, mat sirdojuvvojit dasa.

Finnmarkkuopmodat sulastahtá rievttálaččat mealgadii ovttaskas eanaoamasteaddji ja das šaddá eanaš dáhpáhusain seamma gaskavuoha gielddalaš ja guovddášlaš eiseválddiide go eará ovttaskas eanaoamasteddjiinge lea. Valljodathálldaheapmi stivrejuvvo boahtteáiggis almmolaččat ja bearráige-hččojuvvo dábálaš ásaHallanláhkamearrádusaid bokte. Juos stáhta dárbbáša areálaid dárkileappot albmadvon ulbmilii Finnmarkkuopmodaga eatnamiin, de ferte dat oastit guovllu dahje bággonistit dan ja máksit buhtadasa Finnmarkkuopmodahkii dábálaš njuolggadusaid mielde. Spiehkastat gusto dalle juos stáhta dárbbáša eatnama buohcevevieside dahje sullasaš institušuvnnaide, girkuide, oahppoinstitušuvnnaide, dávvirvuorkkáide dahje kulturdoaimbajuide. Dát leat ulbmilat, mat bohtet buot fylkka ássiide buorin, ja departemeanta lea gávnnahan govttolazžan ahte stáhta seahtá sáhttit atnit eatnamiid Finnmarkkus dáid ulbmiliidda almmá mávssekeahttá buhtadasa.

Erohus eará ovttaskas eanaoamasteddjiid ektui lea, ahte Finnmarkkuopmodat ii leat suodjaluvvon dan vuostá, ahte dan riektedilli heaittihuvvo dahje gáržžiduvvo lága bokte, vrd. §:in 19. Mearrádus adá Sturradiggái lobi nuppástuhtit Finnmarkkulága, juos čájeha ahte oðđa hálldahanortnet ii doaimma ovdehusaid mielde. Juos Sturradiggi gávnnaha dárbbášlažžan dahkat Finnmarkkuláhkii nuppástusaid, mat mearkkašit ahte Finnmarkkuopmodaga vuoigatvuoðat gáržot, de sáhtta Sturradiggi dán dahkat almmá dan haga, ahte geasge lea vuoigatvuohta gáibidit buhtadasa Vuoðđolága § 105 mielde. Juos Sturradiggi maññil gáržžida Finnmarkkuopmodaga vuoigatvuoðaid lága bokte, de ferte

almmatge Stuorradiggi bissut álbmotrievttálaš rámaid siskkobealde, ja dábuuvvon vuoigatvuoðat fertejit doahhtaluvvot. Finnmarkkuláhka ii viiddit Stuorradikki rámaid dan ektui, mii dál gusto.

Maiddá gaskavuoðain olggosguvlui adnojuvvo Finnmarkkuopmodat eanaš dáhpáhusain ovttaskas eanaomasteaddjin. Finnmarkkuopmodagas leat rievttálaš doaibmanávccat. Dát mearkkaša, ahte Finnmarkkuopmodat sáhtta čatnat iežas šiehtadusa bokte ja váldit badjelasas geatnegasvuoðaid ja ovdasvástádusaid. Finnmarkkuopmodagas lea maiddá iehčanas ovddasvástádus velggiin ja ekonomalaš geatnegasvuoðain ja dat galgá leat iešruhtadeaddji dan ipmárdusas, ahte doaibma ii ruhtaduvvo almmolaš ruðaiquin. Finnmarkkuopmodat lea maiddá iehčanas vearosubjeakta. Mii gusto badjebáhčaga háldemii, de bidjá láhka vissis gáržžádusaid dasa, geaidda orgána sáhtta juohkit badjebáhčaga ja makkár eavttut galget leat devdojuvvon ovdal go badjebáza sáhtta juhkkjuvvo. Dát leat gáržžádusaid, mat leat dárbbaslaččat vai sáhtta váfistit doaimma ekonomalaš vuðosa ja mat sáhttet veardiduvvot gáržžádusaiguin, mat gustojit ovdamearkan oasusservviid lohpa juohkit fitnega.

Nubbi eará čuovus iehčanas riektesubjeavtta dilis lea, ahte Finnmarkkuopmoga eai sáhte almmolaš eiseválddit bagadit áššegiedahallamistiset dábalaš bagadanválddi láchkavuðosiin. Departemeanta ii sáhte ovdamearkan bagadit stivrra dahkat dihto mearrádusaid dahje vihkkedallat áigejuvvo dilis ášši deasttaid dihto vuogi mielde. Juos almmolaš eiseválddit háliidit bidjat Finnmarkkuopmodaga ala geatnegasvuoðaid, de ferte dain leat láchkavuðus, nugo gusto eará ovttaskas riektesubjeavttaidege.

Gielddaid ja fylkkagielddaid hárrái mearrida láhka, ahte Finnmarkkuopmodat ii sáhte gáibidit buhtadasa bággonisteamis almmolaš ulbmiliidda, vrd. § 18 nuppiin laððasiin. Stáhta oamasteaddjisajadaga geažil Finnmarkkus lea eanaš gielddain leamaš alldeset uhccán oamastanvuoigatvuohta eatnamiidda gieldda siskkobealde, mii gal eanaš lea dábalaš riikkas. Finnmarkku dilli ii leat dagahan váttisvuoðaid, dasgo stáhta lea addán eatnamiid gielddaid atnui dan mahtái go leat dárbbasán. Oðða hálddahanortnet nuppástuhtta dán dili dainna lágiin, ahte Finnmarkkuopmodat ceggejuvvo ovttaskas eanaomasteaddjiorgánan. Danne lea departemeanta atnán dárbbaslažžan gávdat čovdosa, mii váfista gielddaide beassanvuoða gittaopmodagaide, maid dat dárbbasit várehan dihtii almmolaš ulbmiliid, almmá gártatkeahhtá buhtadasgeatnegasvuoða gildii. Eatnamiid bággonisteamis almmolaš ulbmiliidda ferte gielddas leat láchkavuðus. § 18 nuppi laððasa mearrádus ii atte láchkavuðosa čadahit bággonisteamis, muhto ásaheallá dušše buhtadasgažal-

dagaid, mat bohciidit bággonisteamis geažil. Dábalaš eavttut bággonisteamis fertejit nappo leat devdojuvvon. Bággonistanlága § 2 nuppi laððasa mielde lea eaktun, ahte sisabahkken eahpitkeahhtá lea eambo ávkin go vahágin. Dát váldoprinsihppa gusto maiddá eanaš mahtái doppe, gos bággonistanmearrádusaid dahkkjuvvojit eará lágaid láchkavuðosiin, vrd, bággonistanlága §:in 30.

Gaskavuohta luonddugáhttenlága njuolggadusaide álbmotmehciid ásaheami birra lea ásahealljuvvon § 18 nuppi laððasis. Mearrádus mearrida, ahte Finnmarkkuopmodaga eana sáhtta biddjuvvo álbmotmeahccin luonddugáhttenlága njuolggadusaid mielde almmá ahte Finnmarkkuopmodat sáhtta gáibidit buhtadasa. Dan vuoðul go Finnmarkkuopmodat oazžu mávssu haga sirdjuvvo alcces eanaš Finnmarkku eatnamiid, de lea departemeanta gávnahan riekten, ahte Finnmarkkuopmodat ii galgga sáhttit gáibidit buhtadasa, go muhtun guovlu mearriduvvo álbmotmeahccin. Deasttat mat leat álbmotmehciid ásaheamiid duohken, gullet maiddá Finnmarkkulága ekologalaččat suvdinávccalaš gárgedeami váfistanulbmila siskkobeallai.

Vai váfistuvvo ahte álbmotmehciid ásaheami dahje viiddideami ii dárbbasmeahhtumit čuoze bahás árbevirolaš geavaheami, de lea evttuhuvvon sierranas mearrádus láchkii, mii mearrida ahte álbmotmehciid geavahannjuolggadusaid hábmemis galgá deattuhit, ahte árbevirolaš geavaheami sáhtta joatkašuvvat. Dat oktiivástida eanaš mahtái dála geavadiin.

Mearrádus bidjat guovllu álbmotmeahccin ii mearkkaš iešalldes makkárge sisabahkkema lundui. Go guovlu biddjuvvo álbmotmeahccin, de lea ulbmilin sealluhit lihkatkeahtes, erenoamáš dahje čáppa luondduguovlluid. Álbmotmehciin galgá luonddubirrasa gáhttet huksejumiid, rusttegiid, nuoskkidemiid ja eará meassamiid vuostá, vrd. luonddugáhttenlága §:in 3. Árbevirolaš geavaheami nugo guohtun dahje oðasmuvvi valljodagaid ávkástallan, sáhttet eanaš háviid jotkojuvvo vaikko guovlu biddjuvvo álbmotmeahccin. Árbevirolaš sámi luonddugeavaheami, nugo ovdamearkan meahcásteami ja boazodollui, váfista álbmotmeahci ásaheami ahte guovlu sáhtta ain geavahuvvo ja addit dorvvolašvuoða luonddusisabahkkemiid vuostá guvlui, mat čuožášedje bahás árbevirolaš luonddugeavaheami, ovdamearkan industrijahuksemat dahje rusttegat šáhkketurisma várás. Buorit váikkuhusat, mat álbmotmeahcis diliid mielde sáhttet leat meahccegeavaheami, leat danne iešalldes ártan manne Finnmarkkuopmodat ii bere sáhttit gáibidit buhtadasa mearrádusa geažil.

7.4.3 Stivra

Ođđa hálldahanortnet vuođduuvvá dasa, ahte Finnmarkkuopmodaga cegge ja jođiha stivra, mas leat čieža lahtu: golbma lahtu geaid Finnmarkku fylkkadiggi vällje, golbma lahtu geaid Sámediggi vällje ja okta lahttu jienastanvuoigatvuođa haga gean stáhta nammada. Stivrras lea ovddasvástádus Finnmarkkuopmodaga hálldaheamis ja galgá fuolahit ahte buohkanas doaibma organiserejuvvo bealuštahtti vuogi mielde. Stivra galgá oassin bealuštahtti organiseremis fuolahit, ahte Finnmarkkuopmodagas lea hálldahus mii ovddasta beaivválaš hálldaheami válddahusaid ja bagadusaid mielde, maid stivra lea addán. Stivrras lea bajit ovddasvástádus hábmet politihka Finnmarkku valljodatávkkástallamii ja ealáhusgárgedeapmái lága rámaid siskobealde. Gáibádus doaimma bealuštahtti organiseremii mearkkaša maiddái, ahte stivra ovddasvástáda ahte Finnmarkkuopmodagas álelassii lea ekonomalaš vuođus, mii buohtastahtta dan doaimma mii jođihuvvo.

Departemeanta lea nugo namahuvvon, atnán vuođđun ahte Sámediggi ja Finnmarkku fylkkadiggi seahtaba leat ovttá mađo ovddastuvvon stivrras ja lea gávnahan ulbmillažžan addit goappáge orgánii vuoigatvuođa välljet golbma lahtu. Čiežain lahtuin sáhtta stivra addit vejolašvuođa iešguđetlágan oainnuid ovddasteapmái, seammás go ii šatta beare stuorisin veaddjilit doaibmat. Dasgo orgána galgá leat eanaomasteaddjiorgána, mii galgá hálldahit Finnmarkku eatnamiid ja valljodagaid, de lea departemeanta maiddái atnán lunddolažžan ahte láhka mearrida stivralahtuid galgat ássat Finnmarkkus.

Departemeanta lea maiddái gávnahan riektan váfistit boazodollui ovddastusa stivrras. Danne mearriduvoge ahte daid ovddasteddjiid searvá, geaid Sámediggi vällje, galgá välljejuvvot uhcimustá okta boazodoalu ovddasteaddji. Duogážin go boazodollui seahtá deartementta oainnu mielde váfistuvvot ovddastus stivrras, lea ahte boazodoallu lea deatalaš oassi sámi kultuvrras. Boazodoallu lea sorjavaš viiddis areálain, ja dát dahká lunddolažžan ahte ealáhusa ovddasteaddjit besset árjjálaččat oassálastit areálahálldaheapmái.

Láhka váfista sohkabeliid dássedeattu stivra lahtuid gaskkas dainna lágiin, ahte sihke fylkkadiggi ja Sámediggi galget välljet sihke nissoniid ja dievduid lahttun ja sadjásašlahttun.

Beroškeahhtá mo hálldahanortnet organiserejuvvo ferte Finnmarkkuopmodagas leat oktilis sággastallan ja oktavuoha guovddáš eiseválddiiguin. Departemeanta lea gávnahan, ahte dát deasttat váfistuvvojit buoremusat bissovaš ovddastusain stivrras. Jerrojuvvon lea, galgágo stáhta ovddasteaddji leat dábalaš stivralahttu ovttá dásis nuppiiguin ok-

tan ollislaš jienastanvuoigatvuođain jna., vai galgágo stáhtas leat eambo doalahkes rolla. Oktavuodaproseassa Sámedikkiin ja Finnmarkku fylkkadikkiin lea čájehan, ahte guktot dát orgánat háliideaba ahte stáhtas ii galgga leat dábalaš stivralahttu, geas lea jienastanvuoigatvuohta, dainna vuođustusain ahte finnmarkkolaččat fertejit guoddit ovddasvástádusa iežaset mearrádusain.

Departemeanta dáhttu čovdosa, mas stáhta nammada ovttá bissovaš lahtu stivrii, muhto mas stáhta nammadan lahttui ii addojuvvo jienastanvuoigatvuohta. Dákkár málles leat departemeanta oainnu mielde mánga ovddu ja dat čuovvu Sámedikki ja Finnmarkku fylkkadikki háliidusa. Stáhta ovddasteaddji stivrras galgá vuosttamustá váfistit oktilis sággastallama Finnmarkkuopmodaga ja guovddáš eiseválddiid gaskii. Dán doaimma sáhtta áimmahuššat vaikko vel sus ii leat jienastanvuoigatvuohta. Departemeanta oaihvilda, ahte stivra ja guovddáš eiseválddiid dárbbalaš guovtteguvlui gulahallan šaddá bevttolaččabun, juos stáhta ovddasteaddjis lea nu bealákeahtes rolla go vejolaš stivrras ja nu ahte ii čana iežas riidduvuloš áššiin jienastemiin. Go stáhta ovddasteaddjis ii leat jienastanvuoigatvuohta, de sáhtta son buorebut veahkehit gávdnat šihttojuvvon čovdosiid áššiin, main bohciida sierramielalašvuohta stivrras. Stáhtii livččii maid ovttá jienas čieža jiena gaskkas uhccán árvu stivregaskaopmin.

Fitnodagaid stivrraid organiserema dábalaš prinsihpaid mielde seađášedje stivra lahtut leat bárahis logus vai hehte ovttá meare jienaid (jietnabárralogu). Go juo Finnmarkkuopmodagas leat erenoamáš dilálašvuođat, de sáhtta leat posiitiiva beaktu das go stivrras leat lahtut bárralogus. Danne ii leatge stivra jođiheaddái addojuvvon duppaljietna. Čoavddus mas Sámedikki välljen ovddasteaddjit eai leat uhcitlogus stivrras, čuovvu buoremusat álbmotrievtti gáibádusaid, ahte álgoálbmogis galgá leat geavatalaš ja duođalaš váikkuhanfápmu areálahálldaheapmái.

Juos Sámedikki välljen ovddasteaddjit šaddet uhcitlohkui jienastanvuoigatvuođalaččaid gaskkas, de fertejit Sámediggái departemeanta oainnu mielde addojuvvot lasi gaskaoamit go dat mat evttohuvvojit dán lágas vai álbmotriekti sáhtta adnojuvvot ollašuvvan.

Ovttá mađo lahtut stivrras mearkkašit, ahte stivra ieš ferte váldit ovddasvástádusa gávdnat čovdosiid, maid birra eanetlohku sáhtta boahit ovttáide. Olles ođđa hálldahanortnet vuođduuvvá dásse deddui, mas Finnmarkku álbmotjoavkkut galget leat ovttá lágai ovddastuvvon ja mas sis ovttas galgá leat ovddasvástádus boahteáiggi areálahálldaheamis. Dakkár vuogádat lea dan duohken, ahte

bohtet ovttaide deatalaš gažaldagain, dainna lágiin ahte veajihit njuolga daid deasttaid mat bohtet ovdan iešgudet áššis. Go leat ovttameare jienat, de ii sáhte dahkat mearrádusa guoskevaš áššis. Dát ii dárbbas gal mearkkašit maidege dramáhtalaččaid, earret dan ahte stivra ii jienas mearrádusa beales, man lea gieđahallamin. Juos šaddet ovttameare jienat menddo mángga stuorra ja prinsihpalaččat deatalaš áššis, de sáhtta stivra geavvat dárpmehuvvat, ja ferte ieš guoddit ovddasvástádusa das, ahte dát čuohcá veahkadaga dárbbuide ja fylkka ealáhusgárgedeapmái.

Áššiin main lea dárbbaslaš Finnmarkkuopmodaga doaimma dihtii ahte mearrádus dahkkojuvvo, sáhtta čuovddus mas leat ovttameare jienat stivrras šaddat čuolbman. Departemeanta lea danne doaimma deastta dihtii evttohan mearrádusa láhkii, ahte juos leat ovttameare jienat ja lea «dárbbaslaš Finnmarkkuopmodaga doibmii» dahkat mearrádusa, de sáhtta stáhta ovddasteaddji stivrras bivdit departemeantta mearridit ášši. Departemeantta mearrádus lea dalle seamma váikkuhus go stivramearrádus. Mearrádus lea oavvilduvvon leat sihkarvuođa gaskaoapmin dakkár dilálašvuođain, main ovdamearkka dihtii ii šatta ovttamielalašvuohta gažaldagain, mat gusket doaimma organiseremii dahje deatalaš doaimmafunkšuvnnaid sajusteapmái jna. Juos stivra ii bođeš ovttaide, gii galgá leat stivrajođiheaddji, de loaidá stáhta ovddasteaddji stivrajođiheaddji luohttámušdoibmii.

Stivrra dárkilet njudggadusaid hábmemis lea departemeanta vuolgán dábalaš láhkamearrádusain iešguđetlágan fitnodathámiid stivrraid birra ja heivehallan nugo lea leamaš sávahahti ja dárbbaslaš Finnmarkkuopmodahkii. Mearrádusat stivraovddasvástádusa, ovddastusa, rehketoalu ja rehketoalodárkkisteami je. birra lea eanaš vižžojuvvon ieš oasuslágas ja eará láhkamearrádusain, mat gustojit ovttaskas (priváhta) gávpeserviide.

Stivralahtuid välljemii leat gielddalága njuolggadusaid prinsihpat lávdegottiid välljema jna. birra adnojuvvon vuodđun. Demokráhtalaš hálddu váfisteami dihtii mearrida láhka, ahte Sámediggi ja Finnmarkku fylkkadiggi sáhttiba bidjat eret stivralahtuid, geaid guoskevaš orgána lea välljen. Eai gáibiduvvo sierranas eavttut, mat fertejit devdojuvvo ovdal go eretbidjan sáhtta dahkkojuvvo.

7.4.4 Stivrra áššegieđahallan

Stivrra áššegieđahallamii gusto vuolgingsajis eanetlohkoprinshppa. Stivra lea mearridanválddalaš, go uhcimustá vihtta jienastanvuogaduvvon stivralahtu leat das, ja mearrádusat dahkkojuvvojit dábalaš eanetloguin. Go leat ovttameare jienat, de adnojuvvo

ahte mearrádus ii leat dahkkojuvvon. Leat addojuvvon sierranas njuolggadusat, mo galgá gieđahallat áššiid mehciid geavahannuppástusa je. birra. Mánga ášši mehciid geavaheami birra sáhttet bohciidahttet sierranas gažaldagaid sámi kultuvrra luondduvuođosa suodjaleami hárrái, ja láhka mearrida danne sierra gáibádusaid dakkár áššiid áššegieđahallamii.

§ 10 mearrádus mearrida, ahte Finnmarkkuopmodat galgá áššiin mehciid geavahannuppástusa je. birra árvvoštallat, maid nuppástus mearkkaša sámi kultuvrii, boazodollui, ealáhusdoaimmaheapmái ja servodateallimii. Árvvoštallan galgá dahkkojuvvo Sámedikki válddahasaid vuodul. Geavaheami nuppástusmearrádus gáibida álo uhcimustá njealji stivralahtu guorruseami. Dát mearkkaša, ahte juos okta stivralahtu ii leat das gieđahaladettiin ášši dahje addá guoros jiena, de ii sáhte mehciid geavahannuppástus mearriduvvo jietnaloguiguin 3–2, vaikko stivra gal livččii mearridanválddalaš.

Váfistan dihtii ahte Sámedikki válddahasat váldojuvvojit doarvái vuhtii, ja addin dihtii Sámediggái vel ovttaduodalaš váikkuhanfápmogaskaoami arealahálddaheapmái, leat maiddái mearriduvvon sierranas gáibádusat áššegieđahallamii dakkár diliide, main guovttis guhttasis jienasteaba dahje okta vihttasis jienasta mehciid geavaheami nuppástusmearrádusa vuostá ja vuodudallaba dahje vuodudallá dán sámi kultuvrra je. destii, man leaba dahje lea árvvoštallan válddahasaid vuodul. Dakkár diliin sáhtta uhcitlohku gáibidit ášši Sámedikki ovdii, mii dalle ferte árvvoštallat rihkkugo mearrádus válddahasaid. Juos Sámediggi gávnnahe, ahte mearrádus ii rihko válddahasaid, de adnojuvvo Finnmarkkuopmodat dahkan mearrádusa, mii oktiivástida stivraeanetlogu mearrádusain. Juos Sámediggi doarju stivrra uhcitlogu, de sáhtta eanetlohku ovdandivvut ášši Gonagassii, gii mearrida galgágo eanetlogu mearrádus dohkkehuvvo vai fámuhuhttojuvvo.

Dáid njuolggadusaid duogázin lea departemeantta háliidus hehttet ovttasámi lahtu ja eará lahtuid searválaga badjeljenasteames sámi stivralahtuid eanetlogu gažaldagain, main lea erenoamáš mearkkašupmi sámi kultuvrii jna. Njuolggadusat dán sierranas meannudanvuogi birra eai almmatge earut Sámedikki välljen stivralahtuid ja fylkkadikki välljen stivralahtuid. Dáinna lágiin gustojit seamma meannudanjuolggadusat buot stivrra guđa jienastanvuogaduvvon lahtui.

Áššit mat sáhttet jurddašuvvo geavvat diekkár áššegieđahallamii, dáidet leat áššit mat čuoččaldahttet prinsihpalaš gažaldagaid sámi kultuvrra luondduvuođosa suodjaleami birra. Gonagas dat ferte dán dilis loahpalaččat mearridit, galgágo mearrádus dohkkehuvvo juos Finnmarkku veahkadat

ii boađe ovttá oaivili. Gonagas ferte viidát ja seagá-šlaččat árvvoštallat deasttaid mat bohtet ovdan áššis, ja ferte dán oktavuodas earret eará árvvoštallat álbmotrievtti njuolggadusaid sámi kultuvrra luondduvuđđosa suodjaleami birra.

7.4.5 Finnmarkkuopmodaga lohpi juogadit badjebáhca ja.

Kapihtal 2 sisdoallá viidáseappot njuolggadusaid, mat ásaahallet lobi dahkat muhtun ekonomalaš háldeamiid. Vuolgingadain lea ahte Finnmarkkuopmodat lea iehčanas riektesubjeakta, mii luđolaččat sáhtta dahkat ekonomalaš háldeamiid, juos lágas eai gávdno gáržžádusat.

Prinsihpalaččat deatalaš lea mearrádus §:s 14, mii ásaahallá Finnmarkkuopmodaga lobi juogadit badjebáhca. Finnmarkkuopmodat galgá jođihuvvot lága ulbmila mielde, mii gohčču lágidit dilálašvuođaid nu ahte fylkka eatnamat ja luondduvalljodagat hálldahuvvojit dássedis ja ekologalaččat suvdinnávccalaš vuogi mielde buorin sámi kultuvrii, boazodollui, ealáhusdoaimmaheapmái ja servodateallimii, fylkka ássiide ja muđui álbmogii. Dán vuodul mearriduvvo, ahte Finnmarkkuopmodat dušše sáhtta juogadit badjebáhca, juos das bänkodukšan, reaidaruhtan ja sullasaš hámis leat aktiva mat, go buot vealggit leat gessojuvvon eret, gártet eambo go dat mii dárbbášuvvo váfistit fitnodaga doaimma. Iige dat sáhte juogadit badjebáhca, mii boahatá gittaopmodaga vuovdimis. Dát lea vuodustuvvon dainna, ahte Finnmarkkuopmodaga opmodaga ii galgga sáhttit headjudit dainna lágiin, ahte gittaopmodat vuvdojuvvo eret ja vuovdinsubmi máksojuvvo badjebázan.

Departemeanta oainnu mielde seahtá lánka maiddái bidjat rámaid dasa, gii sáhtta váldit oasi vejolaš badjebáhca. Badjebáza boađásii njuolga Finnmarkku eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálddaheamis. Vejolaš badjebáza seahtádanne boahit fylkka ássiide buorin, ja lánka mearrida ahte Finnmarkkuopmodat sáhtta juogadit badjebáhca Finnmarkku fylkkadiggái, Sámediggái ja oktasávkálalaš ulbmiliidda, mat bohtet fylkka ássiide buorin.

7.4.6 Bearráigeahččolávdegoddi

Áimmahuššan dihtii muhtun dahkamušaid, mat eará fitnodagain gullet oamasteaddjiorgánaide, mearrida lánka válljet bearráigeahččolávdegotti, mii geahččá bearrái ahte fitnodat doaimmahuvvo Finnmarkkulága ja eará lánkamearrádusaid mielde. Bearráigeahččolávdegoddi galgá maiddái dohkkehít stivrra jahkereketdoalu ja jahkemuitalusa, ja

dohkkehít stivrra mearrádusaid loanaheami, badjebáhca juogadeami ja iežas buhtadasa mearrama birra. Bearráigeahččolávdegoddi galgá maiddái válljet reketdoallodárkkisteaddji. Bearráigeahččolávdegoddi šaddá Finnmarkkuopmodaga ja guovddáš eiseválddiid deatalaš gaskalađasin danne go lánka albmada, ahte bearráigeahččolávdegoddi juohke jagi galgá addit raportta Sámediggái, Finnmarkku fylkkadiggái ja departementii, mas lávdegoddi čilge bearráigeahččodoaimmas birra, árvvoštallá stivrra jahkemuitalusa, ja árvvoštallá mo lágat doibmet ja leago sávahahtti nuppástuhtit lágaid. Bearráigeahččolávdegottis galgá leat okta Sámedikki nammadan lahttu, okta Finnmarkku fylkkadikki nammadan lahttu ja okta Gonagasa nammadan lahttu. Stáhta lahttu bearráigeahččolávdegottis galgá deavdit eavttuid, mat leat alimusrievttiduopmáriidda, ja son galgá leat lávdegotti jođiheaddjin.

7.5 Lága kapihtal 3 – Ođasmuvvi valljodagat Finnmarkkuopmodaga eatnamiin

7.5.1 Álggahus

Kapihtal 3 ásaahallá ođasmuvvi valljodagaid hálddaheami Finnmarkkuopmodaga eatnamiin. Meahcevalljodagaid ávkástallan lea árbevirolaččat leamaš ja lea ain deatalaš Finnmarkkus. Ođđa hálldahanortnet ferte čielgasit ásaahallat Finnmarkku meahceburiid. Departemeanta evttoha oktasaš vuogatvuođa- ja hálldahanortnega, mii siskkilda eanaš ođasmuvvi valljodagaid fylkkas. Vuogatvuohta ávkástallat valljodagain lea juhkkajuovvon gieldda ássiid, fylkka ássiid ja muđui álbmoga gaskkas. Juohkin čuovvu eanaš dan geavada, mii dál gusto Finnmarkkus.

Ođđa áhtan lea, ahte gielddaide addojuvvo lohpi juohkit báikkálaš meahcegeavaheddjiide sierranas vuogatvuođa ávkástallat muhtun ođasmuvvi valljodagain ráddjejuvvon áigge. Ortnege ulbmilin lea nannet báikkálaš geavaheddjiid vuogatvuođa meahceburiide.

Ođasmuvvi valljodagaid hálddaheapmi lea bidjojuvvon Finnmarkkuopmodahkii, mas šaddá bajit ovddasvástádus das ahte hálldahuvvojit ekologalaččat suvdinnávccalaš vuogi mielde ja Finnmarkkulága ja eará lánkamearrádusaid rámaid siskkobelalde. Dát váfista ahte valljodagat hálldahuvvojit olislaččat ja guhkesáiggediđolaččat.

7.5.2 Ođasmuvvi valljodagaid hálddaheami váldoprinsihpat

Ođđa vuogádaga hábmemis ođasmuvvi valljodagaid hálddaheapmái lea departemeanta vuolgan muhtun

vuodðodeasttain. Sámi kultuvra ja eallinvuohki čatnasa čavgadit eallimii luonddus ja luondduvalljodagaid árbevirolaš geavaheapmái. Sámi kultuvrra luondduvuoðus ferte danne leat guovdil oðða hálddahanortnegis vai sámi álbmot sáhtta váfistit ja gárgeahttit kultuvrras. Maiddái fylkka eará ássiide mearkkaša almmatge beassanvuohta meahcevalljodagaide olu. Láhkaevttohus dáhttu danne, ahte buohkat geat ássat ovttá guovllus galget gieðahallojuvvojit ovttá láhkai, almmá earutkeahtta čearddalašvuoða vuoðul. Goalmmát váldodeasta lea deasta das, ahte eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálddaheapmi ferte váfistit, ahte luondu geavahuvvo ekologalaččat suvdinnávccalaš vuogi mielde.

Kapihtal 3 álggahuvvo mearrádusain §:s 20, mii mearrida váldoprinsihpaid oðasmuvvi valljodagaid hálddaheapmái. Finnmarkkuopmodat galgá eanaoamasteaddjin hálddahit oðasmuvvi valljodagaid eatnamiinnis Finnmarkkulága ulbmila mielde ja daid rámaid siskkobealde, mat čuvvot eará láhka-mearrádusain. Fuoðoláhka ja luossa- ja sáivaguolleláhka leat erenoamážit namahuvvon, dasgo dát lágat oktan gullelaš láhkaásahusaiguin mearridit guovdilis rámaid bivdui ja guolásteapmái. Muđui nanne § 20, ahte luondu mánggadáfotvuohta ja buvttadanmunni galget seailuhuvvot. Dát čuovvu Vuodðolága § 110 b.

7.5.3 Vuoigatvuohta ávkkástallat valljodagain

Láhka dáhttu meahcegeavahanvuoigatvuoðaid Finnmarkkuopmodaga eatnamiin juohkit iešguðet gieldda ássiid, fylkka ássiid ja muđui álbmoga gaskkas. Báikkálaš meahcegeavaheami bisuheami dihtii leat muhtun vuoigatvuoðat várrejuvvon gieldda ássiide, dan botta go fylkka ássit ja álbmot muđui ain galget beassat daid meahcevalljodagaide, main sis árbevirolaččat lea leamaš vuoigatvuohta ávkkástallat. Finnmarkkus leat olu luondduvalljodagat. Ássit olggobealde gieldda eai seaðe hehttejuvvo beassamis valljodagaide, mat gullet gieldda ássiide, juos valljodatvuoðus suvdá eambbosiid go báikkálaš geavaheddjiid. Láhka dáhttu dán vuoðul, ahte Finnmarkkuopmodat sáhtta addit fylkka ássiide ja álbmogii muđui vuoigatvuoða ávkkástallat valljodagain, mat vuolginsajis gullet gieldda ássiide.

Álbmogis galgá dálá gustoma mielde leat vuoigatvuohta bivdit smávvafoðožiid ja oaggut stákkuiin ja duorgguin. Dát leat vuoigatvuoðat, mat álbmogis leat stáhtaeatnamiin muđui riikkas ja mat das seh tet leat Finnmarkkusge. Beassanvuohta bivdit ja guolástit lea maiddái deatalaš vuoðusin olgoáibmo-eallimii. Álbmogii galgá lága mielde addojuvvot vuoigatvuohta lubmet iežas ruovttudollui ohcamuša mielde, juos valljodatvuoðus suvdá. Dát oktiivástida dálá lubmema geavadiin.

Fuoðobivdu, luomečoaggin ja muorraávdna-siid váldin ruovttuduodjái leat valljodagat, mat lága mielde gullet buot Finnmarkku ássiide. Dát leat valljodagat, maid buohkat Finnmarkkus leat beassan váldit, iige láhka nuppástuhte dan.

Muđui leat valljodagat eanaš várrejuvvon báikkálaš geavaheddjiide. Gieldda ássiide lea nappo várrejuvvon vuoigatvuohta bivdit jávreguoli sáimmaiguin, bivdit luosa mearas gittabivdosiiguin bivdobáikki čujuheami mielde, čoakkidit maniid ja uvjjaid, čuohppat lastamuoraid boaldámuššan dáludár-bui, loggut lavnnjiid boaldámuššan ja eará dáludár-bui ja váldit lastamuoraid ádestoalpun ja áhcestávrán boazodoallo- ja eanadoalloealáhussii. Vuoigatvuoðat gullet buohkaide, geat leat gieldda ássit, olles gieldda guovllu siskkobealde.

Buot vuoigatvuoðalaččat galget doahttalit daid gáržžádusaid vuoigatvuoðas ávkkástallat valljodagain, maid stáhtalaš eiseválddit leat mearridan lága vuodðosiin. Finnmarkkuopmodat sáhtta gáržžidit lobi eanaš meahcevalljodagaide, bidjat eavttuid lobii-de jna., vrd. čuoggáin 7.5.6. Sáhttet maiddái leat juhkkujuvvon sierranas báikkálaš geavahanvuoigatvuoðat, maid eará vuoigatvuoðalaččat fertejit doahttalit, vrd. čuoggáin 7.5.4. Láhka bidjá vassis hámoláš gáibádusaid meahcegeavaheapmái. Finnmarkkuopmodagas lea váldi mearridit, ahte valljodagain ávkkástallan ovdeha lobi, ja bivdui ja guolásteapmái mearrida láhka, ahte lohpi álo lea dárbbášlaš. Finnmarkkuopmodat sáhtta maiddái gáibidit divada bivddus ja guolásteamis, ja láhka addá muhtun dárkilet mearrádusaid dan birra

7.5.4 Báikkálaš geavaheddjiid sierranas vuoigatvuohta ávkkástallat meahcevalljodagain

Sihke čalmmustan dihtii mearkkašumi, mii meahcevalljodagaid geavaheamis lea leamaš, ja atnin dihtii deastta duoðalaš geavahandárbbuin, evttohuvvo lágas mearrádus báikkálaš ovdavuoigatvuoða birra oðasmuvvi valljodagaid omardeapmái. Báikkálaš ovdavuoigatvuoðaid ortnega galget gielddat hálddahit, ja dat sáhttet juolludit dakkár vuoigatvuoðaid iešguhtege guovllus siskkobealde. Mearrádus sulastahtta Sámi vuoigatvuoð alávdegotti evttohusa addit giliolbmuide vuoigatvuoða ásahtit geavahanguovluid.

Gielddalaš juolludanortnet, mas juolluduvvojit sierranas vuoigatvuoðat valljodagaid ávkkástallamii, ii guoskkat vuoigatvuoðaid, mat leat dábuhevon dábálaš diggerievttálaš prinsihpaid mielde. Dát lea čielgasit nannejuvvon §:s 5. Dákkár vuoigatvuoðat galget sáhttit dábuhevvo ja dahkkojuvvo gustovažžan dábálaš vuogi mielde. Almmatge lea váttis dábuhit ovttaskasrievttálaš vuoigatvuoðaid dan gea-

vaheami vuoðul, mii šaddá dán ortnega juolludan-mearrádusaid vuoðul.

Ovttatolbmot dahje joavkkut, geaid eallinvuððosa mealgadaš oassi bohtá oðasmuvvi valljodagaid ávkkástallamis, sáhttet oazžut sierranas vuoigatvuoða ávkkástallamii. Maid dán eavttu deavdin dárbbáša, ferte árvoštallojuvvot konkrehtalaččat earret eará guoskevačča boahtovuððosa vuoðul muðui, meahcevalljodagaid ávkkástallandárbbu ja meahcegeavaheami viidodaga vuoðul.

Giella sáhtta juolludit sierranas vuoigatvuoða ávkkástallamii gitta 10 jagi áigodaga rádjai ain hávállassii. Juolludanáššiid gieðahallamis galget hálldahanlága dábálaš áššegiedahallannjuolggadusat gusstot. Finnmarkkuopmodat šaddá bajit orgánan giellada ektui. Dát mearkkaša earret eará, ahte áššeosálaččat ja eará rievttálaččat váidalanberošteaddjit sáhttet guoddalit mearrádusa sierranas vuoigatvuoða juolludeami birra, ja ahte Finnmarkkuopmodat sáhtta rievdadit (oððasisdahkat) giellada mearrádusa iežas álgaga mielde.

Ortnet, mas lea báikkálaš ovdavuoigatvuohta oðasmuvvi valljodagaid ávkkástallamii, sáhtta doavvu mielde fáhtet dilálašvuoðaid, main sáhtta eahpidit leatgo gáibádusat oamastussii dahje dološ áiggi rájes geavaheapmái devdojuvvon. Ortnet šaddá dáinna lágiin molssaeaktun geavaheddjiide, geat eai hálit ášši čuoččáldahttit vai oččošedje nannejuvvot vuoigatvuoðaideaset vejolaš soahpameahttuvuoðas dan hárrái, leago guoskevaččas iehčanas vuoigatvuohta ávkkástallat oðasmuvvi valljodagain dihto guovllus.

7.5.5 Servviid bivdo- ja guolástanhálddaheapmi

Lága kapihtal 3 sisdoallá vejolašvuoða Finnmarkkuopmodahkii juolludit báikkálaš servviide ja ovtastusaide, maid ulbmilin lea ovddidit oktasáš bivdu ja guolásteami, vuoigatvuoða hálldahit dakkár valljodagaid dárkileappot mearriduvvon guovlluin Finnmarkkuopmodaga eatnamiin. Vuoigatvuoða báikkálaš hálddaheapmái sáhtta juolludit gitta 10 jagi áigodaga rádjai ain hávállassii. Dál leat mánja Finnmarkku čázadaga vuovrruhuvvon báikkálaš servviide ja ovtastusaide, maida lea juolluduvvon vuoigatvuohta vuovdit guolástangoarttaid stáhtaeatnamiin ja ieža háldet boaðuid guolásteami ovddideapmái. Dán lágaš ortnegiid sáhtta joatkit oðða hálldahanortnega siskkobealde.

7.5.6 Gáržžádusat ja eavttut

Láhka addá Finnmarkkuopmodahkii eanaoamasteaddjin, mii ovddasvástida ahte oðasmuvvi valljodagat hálldahuvvojit ekologalaččat bealuštahti ja

suvdinnávccalaš vuogi mielde, gelbbolašvuoða gáržžidit vuoigatvuoða valljodagas ávkkástallat, juos deasta valljodatvuððosis dan gáibida, vrd. §:in 27. Finnmarkkuopmodat sáhtta maiddá bidjat dárkilet eavttuid oðasmuvvi valljodagaid ávkkástallamii, juogo oppalaš mearrádusaid bokte dahje eavttuid bidjamiin lobiide. Vuolgingas leat dušše bivdu ja guolásteapmi, mat gáibidit lobi Finnmarkkuopmodagas, muhto Finnmarkkuopmodat sáhtta mearridit ahte ferte vižžojuvvot lohpi maiddá eará oðasmuvvi valljodagaid ávkkástallamii, vrd. §:in 25. Finnmarkkuopmodat sáhtta maiddá divada gáibidanvejolašvuoða bokte vassis mahttaí stivret man olu bivdojuvvo ja guolástuvvo.

Dáid gaskaomiid veagas sáhtta Finnmarkkuopmodat nagadit váfistit, ahte oðasmuvvi valljodagain ávkkástallojuvvo dainna lágiin, ahte valljodatvuoðus seailu.

7.5.7 Guolásteapmi Álaheaju, Deanu ja Njávdáma čázadagain

Sámi vuoigatvuoðalávdegoddi evttohi mánngaid nuppástusaid Álaheaju, Deanu ja Njávdáma čázadagaid guolástannjuolggadusaide. Evttohus bohci-dahtta mánja mohkkás gažaldaga, ja mánngas leat ovddidan oðða evttohusaid. Deanu ja Njávdáma guollemáddodagat leat dasa lassin oktasášvalljodagat, mat hálldahuvvojit ovtasbarggus Suomain, ja lea áigeguovdil muddet guoskevaš soahpamušaid.

Dán vuoðul ii leat departemeanta ovddidan evttohusaid dán proposišuvnnas, mat guoskkahivčče sierranas riektedilálašvuoðaid ja dán golmma čázadaga guolásteami sierranas ásahallama, vrd. §:in 28.

7.6 Meahcehálddaheami goziheapmi

Stáhta luonddugozáhus galgá luonddugozihanlága mielde gozihit almmolašrievttálaš láhkamearrádusaid mearrádusaid luondduvalljodagaid ávkkástallama, olgoáibmoeallima jna. birra, vrd. luonddugozihanlága §:in 2. Dáláža rádjai lea Statskoga meahcebálvalus doaimmahan dáid dahkamušaid Stáhta luonddugozáhusa beales Finnmarkkus. Statskoga meahcebálvalus lea lassin doaimmahan dan meahcegoziheami, man Statskog lea dárbbášan.

Finnmarkkuláhka ovdeha, ahte Stáhta luonddugozáhus boahhteáiggis goziha Finnmarkkus luonddugozihanlága mielde seamma láhkai go muðui riikkas. Mii gusto meahcegoziheapmái, man Finnmarkkuopmodat eanaoamasteaddjin dárbbáša, ja man Stáhta luonddugozáhus ii doaimmat luonddugozihanlága mielde, de evttohuvo nuppástus luonddugozihanlága §:ii 2, mii mearrida ahte Stáhta

luonddugozáhus Finnmarkkuopmodaga eatnamiin galgá doaimmahit lasi goziheami, juos dás šiehtta-ba Finnmarkkuopmodat ja departemeanta. Mearrá-dus lea vuođustuvvon dakkár geavtlaš deasttaide, ahte adnojuvvo uhccán ulbmillažžan ahte Finn-márkkuopmodat ja Stáhta luonddugozáhus guktot hukseba goabbat gozihanapparáhtaska.

7.7 Bákteruvkelága nuppástusat

Finnmárkkuláhka vuođđuduvvá, oassin álbmotrievttáláš geatnegasvuodaid ollašuhhtimis, dasa ahte sámiiin galgá leat duođalaš váikkuhanfápmu fylkka areálahálddaheapmái ja duođalaš váikkuhanfápmu gažaldahkii sámii kultuvrra, boazodoalu, ealáhusdoaimmaheami ja servodateallima luondduvuođosa suodjaleamis. ILO-soahpamuša artihkal 15 sisdoallá maiddái erenoamáš gáibádusaid álgoálbmogiid váikkuhanfápmui minerálavalljodagaid ávkkástallamis jna.

Finnmárkku minerálavalljodagaid hálddaheapmi lea deatalaš oassi buohkanas areálahálddaheamis ja danne láchkaevttohus sisdoallá njuolggadusaid, mat galget váfistit sámii váikkuhanfápmu minerálaássiide, namalassii ássiide šerpema, muhtema ja mihtádusa birra bákteruvkelága mielde.

Bákteruvkelága vuolginsadjin lea bákterulodolašvuoda prinsihppa, mii mearrida ahte juohkehaččas lea vuoigatvuohta lága eavttuiguin šerpet (ohcat), muhtet (guorahallat) ja oážžut mihtádusa muhtehahti minerálaid gávdnosiin iežas dahje nuppiid eatnamis, vrd. bákteruvkelága §:in 2. Váfistan dihtii sámii váikkuhanfápmu ássiide bákteruvkelága mielde evttuhuvvojit vissis gáržžádusat dán vuolginsadjái šerpemii, muhtemii ja mihtádussii Finnmarkkus.

Nuppástusat mielddisbuktet, ahte sámii beroštusain galgá atnit deastta ja fuolahit bákteruvkelága dálá vuogádaga bokte dainna lágiin, ahte addojuvvojit sierranas áššegieđahallannjuolggadusat Finnmarkku ruvkeássiide. Šerpemii evttuhuvvo ortnet, mas šerpejeaddjit galgá dieđihit Sámediggái, eanaoamasteaddjái ja boazodoalu guovllustivrii ja orohatstivrii. Muhtemii ja mihtádussii mearrida láchka, ahte bákteruvkeiseválddit sáhttet biehttalit ohcamuša muhtema ja mihtádusa birra, juos oktasaš deasttat dan gáibidit. Árvvoštallamis galgá sámii beroštusaid atnit mearkkašahtti dettolažžan. Sámediggái, eanaoamasteaddjái, fylkkamánnaí, fylkkadiggái, gildii ja boazodoalu guovllustivrii ja orohatstivrii galgá addit vejolašvuoda cealkit oaivila. Juos Sámediggi dahje Finnmarkkuopmodat eanaoamasteaddjin vuosttaldeaba addimis lobi muhtemii dahje mihtádussii, de galgá departemeanta mearridit ássi. Departemeanttas lea bajit ovddasvástádus das, ahte

vejolaš lohpi ii rihko álbmotriektenjuolggadusaid sámii kultuvrra luondduvuođosa suodjaleami birra, ja ahte das eai leat dakkár negatiiva čuvvosat sámii kultuvrra suodjaleapmái jna. ahte dan seahtá gieldit.

Evttohus: Láchka riektedilálašvuodaid ja eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálddaheami birra Finnmarkku fylkkas (Finnmárkkuláhka)

Kapihtal 1 Dábálaš mearrádusat

§ 1 Lága ulbmil

Lága ulbmil lea lágidit dilálašvuodaid nu, ahte eatnamat ja luondduvalljodagat Finnmarkku fylkkas hálddahuvvojit dássedis ja ekologalaččat suvdinnávccalaš vuogi mielde sámii kultuvrii, boazodolui, ealáhusdoaimmaheapmái ja servodateallimii, fylkka ássiide ja muđui álbmogii buorrin.

§ 2 Doaibmaviidodat

Láchka gusto gittaopmodagaide ja čázadagaide oktan luondduvalljodagaiguin Finnmarkku fylkkas. Gáddesárgás gusto láchka nu guhkás merrii go ovttaskas oamastanvuoigatvuohta ollá.

§ 3 Gaskavuohta álbmotriektái

Láchka galgá adnojuvvot álbmotrievtti álgoálbmot- ja veahádatnjuolggadusaid mielde ja daid mearrádusaid mielde, mat leat šiehtaduvvon vieris stáhtaiguin guolásteami birra rádjaguovlluin.

§ 4 Válddahusat mehciid hálddaheapmái

Sámediggi sáhtta addit válddahusaid dasa, mo mehciid geavahannuppástusa váikkuhus sámii kultuvrii, boazodolui, ealáhusdoaimmaheapmái ja servodateallimii galgá árvvoštallojuvvot. Válddahusaid ja válddahusaid nuppástusaid galgá departemeanta dohkkehit.

Mehciid geavaheami nuppástusássiin galget stáhtalaš, fylkkagielddalaš ja gielddalaš eiseválddit Sámedikki válddahusaid vuođul árvvoštallat, mo nuppástus váikkuha sámii kultuvrii, boazodolui, ealáhusdoaimmaheapmái ja servodateallimii.

§ 5 Gaskavuohta bissovaš vuoigatvuođaide

Dát láchka ii guoskkat ovttaskas dahje oktasaš vuoigatvuođaid, mat vuođđuduvvet oamastussii dahje dološ áiggi rájes geavaheapmái.

Vuoigatvuođat, mat sámii boazodolliin leat vuođosa alde nugo namahuvvo vuosttas lađđasis dahje boazodoallolága mielde, eai gáržžiduvvo dán lága bokte.

Kapihtal 2 Finnmarkkuopmodat*§ 6 Finnmarkkuopmodaga riektedilli*

Finnmarkkuopmodat lea Finnmarkkus orru sierra riektesubjeakta, mii galgá hálldahit eatnamiid ja luondduvalljodagaid jd., maid dat oamasta lága ulbmila mielde ja muđui dán lága njuolggadusaid mielde.

§ 7 Finnmarkkuopmodaga stivra

Finnmarkkuopmodaga jođiha čieža olbmo stivra.

Finnmarkku fylkkadiggi ja Sámediggi välljeba ieža goabbáge golbma lahtu oktan persovnnalaš sadjásašlahtuiguin. Lahtut ja sadjásašlahtut galget leat Finnmarkku ássit. Sámedikki välljen lahtuid gaskkas galgaba uhcimustá okta stivralahttu ja su sadjásašlahttu leat boazodoalu ovddasteaddjit. Sihke lahttun ja sadjásašlahttun galgaba guktot orgánat välljet sihke nissoniid ja dievdduid. Orgána galgá välljet lahtuid ja sadjásašlahtuid ovttá ollái. Stivralahttun dahje sadjásašlahttun ii sáhte välljet Finnmarkkuopmodaga virgehasaid, Finnmarkkuopmodaga rehketdoallodárkkisteaddji ja bearráigeahččolávdegotti lahtuid ja sadjásašlahtuid.

Gonagas nammada ovttá stivralahttu ja su persovnnalaš sadjásašlahttu. Guoskevaččas ii leat jienastanvuoigatvuohta stivrras.

Stivralahttu ja sadjásašlahttu nammaduvvojit njealji jahkái hávállassii. Ii oktage sáhte leat stivralahttun eambo go logi jagi oktilassii.

Stivralahtuid ja sadjásašlahtuid sáhtá orgána, mii lea nammadan guoskevačča, bidjat eret. Orgána galgá dalle ođđasis välljet lahtuid ja sadjásašlahtuid ovttá ollái.

Stivralahttuin ja sadjásašlahttuin lea vuoigatvuohta luohpat ovdal go bálvalusáigi lea nohkan, juos lea erenoamáš ártá. Stivrui ja orgánii, mii lea nammadan guoskevačča, galgá addojuvvot govttolaš ovdalgihtedieđáhus. Viđat lađđasa nubbi čuokkis guohtu seamma láchkai.

Stivra vällje ieš lahtuidis gaskkas jođiheaddji ja nubbejođiheaddji. Juos ii oktage oáččo eanetlogu, de lea stáhta nammadan stivralahttu jođiheaddji.

§ 8 Dárkileappot gorreválggaid birra

Stivralahtuid ja sadjásašlahtuid válggat galget dollojuvvot gorreválgan nugo namahuvvo gielddalágas § 37, juos uhcimustá okta orgána lahtu dan gáibida.

Juos gorreválggain lea dárbbaslaš deavdit gáibádusa, man mielde lahtuid ja sadjásašlahtuid gaskkas galget leat sihke nissonat ja dievddut, de galgá beare uhccán ovddastuvvon sohkaheali evttohasaid

loktet badjeliidda dan listtas, mii lea ožžon uhcimus jienaid daid listtaid gaskkas mat galget ovddastuvot. Juos leat ovttá meare jienat, de mearriduvvo vuorbádeami bokte guđe listtas loktejuvvo badjeliidda.

Juos Sámedikki gorreválggain lea dárbbaslaš deavdit gáibádusa, man mielde okta stivralahttuin ja su sadjásašlahttu galgaba leat boazodoalu ovddasteaddjit, de galgá boazodoalu ovddasteddjiid loktet badjeliidda dan listtas, mii lea ožžon uhcimus jienaid daid listtaid gaskkas, mat galget ovddastuvvot ja main leat dakkár evttohasat. Juos ii leat oktage dakkár lista, de manná manimus stivrasadji boazodoalu ovddasteddjiide, geat leat dan listtas mii lea ožžon eanemus jienaid daid listtaid gaskkas, main leat dakkár evttohasat. Juos leat ovttá meare jienat, de mearriduvvo vuorbádeami bokte guđe lista oážžu eanemus dahje uhcimus jienaid.

§ 9 Stivrra dahkamušat ja áššegieđahallan

Finnmarkkuopmodaga hálldaheapmi gullá stivrra vuollái. Stivra galgá fuolahit doibmii bealuštahti organiserema. Stivra galgá dárbbaslaš olis mearridit doibmii plánaid, budjeahta, válddahasaid ja bagadusaid. Stivra guorahallá daid, maid atná dárbbaslašžan vai sáhtá doaimmahit dahkamušaidis. Stivra čađaha dakkár guorahallamiid, juos okta stivralahttu gáibida dan.

Stivrajođiheaddji galgá fuolahit, ahte stivra gieđahallá áigeovdilis áššiid ja ahte stivra gohččojuvvo čoahkkái ulbmillaš vuogi mielde ja govttolaš áigemeriin. Okta stivralahttu sáhtá gáibidit stivrra gieđahallat dihto áššiid.

Stivra galgá gieđahallat áššiid čoahkkimis, juos jođiheaddji ii gávnnat ahte ášši sáhtá váldit ovdan čálalaččat dahje gieđahallat eará sihkkaris vuogi mielde. Okta stivralahttu sáhtá gáibidit čoahkkingieđahallama.

Stivra sáhtá dahkat mearrádusaid, go uhcimustá vihtta jienastanvuoigatvuođalačča leat das. Mearrádusat dahkkojuvvot dábálaš eanetloguin, juos eará ii čuovo §:s 10.

Go leat ovttá meare jienat, de adnojuvvo mearrádus datgeahtá. Juos stáhta nammadan stivralahttu atná dárbbaslašžan Finnmarkkuopmodaga doibmii ahte mearrádus dahkkojuvvo, de son sáhtá bivdit departemeantta mearridit ášši. Departemeantta mearrádus dahká stivrimearrádusa mađđasa. Das ii sáhte váidalit Gonagassii.

Stivra addá jahkásaččat muitalusa bearráigeahččolávdegoddi Finnmarkkuopmodaga doaimma birra. Muitalusa galgá namalassii čilget mehčiid geavaheami nupástusaid ja árvoštallat maid nupástusat mearkkašit sámi kultuvrra, boazodoalu,

ealáhusdoaimmaheami ja servodateallima luondduvuoðosii. Stivra mearrida ieš iežas buhtadasa. Buh-tadasa máksá Finnmarkkuopmodat.

§ 10 Mehciid geavaheami nuppástusat jd. áššit

Mehciid geavaheami nuppástusáššiin galgá Finn-márkkuopmodat árvvoštallat, mo nuppástus váik-kuha sámi kultuvrii, boazodollui, ealáhusdoaimma-heapmái ja servodateallimii. Árvvoštallamis galgá § 4 mielde atnit Sámedikki válldahusaid vuoðđun.

Mehciid geavaheami nuppástusmearrádusat gáibidit álo uhcimustá njealji jienastanvuoigaduv-von stivralahtu miellasuvvama, juos olles uhcitloh-ku vuoðđudallá oainnus sámi kultuvrra, boazodoa-lu, ealáhusdoaimmaheami ja servodateallima destii, mii lea árvvoštallojuvvon Sámedikki válldahusaid vuoðul. Juos eanetlogus eai leat eambo go njealjjs, de sáhtá uhcitlohku stivračoahkkima áigge ovta oli gáibidit ášši Sámedikki gieðahallamii. Juos Sá-mediggi ii dohkket eanetlogu mearrádusa, dahje ii gieðahala ášši govttolaš áiggi sisa, de sáhtá stivrra eanetlohku ovta oli gáibidit Finnmarkkuopmodaga váldit ášši ovdan Gonagasain, gii mearrida galgágo mearrádus dohkkehuvvot. Mearrádusa dohkkehe-ampi dahká stivramearrádusa maððása.

Stivra sáhtá dušše fápmudit virgehasaid ja ea-ráid mearridit mehciid geavahannuppástusa, juos uhcimustá njeallje stivralahtu jienastit dan beale. Nubbi laðas nuppi čuoggás njealját čuoggái gusto seamma láhkai.

Dán paragrafa mearrádusat gustojit seamma láhkai mehciid dahje meahcevuogiatvuoðaid vuov-din- ja láigohanáššiide, oðasmuvvi valljodagaid báikkálaš sierranas ávkástallanvuogiatvuoða juol-ludeapmái ja bivddu ja guolásteami báikkálaš háld-daheapmái. Dán paragrafa mearrádusat eai gusto eará áššiide kapihttala 3 mielde.

§ 11 Ovddastus

Stivra ovddasta Finnmarkkuopmodaga olggos-guvlui ja vuolláičállá dan firpmá beales.

Stivra sáhtá addit ovta dahje mángga stivra-lahttui dahje eará nammejaolbmuide vuogiatvuoða vuolláičállit Finnmarkkuopmodaga firpmá beales. Vuogiatvuoða vuolláičállit firpmá beales sáhtá goas ihkinassii rávkot ruoktot.

Juos oktage, gii ovddasta Finnmarkkuopmoda-ga olggosguvlui dán mearrádusa mielde, lea man-nan guhkkelii go su váldi juoksu, de háldogeavahe-ampi ii čana Finnmarkkuopmodaga, go dát duoða-šta ahte mieldešiehtadalli áddii dahje livččii galgan áddet, ahte lea mannan guhkkelii go váldi juoksu ja ahte livččii riidán rehálašvuoða dahkat háldogeava-heami gustojeaddjin.

§ 12 Rehketdoallu, rehketdoalldárkkisteapmi ja logaheapmi

Finnmarkkuopmodat galgá doallat rehkega reh-ketdoallolága njuolggadusaid mielde.

Rehketdoalu galgá stáhta autoriseren rehket-doalldárkkisteaddji dárkkistit. Rehketdoalldárk-kisteaddji galgá juohke rehketdoallojagi ovddas ad-dit dárkkástusmuitalusa Finnmarkkuopmodaga stivrii.

Finnmarkkuopmodat galgá logahuvvot fitnodat-logahallamii.

§ 13 Bántideapmi ja vealgeoaguheapmi

Gittaopmodaga, man Finnmarkkuopmodat oa-masta, ja ráddjejuvvon vuogiatvuoðaid, mat Finn-márkkuopmodagas leat earáid oamastan gittaop-modagas, ii sáhte bidjat dáhkádussan vealggi dahje eará geatnegasvuoðaid ovddas eaige dat sáhte leat velgoheaddjuogušanáhtun. Dát ii dattetge gusto opmodagaide ja ráddjejuvvon vuogiatvuoðaide op-modagain, mat leat čuldojuvvon almmolaš juohko-gávppi bokte ja mat leat biddjojuvvon huksenguov-lun plánain plána- ja huksenlága mielde, dahje čul-dojuvvon viessosajiide maidda lea huksejuvvon.

Finnmarkkuopmodaga ii sáhte reastaluhttit da-hje das ii sáhte álggahit vealgešiehtadallamiid.

§ 14 Badjebáhcaga juogadeapmi

Juos Finnmarkkuopmodagas lea bánkoduksan, reaidaruhtan dahje sullasaš aktivan, main lea gesso-juvvon vejolaš vealggi ovddas, eambo go dat mii dárbbášuvvo várrin váfistit doaimma, de sáhtá stiv-ra mearridit ahte badjebáza ollásit dahje oassálassii máksojuvvo Finnmarkku fylkkagildii, Sámediggái, fylkka gielddaide dahje oktasašavkki ulbmiliidda, mat bohtet fylkka ássiide buorrin. Badjebáhcaga sáhtá dattetge dušše máksit, juos bánkoduvssaid, reaidaruða ja sullasaččaid submi lea stuorát go Finnmarkkuopmodaga buohkanas vuottut gittaop-modagaid vuovdimis ceggema rájes, main lea ges-sojuvvon gittaopmodagaid investeremiid ovddas.

§ 15 Bearráigeahččolávdegoddi

Stivrra doaimma bearráigeahččá bearráigea-hččolávdegoddi, mas leat golbma lahtu. Finnmark-ku fylkkadiggi, Sámediggi ja Gonagas nammadit guhtege ovta lahtu ja persovnnalaš sadjásašlahtu. Lahttun ja sadjásašlahttun galgá iešguhtege orgána nammadit dievddu ja nissona. Stáhta nammadan lahttu ja sadjásašlahttu galgaba deavdit gáibádu-said, maid duopmostuolloláhka bidjá alimusrievtti-

Lága birra riektedilálašvuoðaid ja eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálddaheami birra
Finnmárkku fylkkas (Finnmárkkuláhka)

duopmáriidda. Lahtut ja sadjásašlahtut nammaduv-
vojit gitta njealj jagi rádjai háválassii. Ii oktage sáh-
te leat lahttun eambo go logi jagi oktilassii. Lahttu,
gean stáhta lea nammadan, lea lávdegotti joði-
headdji.

Bearráigeahččolávdegoddi galgá:

- a) bearráigeahččat ahte Finnmarkkuopmodaga
doaimma joðihuvvo Finnmarkkulága ja eará lách-
kamearrádusaid mielde,
- á) välljet ovttá dahje mánga stáhta autoriseren reh-
ketdoallojárkkisteaddji dárkkistit Finnmark-
kuopmodaga rehketoalu,
- b) dohkkehit Finnmarkkuopmodaga jahkereket-
doalu, jahkemuitulusa ja dárkkástusmuitulusa,
- c) dohkkehit stivrra buhtadasa,
- č) dohkkehit loanahemiid ja dáhkideamiid ja
- d) dohkkehit badjebáhčaga juogadeami.

Juos leat sierramielálašvuoðat, de eanetlohku
mearrida. Mearrádusaide nugo namahuvvon nuppi
laððasis bustávas č ja d gáibiduvvo ovttamielála-
švuohta.

Bearráigeahččolávdegoddi galgá fidnet buot dá-
buhahhti dieðuid Finnmarkkuopmodagas, maid
dárbbáša dahkamušaidis čadaheapmái dán para-
gráfa mielde.

Bearráigeahččolávdegoddi addá jahkásaččat ra-
portta Finnmarkku fylkkadiggái, Sámediggái ja de-
partmentii. Raporttas galgá bearráigeahččolávde-
goddi čilget bearráigeahččodoaimmas, árvoštallat
stivrra jahkemuitulusa ja dilálašvuoðaid maid dat
siskkilda, ja árvoštallat mo dát láchka doaimmá ja
leago sávahahti dan nuppástuhttit.

Bearráigeahččolávdegotti goluid máksá Finn-
markkuopmodat. Buhtadasa lahtuide ja sadjása-
šlahtuide máksá dat orgána, mii lea nammadan
guoskevačča.

§ 16 Stivralahtuid j.e. ránggáštus- ja buhtadasovddasvástádus

Stivrra lahttu, firpmávuolláičáli, rehketoallo-
dárkkisteaddji, hovdejeaddji virgehas geasa lea ad-
dojuvvon váldi dahkat mearrádusaid Finnmark-
kuopmodaga beales ráddjejuvvon áššeduovdagiid
siskkobealde, dahje bearráigeahččolávdegotti laht-
tu, gii fasttes jearggahisvuoðain čadaha dahkamuš-
šaidis Finnmarkkuopmodaga beales, ránggáštuvvo
sáhkuiquin dahje čavgejeaddji dilálašvuoðain gid-
dagasain gitta jagi rádjai.

Stivrra lahttu, gii eaktodáhtus dahje sahtedohko
lea dagahan Finnmarkkuopmodahkii manahusa
luohttámušdoaimma čađahettiin, lea geatnegas
buhttet manahusa. Bearráigeahččolávdegoddi
mearrida, gáibiduvvogo buhtadas.

§ 17 Gaskavuolta almmusvuoðaláhkii ja hálldahanláhkii

Finnmarkkuopmodaga áššegirjijt leat almmo-
laččat almmusvuoðalága njuolggadusaid mielde.
Go oaidningáibádus biehttaluvvo, de sáhtta váidalit
Finnmarkku fylkkamánái gažaldaga, leago lohpi
beaitit áššegirjii almmusvuoðas.

Hálldahanlága kapihtal II ja III gustojit Finn-
markkuopmodahkii.

§ 18 Álbmotmeahcit, bággolonisteampi

Eatnamat, maid Finnmarkkuopmodat oamasta,
sáhttet biddjojuvvo albmoteahccin luonddugáht-
tenlága mielde almmá ahte Finnmarkkuopmodat
sáhtta gáibidit buhtadasa. Geavahannjuolggadusaid
hábmemis galgá deattuhit, ahte árbevirolaš geava-
heami sáhtta joatkit.

Finnmarkkuopmodat ii sáhte gáibidit buhtadasa
bággolonisteamis almmolaš ulbmiliidda, mat leat
ovdun Finnmarkku fylkkagildii dahje Finnmarkku
gielddaide. Iige Finnmarkkuopmodat sáhte gáibidit
buhtadasa bággolonisteamis, mii lea ovdun stáhtii
dahje fitnodahkii, man stáhta oamasta okto, buohc-
cevisui dahje eará dálkkaslaš dahje psykiátralaš in-
stitušuvdnii dahje sullasaččaide, girkuide, girko-
gárddiide, oahppoulbmiliidda, dávvirvuorkkáide
dahje kulturmuitedoaimbajuide.

§ 19 Gaskavuolta boahhtevaš láchkamearrádusaide

Finnmarkkuopmodat ii leat suodjaluvvon dan
vuostá, ahte dan riektedilli dahje vuoigatvuoðat
nuppástuhttojuvvojit, gáržžiduvvojit dahje fámu-
huhttojuvvojit lága bokte.

Kapihtal 3 Ođasmuvvi valljodagat Finnmarkkuopmodaga eatnamiin

§ 20 Hálddaheami váldoprinsihpat

Finnmarkkuopmodat galgá hálldahit iežas eat-
namiid ođasmuvvi valljodagaid lága ulbmila mielde
ja daid rámaid siskkobealde mat čuvvot fuoðdolá-
gas, luossa- ja sáivaguollelágas ja eará láchkamearrá-
dusain. Luonddu mánggadáfotvuoða ja buvttadan-
muni galgá sealluhit.

§ 21 Álbmoga vuoigatvuoðat

Dán kapihtala njuolggadusaid mielde ja daid rá-
maid siskkobealde mat čuvvot eará láchkamearrádu-
sain, lea buohkain geat manimus jagi leat ássan ja
ain ássat Norggas, vuoigatvuohta Finnmarkkuop-
modaga eatnamiin bivdit smávvafoðožiid ja oaggut

čázadagain stákkuin ja duorgguin. Finnmarkkuopmodat sáhtta addit lobi ávkkástallat oðasmuvvi valljodagain nugo namahuvvo vuosttas čuoggás.

Finnmarkkuopmodat sáhtta addit olbmuide, geat mañimuš jagi leat ássan ja ain ássat Norggas, ja earáide lobi ávkkástallat oðasmuvvi valljodagain nugo namahuvvo §§:in 22 ja 23 dan mahttaí go valljodat suvdá. Olbmuide nugo lea namahuvvon vuosttas čuoggás, galgá ohcamuša vuoðul dábálaččat addit lobi lubmet iežaset ruovttudollui.

§ 22 Finnmarkku ássiid vuoigatvuoðat

Dán kapihttala njuolggadusaid mielde ja daid rámaid siskkobealde, mat čuvvot eará láhkamearrádusain, lea sis geat ássat Finnmarkku fylkkas, vuoigatvuohta Finnmarkkuopmodaga eatnamiin bivdit fuoððuid, čoaggit luopmániid ja váldit muorraávdnasiid ruovttuduodjai.

Eanadoalloopmodahkii gullá guohtunvuoigatvuohta nu stuorra gárjai go sáhtta dálvvi badjel biebmata eanaopmodagas.

Finnmarkkuopmodat sáhtta addit Finnmarkku ássiide lobi ávkkástallat oðasmuvvi valljodagain nugo namahuvvo §:s 23 dan mahttaí go valljodagat suvdet.

§ 23 Gieldda ássiid vuoigatvuoðat

Dán kapihttala njuolggadusaid mielde ja daid rámaid siskkobealde, mat čuvvot eará láhkamearrádusain, lea sis geat ássat gielddas mii lea Finnmarkku fylkkas, Finnmarkkuopmodaga eatnamiin vuoigatvuohta:

- a) bivdit sáivaguliid firpmiiguin,
- á) bivdit sáivačázis goðði luossaguliid gittabivdosiin mearas,
- b) čoakkildit maniid ja uvjjaid,
- c) čuohppat lastamuoraid boaldámuššan viessodárbui,
- č) loggut lavnnjiid boaldámuššan ja eará viessodárbui ja
- d) váldit lastamuoraid áidestoalpun ja áhcestávrán boazodoallo- ja eanadoalloaláhusa atnui.

Boazodolliin lea bohccuid guoðohettiin gielddas seamma vuoigatvuohta go gieldda ássiin.

§ 24 Sierranas vuoigatvuohta báikkálaš ávkkástallamii

Ovttaskas persovnaide dahje persovdnajoavkkuide, geaid eallinvuoðosa mealgadaš oassi čatnasa oðasmuvvi valljodagaid ávkkástallamii, sáhtta gielda gitta 10 jagi rádjai hávállassii addit sierranas vuoigatvuoða ávkkástallat oðasmuvvi valljodagain nugo

namahuvvo §§ 21 rájes 23 rádjai dárkileappot albmahuvvon guovlluin gielddas. Vuosttas čuokkis ii gusto fuoððuid ja smávvafoðžiid bivdimii, oaggumii čázadagain stákkuin ja duorgguin ja sáivačázis goðði luossaguliid guolásteapmái mearas gittabivdosiin.

Finnmarkkuopmodat sáhtta addit oppalaš mearrádusaid, mo gielddat galget gieðahallat ja árvoštallat áššiid dán paragrafa mielde. Finnmarkkuopmodat lea váidalusorgánan gieldda dahkan mearrádusaid hárrái.

§ 25 Dárkilet eavttut oðasmuvvi valljodagaid ávkkástallamii

Finnmarkkuopmodat sáhtta mearridit dárkilet mearrádusaid oðasmuvvi valljodagaid ávkkástallamii nugo namahuvvo §§ 21 rájes 23 rádjai. Finnmarkkuopmodat sáhtta gáibidit ávkkástallamii lobi. Lobiide sáhttet biddjojuvvot eavttut.

Bivdui ja guolásteapmái dárbbasuvvo álo lohpi. Son gii oazžu lobi, galgá vuostáváldit goartta dahje sullasačča, mii čájeha ahte sus lea lohpi. Departemeantta miellasuvvamiin sáhtta Finnmarkkuopmodat mearridit spiehkastagaid dán laððasa mearrádusain.

Bivdo- ja guolástanlobis sáhtta Finnmarkkuopmodat gáibidit divada. Finnmarkku ássiid divat ii galgga leat alit go guovtte dan maðe go gieldda ássiid divat. Divada ii sáhte gáibidit sierranas vuoigatvuoðaid juohkimis § 24 mielde.

Sáivačázis goðði luossaguliid sáhtta bivdit dušše gittabivdosiin mearas mañjil go Finnmarkkuopmodat lea čujuhan bivdosaji.

§ 26 Bivddu ja guolásteami báikkálaš hálldaheapmi

Finnmarkkuopmodat sáhtta gitta 10 jagi rádjai hávállassii juohkit báikkálaš servviide, maid ulbmilin lea ovddidit oktasaččat bivddu ja guolásteami, sierranas vuoigatvuoða hálldaheit bivddu ja guolásteami dárkileappot albmahuvvon guovlluin Finnmarkkuopmodaga eatnamiin.

§ 27 Ávkkástallama gáržžádusat

Finnmarkkuopmodat sáhtta dárkileappot albmahuvvon guovlluide mearridit gáržžádusaid oðasmuvvi valljodagaid ávkkástallanlohpaí nugo namahuvvo §§ 21 rájes 23 rádjai, juos deasta valljodagas gáibida dan. Gielddaid, fuoððo- ja guolástaneiseválddiid jna. ja guoskevaš geavaheddjiid servviid, galgá gulla ovddalgihtii.

Fuoððuid ja smávvafoðžiid bivdinlohpegáržžá-

Lága birra riektedilálašvuođaid ja eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálldaheami birra
Finnmárkku fylkkas (Finnmárkkuláhka)

dusaid ja čázadagain stákkuin ja duorgguin oaggunlohpegáržžádusaid galgá juohkit gorálaččat geavaheddjiid gaskkas nugo namahuvvo §§ 21 rájes 24 rádjai.

§ 28 Guolásteapmi Álaheaju, Deanu ja Njávdáma čázadagain

Dán kapihttala mearrádusat eai guoskka Álaheaju, Deanu ja Njávdáma čázadagaid erenoamáš vuoigatvuođadilálašvuođaide ja erenoamáš ásahtalamii.

Kapihtal 4 Loahppamearrádusat

§ 29 Fápmuiboahhtin

Láhka gusto dan áiggi rájes, go Gonagas mearrida. Gonagas sáhtta bidjat fápmui iešguđege mearrádusa iešguđege áigái.

§ 30 Muhtádusnuolggadusat

Kapihttala 2 fápmuiboahhtimis váldá Finnmarkkuopmodat badjelasas daid gittaopmodagaid Finnmarkkus, maid Statskog SF oamasta. Seamma láhkai gustojit gittaopmodagaid ráddjejuvnon vuoigatvuođat. Ođđasislogaheapmi vuođđogirjái dáhpáhuvá nammanuppástuhttimiin. Sirdin dáhpáhuvá verolaš jotkkolašvuođain iige dagat vearrogeatnegasvuođa Statskog SFii vearrologa § 5–2 mielde.

Finnmarkkuopmodat váldá badjelasas persovnnalaš ovddasvástádusa Statskog SFas bántagiddehusain ja eará ruhtageatnegasvuođaid giddehusain daid opmodagain dahje vuoigatvuođain, maid Finnmarkkuopmodat váldá badjelasas. Finnmarkkuopmodat váldá maidđái badjelasas ovddasvástádusa šiehtadusain geavahanvuoigatvuođaid, láigovuoigatvuođaid js. birra daid opmodagaid ja vuoigatvuođaid dáfus, maid váldá badjelasas. Finnmarkkuopmodat váldá badjelasas konsešuvnnaid ja doaimbaloibiid jna., mat Statskog SFas leat daid opmodagain ja vuoigatvuođain, maid váldá badjelasas.

Finnmarkkuopmodagas lea šiehtadusa mielde Statskog SFain vuoigatvuohta váldit badjelasas šiehtadusaid, maid Statskog SF lea dahkan doaimma hárrái Finnmarkkus.

Gii kapihttala 2 fápmuiboahhtimis lea Statskog SFa virgehas ja geas lea bargobáiki Finnmarkku fylkkas, adnojuvvo Finnmarkkuopmodaga virgehassan fápmuiboahhtináiggi rájes seamma bálká- ja bargoeavttuiguin go sus ledje Statskog SFas, juos virgehas ii leačča dieđihan ahte son ii hálit dan. Fápmuiboahhtináiggi rájes eai leat Statskog SFa virgehasat, geain lea bargobáiki Finnmarkkus, šat Statskog SFa virgehasat, juos dat ii leačča vasedin šiehtaduvvon.

Stivralahttu, gean stáhta lea nammadan, gohčču Finnmarkkuopmodaga vuosttas stivračoahkkimii. Stivra galgá fuolahit, ahte Finnmarkkuopmodat lo-gahuvvo fitnodatlogahallamii ovdal go guhtta mánu leat vássán fápmuiboahhtima rájes.

Muđui sáhtta Gonagas addit dárkilet muhtádusnuolggadusaid.

§ 31 Eará láhkamearrádusaid nuppástusat

Dan áiggi rájes go Gonagas mearrida, dahkkojuvvojit čuovvovaš nuppástusat eará láhkamearrádusaide:

1. Láhka njukčamánu 12. 1965 stáhta čálitkeahtes eatnamiid birra Finnmarkku fylkkas fámuhttojuvvo.
2. Láhkii geassemánu 30. 1972 nr. 70 bákteruvkiid birra dahkkojuvvojit čuovvovaš nuppástusat: Kapihttalis 2 galgá ođđa § 7 a čuodjat:
Sierranjuolggadusat šerpema birra Finnmarkkus
Šerpemis Finnmarkku fylkkas galgá šerpejead-dji mañimustá vahku ovdal go šerpen álgá, čálla-láččat dieđihit Sámediggái, eanaoamasteaddjái ja boazodoalu guoskevaš guovllustivrii ja orohatstivrii. Juos šerpejead-dji áigu meassat eatnamiid, de galgá albmadi meassanbáikki.

Kapihttalis 3 galgá ođđa § 22 a čuodjat:

Sierranjuolggadusat muhtema birra Finnmarkkus

Ohcamušaid muhtema birra Finnmarkku fylkkas sáhtta biehttalit, juos oktasaš deasttat mannet vuostá ohcamuššii mieđiheami. Árvoštallamis galgá deastta sámi kultuvrras, boazodoalus, ealahusdoaimmaheamis ja servodateallimis mearkkašahti mahtta deattuhit. Juos ohcamuššii mieđihuvvo, de sáhtta bidjat eavttuid mat áimmahuššet namahuvvon deasttaid.

Ohcamuša gieđahallamis galgá báktemeaštter addit eanaoamasteaddjái, Sámediggái, fylkkamán-nái, fylkkagildii, gildii ja boazodoalu guoskevaš guovllustivrii ja orohatstivrii vejolašvuođa cealkit oavila.

Juos Sámediggi dahje Finnmarkkuopmodat eanaoamasteaddjin vuosttalda mieđihit ohcamuššii, de galgá departemeanta mearridit ohcamuša.

Juos departemeanta mieđiha ohcamuššii dáhpáhusain nugo namahuvvo goalmmát lađžasis, de lea váidalusas Gonagassii Sámedikkis dahje Finnmarkkuopmodagas eanaoamasteaddjin mañideaddji váikkuhus.

Lága birra riektedilálašvuođaid ja eatnamiid ja luondduvalljodagaid hálddaheami birra
Finnmárkku fylkkas (Finnmárkkuláhka)

Kapihttalis 4 galgá ođđa § 39 b čuodjat:

Mihtádusa sierranjuolggadusat Finnmarkkus

Mihtádusohcamušaide Finnmarkku fylkkas gustojit mearrádusat §:s 22 a seamma láhkai. Dáhpáhusain nugo namahuvvo §:s 22 a goalmmát lađđasis mearrida departemeanta, galgágo doallat mihtádusgávppi ovdal vai manñil go departemeanta lea mearridan ohcamuša.

§ 42 vuosttas lađas nubbi čuokkis galgá čuodjat:

Ruvkkiide Finnmarkkuopmodaga eatnamiin sáhtá Gonagas lánkaásahusa bokte mearridit alit divada.

3. Láhkii geassemánu 9. 1978 nr. 49 boazodoalu birra dahkkojuvvojit čuovvovaš nuppástusat:

§ 13 goalmmát lađas ođđa njealját čuokkis galgá čuodjat:

Finnmarkkuopmodat ii sáhte gáibidit mávssu dán oasi mearrádusaid mielde.

§ 14 vuosttas lađas vuosttas čuokkis galgá čuodjat:

Bivdo- ja guolástanvuoigatvuohta addá lobi lobálaš boazodoalu doaimmahettiin boazoguovllus bivdit ja guolástit stáhta oktasašmehciin, dakkár stáhtaeatnamiin mat eai leat erenoamážit mihtiduvon ja *Finnmarkkuopmodaga eatnamiin* dan orohaga siskkobealde gos doallu doaimmahuvvo, seam-

ma eavttuiguin go dan gieldda, gili dahje báikegotti fásta ássit, gos oktasašmeahcci, stáhtaeanan *dahje guoskevaš oassi Finnmarkkuopmodaga eatnamiin* lea.

4. Lágas miessemánu 29. 1981 nr. 38 fuođđuid birra fámuhttojuvvo § 44 nubbi lađas.

5. Láhkii miessemánu 15. 1992 nr. 47 luossaguliid ja sáivaguliid jna. birra dahkkojuvvojit čuovvovaš nuppástusat:

§ 19 goalmmát lađas galgá čuodjat:

Stáhta dahje Finnmarkkuopmodaga gittaopmodaga vuovdimis Finnmarkkus sáhtá guolástanvuoigatvuohta doalahallojuvvo buorrin álbmogii.

§ 22 njealját ja viđat lađas fámuhttojuvvojit.

6. Lágas geassemánu 21. 1996 nr. 38 stáhtalaš luonddugozihemi birra galgá § 2 ođđa njealját lađas čuodjat:

Finnmarkkuopmodaga eatnamiin galgá goziheaddji čađahit dan lasi gozáhusa, maid departemeanta ja Finnmarkkuopmodat šiehttaba.