

# Utkast til NOU-tekst om samiske interesser

## Innhold

7 Annet regelverk som er relevant for mineralaktiviteter .....	1
7.8 Reindrifftsloven .....	1
7.9 Finnmarksloven .....	2
9 Forholdet til samiske rettigheter .....	4
9.1 Bakgrunn: samene som urfolk og Norges folkerettslige forpliktelser .....	4
9.1.1 Rettighetsutviklingen: status før og nå .....	4
9.1.2 Samisk næringsliv, kultur, samfunn og bruk av utmark .....	6
9.2 Internasjonalt regelverk .....	7
9.3 Nasjonalt regelverk .....	7
9.3.1 Innledning .....	7
9.3.2 Om utviklingen i synet på og behandlingen av samiske rettigheter i norsk rett .....	7
9.3.3 Grunnloven § 108 .....	10
9.3.4 Minerallovens bestemmelser om saksbehandling og urfolksvederlag ved mineralaktivitet i Finnmark .....	11
9.3.5 Konsultasjonsregler i nasjonalt regelverk .....	13
9.3.6 Plan- og bygningsloven og samiske forhold .....	17

### ***Merknad:***

*Nedenfor er for det første reviderte omtaler av reindrifftsloven og finnmarksloven. Dette er relevant bakgrunn for diskusjonen om samiske rettigheter. Tidligere utkast av tekstene er forelagt utvalget.*

*For det andre er det utarbeidet utkast under punkt 9 om forholdet til samiske rettigheter. Det er ikke utarbeidet førsteutkast for alle punktene. Det er markert hvor tekst mangler.*

## **7 Annet regelverk som er relevant for mineralaktiviteter**

[...]

### **7.8 Reindrifftsloven**

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindrifftsloven) gjelder for reindrift både innenfor og utenfor det samiske reinbeiteområdet, slik dette er definert i § 4. Det gjelder likevel ulike regler innenfor og utenfor det samiske reinbeiteområdet. Innenfor det samiske

reinbeiteområdet skal loven lette til rette for en økologisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane. Utenfor det samiske reinbeiteområdet skal loven legge forholdene til rette for økologisk og bærekraftig utnytting av reinbeiteressursene med basis i lokal tradisjon og kultur i områder hvor det er gitt tillatelse til reindrift etter § 8.

Loven gjelder i utgangspunktet for hele Norge, men lovens virkeområde er begrenset av reglene som følger av lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige.<sup>1</sup> For reindrift i Trollheimen og omegn gjelder det også egne regler.<sup>2</sup> Den samiske befolkningens rett reindrift i det samiske reinbeiteområdet er regulert i kapittel 2. Det samiske reindriftsområdet omfatter Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor reindriftsamene fra gammelt av har utøvet reindrift, jf. § 4 første ledd. I dette området gjelder også en svak presumsjonsregel om at det foreligger reindriftsrett, jf. annet ledd. Dette innebærer at grunneieren eller andre rettighetshavere med motstridende rettigheter eventuelt må føre bevis for at det ikke har foregått bruk i tilstrekkelig omfang til at arealet er et lovlig reindriftsareal. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt.<sup>3</sup>

Reindriftsrett er en samlebetegnelse på flere typer bruksretter. Innholdet i reindriftsretten er definert i reindriftsloven kapittel 3. Reindriftsretten omfatter beiterett, herunder nødvendige årtidsbeiter, flyttleier, kalvingsland og paringsområder, rett til husvære, buer o.l., adgang til bruk av nødvendige fremkomst- og transportmidler i samsvar med distriktsplan, rett til å føre opp gjerder og andre anlegg m.m. Den enkelte reindriftsutøveren kan imidlertid både ha mer omfattende eller mer begrensede rettigheter enn dette.<sup>4</sup> Når det gjelder flyttleier, er utgangspunktet etter reindriftsloven § 22 at reindriftsutøvere har adgang til å fritt drive og forflytte rein i de deler av reinbeiteområdet hvor reinen lovlig kan ferdes, og at reindriften flyttleier ikke må stenges. Kongen kan likevel samtykke til omlegging av flyttlei og åpning av nye flyttleier når "berettigede interesser gir grunn til det", jf. § 22 annet ledd. Dersom det skal bedrives mineralaktiviteter i et område hvor det foreligger flyttleier, kreves det derfor samtykke fra Kongen til at flyttleien omlegges, eller at det åpnes en ny flyttlei.

En som driver med mineralaktivitet i et reinbeiteområde hvor aktiviteten kan bli til "vesentlig skade eller ulempe for reindriftsutøverne", må sende varsel til vedkommende distriktsstyre tre uker før planlagt iverksetting, jf. § 63 annet ledd. I områder hvor reinen beiter, plikter en å vise hensyn og opptre varsomt, slik at reinen ikke unødige uroes eller skremmes, jf. § 65.

## 7.9 Finnmarksloven

Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven) gjelder rettsforholdene til fast eiendom og vassdrag med naturressurser i tidligere Finnmark fylke.

Loven ble til på bakgrunn av mange års usikkerhet om rettighetsforholdene i Finnmark, og var særlig basert på Samerettsutvalgets andre innstilling, NOU 1997:4. Loven medførte at 95 pst. av grunnen i Finnmark, som tidligere ble forvaltet av statsforetaket Statskog SF, ble overført til lokalt eierskap gjennom Finnmarkseiendommen (Finnmárkkuopmodat).<sup>5</sup> Arealet tilsvarer om lag 45 000 km<sup>2</sup>. Overføringen fra Statskog til Finnmarkseiendommen innebar et betydelig historisk skifte fra statlig styring over til lokal styring. Denne lokale styringen blir også

---

<sup>1</sup> Lov 9. juni 1972 nr. 31.

<sup>2</sup> Lov 21. desember 1984 nr. 101.

<sup>3</sup> Rt. 2001 s. 769 s.

<sup>4</sup> Jf. Norsk lovkommentar til reindriftsloven av Jon Gauslaa, note 17 mv. henvisninger.

<sup>5</sup> Jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) punkt 4.5.9.

reflektert i § 1, hvor det fremgår at loven har som formål å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Gjennom Finnmarkseiendommen er det finnmarkingene selv som eier størstedelen av Finnmark. Finnmarkseiendommen ledes av et styre på seks personer: tre styremedlemmer oppnevnt av Sametinget og tre av Troms og Finnmark fylkesting.

Finnmarksloven oppstiller egne regler for forvaltningen av Finnmarkseiendommen, for eksempel for endret bruk av utmark, avhendelse m.m. Særlig viktig her er reglene som gjelder vedtak om endret bruk av utmark. Etter § 4 har Sametinget rett til å fastsette retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. Ved vedtak om endret bruk av utmark skal Finnmarkseiendommen legge disse retningslinjene til grunn, § 10. I tillegg oppstilles særskilte stemme- og saksbehandlingsregler for disse vedtakene. Samlet sett innebærer § 10 at det er en relativt høy terskel for at Finnmarkseiendommen kan vedta endret bruk av utmark. Oppstart av ny mineralvirksomhet vil innebære slik endret bruk av utmark, og derfor kunne aktualisere de særskilte saksbehandlingsreglene i § 10.

Usikkerheten knyttet til rettighetsforholdene i Finnmark var imidlertid ikke ansett avklart i og med finnmarksloven. Etter finnmarksloven § 29 ble det derfor opprettet en kommisjon (Finnmarkskommisjonen), som fikk i oppdrag å utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtok på grunnlag av gjeldende nasjonal rett. Arbeidet er delt inn i ulike avgrensede geografiske områder (felt), og er i 2021 fremdeles pågående. Til å behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt, ble det opprettet en særdomstol, Utmarksdomstolen for Finnmark.

## 9 Forholdet til samiske rettigheter

### 9.1 Bakgrunn: samene som urfolk og Norges folkerettslige forpliktelser

#### 9.1.1 Rettighetsutviklingen: status før og nå

##### 9.1.1.1 Samene som urfolk og arbeidet med kartlegging av deres rettigheter

Samene er et urfolk som har sine tradisjonelle bosettingsområder i Norge, Sverige, Finland og Russland.<sup>6</sup> Samenes status som urfolk ble slått fast i Høyesteretts dom Rt. 2001 s. 769 (Selbu). Landområdet som samefolket tradisjonelt bor i kalles Sápmi, hvor den samiske befolkningen bor spredt i alle de land som har Sápmi delt mellom seg.<sup>7</sup> Det eksisterer i dag ingen ajourført registrering av hvor i landet det er bosatt samer.<sup>8</sup> Det har ikke blitt gjort noen offisiell registrering av hvem som har samisk identitet eller bakgrunn, og derfor er det usikkert nøyaktig hvor stor den samiske befolkningen er.<sup>9</sup>

Sametingene er hovedorganene for samisk representasjon i Finland, Norge og Sverige.<sup>10</sup> Sametingene er stiftet av statene og reguleres av disse statenes lover, men de er kontrollert av folkevalgte forsamlinger som har blitt valgt av landets samiske befolkning.<sup>11</sup>

Siden 1980-tallet har det pågått et omfattende arbeid med å kartlegge samiske rettigheter i Finnmark og i resten av Norge.<sup>12</sup> Samerettsutvalget (heretter: Samerettsutvalget I) ble oppnevnt i 1980 som en direkte følge av Alta-saken.<sup>13</sup> Utvalget avga sin første delutredning NOU 1984:18 "Om samenes rettsstilling" i 1984. Utredningen var grunnlaget for at Grunnloven § 110 a og sameloven<sup>14</sup> ble vedtatt. Samerettsutvalget I avga sin andre delutredning NOU 1997:4 "Naturgrunnlaget for samisk kultur" i 1997. Utredningen omfattet bruk og forvaltning av naturgoder i Finnmark, og vern mot inngrep i grunn og naturgoder i alle samiske bruksområder i Norge.<sup>15</sup> Oppfølgingen av NOU 1997:4 ledet til vedtakelsen av finnmarksloven av 2005.<sup>16</sup>

Samerettsutvalget ble så gjenoppnevnt i 2001 (heretter: Samerettsutvalget II). Deres arbeid resulterte i NOU 2007:13 "Den nye sameretten". De historiske bakgrunnsutredningene ble publisert i NOU 2007:14 "Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms". Siden avleveringen av utredningene fra Samerettsutvalget II har de ulike departementene jobbet med å følge opp forslagene som ble presentert. I avleveringen av sin utredning foreslo Samerettsutvalget II tre nye lover: saksbehandlings- og konsultasjonsloven, kartleggings- og

---

<sup>6</sup> [samer – Store norske leksikon \(snl.no\)](#).

<sup>7</sup> [samer – Store norske leksikon \(snl.no\)](#).

<sup>8</sup> NOU 1984:18 s. 69.

<sup>9</sup> [samer – Store norske leksikon \(snl.no\)](#).

<sup>10</sup> [samer – Store norske leksikon \(snl.no\)](#).

<sup>11</sup> [samer – Store norske leksikon \(snl.no\)](#).

<sup>12</sup> Evalueringsutvalget (2018) s. 36.

<sup>13</sup> Prop. 86 L (2020 – 2021) s. 19.

<sup>14</sup> Lov 12. juni 1987 om samenes rettsstilling 15. juni 1984.

<sup>15</sup> NOU 2007:13 A s. 138.

<sup>16</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke.

anerkjennelsesloven og Hålogalandsloven.<sup>17</sup> I Prop. 86 L (2020-2021) ble forslaget om sakbehandlings- og konsultasjonsloven behandlet. Lovforslaget ble vedtatt XX.dato. Dette lovarbeidet har fått spesiell betydning for utvalgets arbeid med ny minerallov og vil omtales i NOUen punkt 9.3.6.

Innen FN har det de siste 40 årene pågått et betydelig arbeid med å kartlegge diskriminering av urfolk og styrke urfolks vern og rettigheter.<sup>18</sup> FN opprettet for eksempel et permanent forum for urfolksspørsmål i 2002, og i 2007 ble FNs urfolkserklæring vedtatt.<sup>19</sup> En slik utvikling finnes også i mange lands interne rett, uavhengig av om de har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 eller ikke.<sup>20</sup> Selv om verken Canada, Sverige, Finland, New Zealand eller Australia har ratifisert konvensjonen, har urfolks rettigheter i disse landene blitt klart styrket de siste årene.<sup>21</sup>

### **9.1.1.2 Spesielt om arbeidet med mineralloven**

Som beskrevet i den historiske bakgrunnen i punkt 6.1, tok arbeidet med mineralloven lang tid. Utkast til ny lov ble lagt frem i NOU 1996:11 og forslag til ny lov ble lagt frem i Ot.prp. nr. 35 (1998-1999).<sup>22</sup> Forslaget møtte stor motstand, blant annet fordi samiske rettigheter var for dårlig ivaretatt. Forslaget ble trukket tilbake av regjeringen Stoltenberg I i 2000.

Den 25. mai 2003 ble et nytt notat med forslag til ny minerallov sendt på høring av regjeringen Bondevik II. Det var enighet mellom Sametinget og Næringsminister Ansgar Gabrielsen om at det var viktig med møter og dialog for ivaretagelsen og anerkjennelsen av samiske rettigheter. Sametinget og Nærings- og handelsdepartementet møttes 24. mars 2004 for å diskutere problemstillinger knyttet til forholdet mellom finnmarksloven og mineralloven, grunneiers og bruksrettshaveres rettigheter, ILO-konvensjon nr. 169 og ekspropriasjonsbestemmelser. Mellom januar 2007 og juni 2008 ble det holdt fem konsultasjonsmøter på politisk eller administrativt nivå. Konsultasjonene ble avsluttet 11. september 2008, da man ikke hadde lyktes å komme til enighet. Sametinget ønsket ikke å avslutte prosessen, og mente at det fortsatt var mulig å bli enige.

Som nevnt over arbeidet Samerettsutvalget II med sin utredning NOU 2007:13. Dette arbeidet foregikk samtidig som møtene om ny minerallov foregikk. I arbeidet kom Samerettsutvalget II blant annet med forslag til endringer i mineralloven, og utredningen ble lagt frem 3. desember 2007. Det ble åpnet for å samordne andre lovprosjekter med høringen av NOU 2007:13, ved å sette kortere frister for enkelte høringsinstanser. Nærings- og handelsdepartementet valgte likevel ikke å gjennomføre en slik samordning. Sametinget stilte seg kritisk til dette valget. I prosessen med forslag til ny minerallov ble det nemlig vist til at man ventet på Samerettsutvalgets utredning som begrunnelse for ikke å fremme et lovforslag som omfattet samiske interesser utenfor Finnmark.

I 2018 hadde mineralloven fått virke i åtte år. Nærings- og fiskeridepartementet satte ned et utvalg for å foreta en evaluering av mineralloven fordi man så at den kunne forbedres på en del områder, blant annet i forhold til samiske interesser. I mandatet ble Evalueringsutvalget

---

<sup>17</sup> NOU 2007:13.

<sup>18</sup> NOU 2007:13 A s. 174.

<sup>19</sup> Ulfstein (2018) s. 247.

<sup>20</sup> NOU 2007:13 A s. 174.

<sup>21</sup> NOU 2007:13 A s. 174.

<sup>22</sup> Evalueringsutvalget (2018) s. 37.

spesielt bedt om å belyse minerallovens ivaretagelse av samiske rettigheter. En av Evalueringsutvalgets hovedkonklusjoner ved avlevering av innstillingen i 2018 var at det måtte settes i gang arbeid med å utvikle en regulering som sikrer oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, både i og utenfor Finnmark.

Sametinget har inntatt det standpunkt at mineralloven ikke oppfyller Norges folkerettslige forpliktelser.<sup>23</sup> Sametinget har derfor aldri gitt sitt samtykke mineralloven, jf. Sametingets vedtak i Sak 47/08 der det er uttalt at:

*«[...]lovutkastet ikke oppfyller statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Loven legger opp til en forskjellsbehandling av samers rettigheter i og utenfor Finnmark hva gjelder høring, vektlegging av samiske hensyn og samers rett til del av nytteverdi ved eventuell utvinning. Loven sikrer heller ikke samenes rett til konsultasjoner ved beslutninger om tiltak som undersøkelsesrett, prøvedrift og utvinningsrett etter mineraler staten hevder eiendomsrett til.»*

På bakgrunn av dette vedtok Sametinget med 28 mot 3 stemmer å ikke gi sitt samtykke til mineralloven.

Mineralloven er også kritisert av FNs spesialrapportør i rapport fra både 2011 og 2016. FNs spesialrapportør kritiserte de nordiske landene i rapporten fra 2011 og oppfordret til lovendringer for å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene.<sup>24</sup> I 2016 fortsatte kritikken, og spesialrapportøren uttalte at i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser etter ILO-konvensjonen 169, så er det etter mineralloven tvilsomt om staten evner å respektere, beskytte og oppfylle disse menneskerettighetene.<sup>25</sup> Spesialrapportøren uttalte også at mineralloven gjør det utfordrende for selskaper å utføre sin virksomhet på en måte som er i samsvar med internasjonale forventninger om urfolks rettigheter.

## **9.1.2 Samisk næringsliv, kultur, samfunn og bruk av utmark**

### **9.1.2.1 Samisk næringsliv**

#### *9.1.2.1.1 Innledning*

(Skal utfylles)

#### *9.1.2.1.2 Reindrift*

(Skal utfylles)

#### *9.1.2.1.3 Sjøsamere og retten til fjordfiske*

(Skal utfylles)

---

<sup>23</sup> Evalueringsutvalget (2018) s. 38.

<sup>24</sup> A/HRC/18/35/Add.2, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, 6. juni 2011, avsnitt 56 og 85

<sup>25</sup> A/HRC/33/42/Add.3, "Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland", 9. august 2016.

#### 9.1.2.1.4 Duodji

(Skal utfylles)

#### 9.1.2.2 Samisk bruk av utmark

(Skal utfylles)

#### 9.1.2.3 Samisk kultur og det samiske samfunn

(Skal utfylles)

#### 9.1.2.4 Tradisjonelle samiske områder

(Skal utfylles)

### 9.2 Internasjonalt regelverk

(Skal utfylles)

### 9.3 Nasjonalt regelverk

#### 9.3.1 Innledning

Nasjonalt regelverk knyttet til samiske rettigheter var i lang tid preget av at samisk bruk av områder ikke ble gitt tilsvarende vern som annen bruk av områder. Særlig i konflikt med jordbruksrettigheter måtte samiske rettigheter lenge vike. En gjennomgående utfordring var at norsk retts tradisjonelle syn på erverv og innhold av rettigheter ikke samsvarte med samisk måte å forholde seg til og tenke på eiendomsrett og bruksrett. Dette tok man ikke tilstrekkelig hensyn til i vurderingen av konkrete tvister.

Det har imidlertid vært en betydelig utvikling i synet på og behandlingen av samiske rettigheter i norsk regelverk siden midten av 1900-tallet, på tilsvarende måte som dette også har foregått i internasjonalt regelverk. Her i **punkt 9.3** skal hovedtrekkene i denne utviklingen gjennomgås, før dagens regelverk vil bli redegjort for.

#### 9.3.2 Om utviklingen i synet på og behandlingen av samiske rettigheter i norsk rett

##### 9.3.2.1 Fra "uskadelig Nyttes- og Brugsret" til grunnlovsvern

Først gang samiske rettigheter ble regulert i lovverket, var i Lappekodisillen av 1751, gjennomgått ovenfor. Kodisillen tillot samene å bevege seg over landegrensene med sine reinflokker, og til å bruke "Land og Strand til Underholdning for deres Dyr og sig selv".<sup>26</sup> Lappekodisillen var formelt sett en traktat mellom Danmark-Norge og Sverige, men ble anvendt også i intern norsk rett ut fra analogibetraktninger om at rettigheter som tillå

---

<sup>26</sup> Lappekodisillen § 10.

nabolandets samiske befolkning også måtte gjelde ens egen.<sup>27</sup> Gjennom kodusillen fikk reindriften en viss rettsbeskyttelse, som man anså at var grunnet i "gammel Sædvane".<sup>28</sup>

Fra 1850-tallet og utover startet fornorskingspolitikken.<sup>29</sup> Dette fikk også påvirkning på synet på samiske rettigheter. Lov 2. juni 1883 angaaende Lapperne i de forenede Kongeriger Norge og Sverige (felleslappeloven) kom til som følge av interessekonflikter mellom jordbruk og reindrift. I loven ble jordbrukernes interesser prioritert,<sup>30</sup> og i lovens forarbeider ble samisk reindrifftsrett omtalt som en "Nyttesret til fremmed Eiendom" og som en "uskadelig Nyttes- og Brugsret, der ikke paafører Ejeren af Utdemarken nogen positivt Tab"<sup>31</sup>. Loven innførte også et objektivt, solidarisk erstatningsansvar for skade reinen forårsaket på bøndenes engsletter og utslåtter.

Det objektive ansvaret for skaden reinen gjorde ble videreført i lov 12. mai 1933 nr. 3 om reindrift. Her ble det også understreket at reindriften måtte tilpasse seg jordbruket.<sup>32</sup>

Denne utviklingen påvirket også hvordan samiske rettigheter ble behandlet i rettspraksis. Hovedbudskapet var lenge at samiske retter måtte vike – bruken var kun basert på "tålt bruk".<sup>33</sup> Denne bruken hadde myndighetene rett til å begrense ved lov.<sup>34</sup> Særlig vekt ble lagt på argumenter som at samenes bruk av området ikke hadde vært tilstrekkelig intens, og at den ikke hadde blitt foretatt i god tro.

I 1968 så man imidlertid en antydning til endring i to saker for Høyesterett, i Rt. 1968 s. 394 og Rt. 1968 s. 429. I den førstnevnte dommen ble det uttalt at samenes bruk var "stedbundet og i sin kjerne så festnet at den ikke uten videre kan sidestilles med utøvelse av en uskyldig nyttesrett eller en allemannsrett".<sup>35</sup> I sistnevnte dom ble det stadfestet at reindriftssamene hadde ekspropriasjonsrettslig vern for sin bruk av grunnen. Dette markerte en positiv utvikling i synet på samiske retters vern og i synet på samisk kultur. Den positive utviklingen kom til en viss grad til uttrykk også i reindrifftsloven av 1978, selv om Stortinget her var klar på at det ikke ble tatt stilling til om reindrifftsretten hvilte på et eget grunnlag eller om retten fullt ut var regulert i lovgivningen.<sup>36</sup>

Selv om det i flere saker i de påfølgende tiårene ble tatt et steg tilbake i beskyttelsen av samiske rettigheter<sup>37</sup>, skjøt diskusjonen om rettighetene fart som følge av Altasaken på 1970-tallet. Som nevnt ovenfor ble Samerettsutvalget oppnevnt i 1980, noe som førte til at lov 12.

---

<sup>27</sup> Ravna (2019) s. 81 mv. referanser.

<sup>28</sup> Lappekodusillen § 10.

<sup>29</sup> <https://www.norgeshistorie.no/industrialisering-og-demokrati/1554-fornorskingspolitikken-overfor-samar-og-kvenar.html>

<sup>30</sup> Ravna (2020) s. 478.

<sup>31</sup> Gjengitt fra Rt. 1955 s. 361 på s. 364.

<sup>32</sup> Ravna (2019) s. 93.

<sup>33</sup> Se blant annet Rt. 1931 s. 57 (Dergafjeld) og Rt. 1955 s. 361 (Marsfjell).

<sup>34</sup> Se nærmere om utviklingen i rettspraksis i blant annet Ravna (2019) s. 95 flg. og Jebens (1999) s. 71 flg.

<sup>35</sup> Dommens s. 401.

<sup>36</sup> Se nærmere om dette i Ravna (2019) s. 103–104 og s. 265–266. I Strøm Bull (1997) s. 18 uttales om reindrifftsloven av 1978 at denne "vanskelig [kan] sies å ha styrket reindriftsnæringen i konkurranse med andre interesser".

<sup>37</sup> Særlig tre avgjørelser blir gjerne trukket frem i denne sammenhengen: Rt. 1981 s. 1215 (Trollheimen), Rt. 1988 s. 1217 (Korssjøfjell) og Rt. 1997 s. 1608 (Aursunden).



juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Også grunnlovsbeskyttelse av den samiske folkegruppen i Grunnloven § 110 a (nå § 108) ble vedtatt i 1994. I 1990 ratifiserte Norge ILO-konvensjonen, jf. ovenfor.

### 9.3.2.2 Særskilt om vurderingen av alders tids bruk

I spørsmål om det foreligger konkrete, samiske retter i et område – både ved spørsmål om eiendomsrett og bruksretter til reindrift – er det særlig alders tids bruk som har vært i fokus som ervervs måte når det gjelder samiske rettigheter, selv om også okkupasjon kan tenkes. Vurderingen av om det foreligger erverv ved alders tids bruk har av Høyesterett blitt omtalt på følgende måte:

*"Det må foreligge en viss bruk, som må ha funnet sted i lang tid og ha skjedd i god tro. Man har imidlertid ikke faste kriterier for å avgjøre om alders tids bruk foreligger. Det er tale om en bred vurdering."*<sup>38</sup> (Høyesteretts uthevinger)

I en lang periode var det imidlertid en utfordring at den samiske utnyttelsen av et område ikke ble ansett å være tilstrekkelig intens til at det forelå alders tids bruk, til sammenligning med f.eks. oppdyrking av jord.<sup>39</sup> Det ble ikke tatt tilstrekkelig hensyn til at det lå i selve arten av reindriften at et område ikke nødvendigvis ble brukt årlig, og at reinen har et streifende beitemønster. Videre viste det seg å være en utfordring at samenes utnyttelse av områdene i all hovedsak fysisk, i form av beite, jakt, fangst, fiske og annen utnyttelse, og at det ikke var foretatt noen rettslige disposisjoner som f.eks. var skrevet ned. Dette førte til at den samiske parten gjerne måtte vike.

Viktige steg ble imidlertid tatt i avgjørelser fra Høyesterett i 2001. Den første saken, Rt. 2001 s. 769 (Selbu), gjaldt spørsmålet om to siidaer hadde reinbeiterett i visse områder. Her ble det uttalt:

*"Da vår sak gjelder beiterett for rein, må det tas hensyn til de særlige forhold innen reindriften. [...] Kravene må tilpasses samenes og reinens bruk av området. 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. Disse forhold må trekkes inn i vurderingen.*

*Av konkrete momenter fremhever jeg særlig at reindriften er svært arealkrevende, og at arealbruken varierer fra år til år avhengig av vær, vind og beitenes beskaffenhet. Det kan således ikke kreves at reinen har beitet i et bestemt område hvert år. Både av denne grunn og på grunn av samenes nomadiske livsform kan avbrudd ikke hindre rettserverv selv om det har hatt atskillig lengde. [...] Men ved avbrudd må det kreves en lengre samlet tidsperiode.*

*Konsekvensen av at det tas hensyn til reinens natur, er at det må legges vekt på beitemønsteret. Reinen tar store områder i bruk, og omgivelsene, topografi, næringsforhold, vær og vind mv. avgjør områdebruken. Et typisk beitemønster er at den streifer. At reinen har visse kjerneområder for eksempel kalving, betyr ikke at bruksområdet ikke er betydelig større. Rettserverv kan dermed ikke være avskåret utelukkende fordi det er såkalt «streifbeiting» som har funnet sted."*<sup>40</sup>

---

38 HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 122, med henvisning til Rt. 2001 s. 769 (Selbu) og Rt. 2001 s. 1229 (Svartskog).

39 Skogvang (2017) s. 246.

40 Dommens s. 789.

Disse uttalelsene innebar et taktskifte i vurderingen av om konkrete rettigheter foreligger på grunnlag av alders tids bruk. De konkrete metodespørsmålene knyttet til blant annet muntlige overleveringer og hensynet til samisk bruk og reinens natur ble også fremhevet som viktige.<sup>41</sup>

Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen) gjaldt spørsmålet om Svartskogen, et utmarksområde i Manndalen, tilhørte staten, eller om området kollektivt tilhørte de fastboende i Manndalen. Høyesterett konkluderte med at området tilhørte de fastboende i Manndalen, og uttalte i den anledning:

*"Etter min mening må den altomfattende bruken som er beskrevet foran, få større rettslige konsekvenser: Hadde en tilsvarende bruk vært utøvd av personer med annen bakgrunn, ville den ha avspeilt at de mente å eie området. Samene, som har utgjort den dominerende del av Manndalens befolkning, har derimot med sin kollektive ressursutnyttelse ikke samme tradisjon for å tenke på eiendomsrett. Likevel finnes det som påpekt en del eksempler på at de har anvendt formuleringer som gir en sterk indikasjon på en oppfatning om eiendomsrett. Skulle det hindre rettserverv ved alders tids bruk at det finnes flest eksempler på at de har talt om bruksrett, ville deres rådighetsutøvelse, som i innhold tilsvarer utøvelse av eiendomsrett, bli satt i en ugunstig særstilling i forhold til befolkningen for øvrig."<sup>42</sup>*

Anerkjennelsen i Selbu- og Svartskogdommene av at vurderingene av om det foreligger samiske rettigheter i et område basert på lang bruk må foretas på samiske premisser, der samisk bruk og samisk holdning til eierposisjon legges til grunn, har vært av stor betydning for den senere rettsutviklingen. Her kan særlig nevnes at det i forarbeidene til finnmarksloven, som kort er redegjort for i **punkt 7.9**, ble blant annet uttalt at "velkjente tingsrettslige prinsipper" etter Høyesteretts praksis skulle anvendes "på samiske premisser og i tråd med folkeretten", ved at "samisk bruk og det samiske syn på og holdning til eierposisjon" legges til grunn for avgjørelsen." <sup>43</sup>

Med dette er det nå tydelig at tingsrettslige vurderinger knyttet til eier- og bruksretter i et område der samiske rettigheter aktualiseres, må foretas på samiske premisser. I den forbindelse kan det også nevnes at § 4 i reindriftsloven slår fast at den samiske befolkningen har rett til å utøve reindrift i det samiske reinbeiteområdet "på grunnlag av alders tids bruk". Den samiske reindriftsretten har med dette også grunnlag i lovverket, ikke bare i alders tids bruk.

### **9.3.3 Grunnloven § 108**

Grunnloven § 108 lyder slik:

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

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 110 a, som ble vedtatt 27. mai 1988. Det er ikke foretatt noen realitetsendringer av bestemmelsen siden den ble vedtatt.

Grunnloven § 110 a bygde på et forslag som ble fremsatt i Samerettsutvalgets første utredning, NOU 1984:19.

---

41 Dommens s. 792–793.

42 Dommens s. 1252.

43 Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) s. 43.

Bestemmelsens innhold bygger på SP art. 27. Til forskjell fra SP art. 27 er likevel ikke Grunnloven § 108 en generell regel om minoriteter, men retter seg direkte som den samiske folkegruppe. I forbindelse med vedtakelsen av bestemmelsen, ble det uttalt at den vesentligste virkning av bestemmelsen var av "politisk og moralsk art", men at den også skulle innebære "en viss rettslig forpliktelse for statsmyndighetene". Her ble det nevnt at den eksempelvis ville gi beskyttelse mot at det øvrige norske samfunn skulle søke å presse gjennom en tvungen assimilasjonspolitik overfor den samiske folkegruppen.

Bestemmelsen satte med dette en tydelig sluttstrek for assimilasjonspolitikken som tidligere hadde blitt utøvd av myndighetene, og innebærer en materiell skranke mot inngrep i samisk kulturutøvelse. Samerettsutvalget 2 skrev følgende om bestemmelsens innhold:

*"Den vil blant annet være til hinder for at staten begrenser retten til reindrift eller annen samisk materiell kulturutøvelse, og vil også pålegge staten en plikt til etter omstendighetene å sørge for at heller ikke private borgere foretar seg noe som kan ha slike virkninger. I bestemmelsen i §110a ligger det også et vern mot inngrep som kan ha utilbørlige skadevirkninger i de bruksområdene som danner naturgrunnlaget for kulturutøvelsen."*<sup>44</sup>

Den tydelige koblingen mellom Grunnloven § 108 og SP art. 27 innebærer at innholdet i grunnlovsbestemmelsen vil kunne være en dynamisk størrelse, som vil kunne endre seg i takt med at folkeretten utvikles og konkretiseres.<sup>45</sup> Koblingen mellom de to reglene er også slått fast i Høyesterett. I HR-2017-2428-A (Sara) ble det i avsnitt 53 uttalt at Grunnloven § 108 "ikke [...] gir et mer vidtrekkende vern enn konvensjonen".

Det er flere ganger foreslått endringer i Grunnloven § 108. Endringsforslagene går særlig ut på at det er foreslått å endre uttrykket "den samiske folkegruppe" til "samene, som urfolk", eller "det samiske folk, som landets urfolk".<sup>46</sup> Endringsforslagene har ikke fått tilstrekkelig flertall på Stortinget, og er derfor ikke vedtatt.<sup>47</sup>

### **9.3.4 Minerallovens bestemmelser om saksbehandling og urfolksvederlag ved mineralaktivitet i Finnmark**

#### **9.3.4.1 Innledning**

Mineralloven inneholder spesialbestemmelser som ivaretar samiske interesser ved mineralaktivitet i Finnmark. Det dreier seg om materielle regler om vektlegging av hensynet til samiske forhold og saksbehandlingsregler om varslingsplikter, tillatelser, høringsprosesser og adgang til å løfte saker direkte fra DMF til departementet. Noen regler omfatter bare statens mineraler mens andre også gjelder for grunneiers mineraler. Til dette kommer bestemmelsen om forhøyet grunneieravgift for statens mineraler. Avtalen om gjennomføring av konsultasjoner som staten inngikk med Sametinget i 2005 gjelder ved siden av mineralloven. Etter konsultasjonsprosedyrene skal statlige myndigheter konsultere Sametinget og samiske interesser med sikte på å oppnå enighet i saker som kan få direkte betydning for samiske interesser.

---

<sup>44</sup>44 NOU 2007:13 A s. 190.

<sup>45</sup>45 NOU 2007:13 A s. 191.

<sup>46</sup>46 Se Lønningutvalget, Dok nr. 16 (2011-2012) på s. 217-218 og endringsforslagene i Innst. 126 S (2018-2019).

<sup>47</sup>47 Se senest vedtak 394 og 395 fra stortingssesjonen 2018-2019, fra 29. januar 2019.

I tillegg til spesialbestemmelsene for Finnmark inneholder mineralloven to bestemmelser tilknyttet samene i Norge som gjelder for hele landet uten den geografiske avgrensningen til Finnmark:

- Av mineralloven § 2 bokstav b fremgår det at «naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv» skal tas hensyn til ved forvaltning og bruk av mineraler. Forarbeidene presiserer at det for reindrift er den samlede effekten av inngrep i naturen som skal vurderes ved planlegging og saksforberedelse knyttet til mineralvirksomhet.
- Mineralloven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter som angitt i § 6. Formålet med bestemmelsen er nettopp å sikre at mineralloven blir anvendt i overensstemmelse med disse reglene. Det siktes først og fremst til 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, som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, samt folkerettslige regler som Norge vil ratifisere i fremtiden, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008 – 2009) s. 131.

#### **9.3.4.2 Leting og undersøkelser i Finnmark**

Ved *leting* etter mineralske forekomster i Finnmark skal leteren, i tillegg til å varsle grunneier og bruker av grunnen, også gi skriftlig varsel så tidlig som mulig og senest to uker før leting igangsettes til Sametinget, Finnmarkseiendommen som grunneier, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften. Siidaene skal også varsles muntlig når det er praktisk mulig, jf. mineralloven §10.

Mineralloven § 17 angir særregler for søknad om *undersøkelser av statens mineraler* i Finnmark. Formålet med bestemmelsen er ifølge Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 135 å sikre at mineralnæringens interesser ivaretas så langt som mulig samtidig som urfolksinteressene ivaretas for å oppfylle ILO-konvensjonen artikkel 15 nr. 2. Før DMF har gitt særskilt tillatelse, gir ikke undersøkelsesrett i Finnmark rett til å foreta undersøkelser eller prøveuttak, jf. første ledd. Undersøkeren må først søke om alminnelig undersøkelsesrett iht. § 13 og i tillegg få innvilget særskilt tillatelse etter § 17 første ledd. Hvor utvinningsrett er gitt kreves ny særskilt tillatelse etter § 17 hvor det skal foretas nye undersøkelser. Undersøker plikter videre i rimelig utstrekning å fremskaffe opplysninger om direkte berørte samiske interesser i området som skal undersøkes, jf. andre ledd. Bestemmelsens tredje ledd viser at DMF kan avslå særskilt tillatelse dersom hensynet til samiske interesser taler for avslag. Det må foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering hvor det skal legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Om helhetsvurderingen uttales i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 135 at:

*«[d]ette innebærer at hensynet til samiske interesser skal tillegges vesentlig vekt i vurderingen av om søknaden skal innvilges. I tilfeller der samiske interesser taler mot at søknaden innvilges, mens andre 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.»*

Hvor søknaden innvilges kan det videre stilles vilkår for ivaretagelse av de samiske interessene, jf. § 17 tredje ledd tredje punktum. I Ot.prp. nr. 42 (2008-2009) s. 135 fremgår det at adgangen til å stille vilkår for ivaretagelse av samiske interesser er av betydning ved vurderingen av om tillatelse skal gis.

Sametinget, kommunen, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften gis i fjerde ledd rett til å uttale seg i forbindelse med DMFs behandling av søknaden. Hvor Sametinget eller grunneieren er imot innvilgelse av søknaden, kan disse i medhold av femte ledd kreve at søknaden i stedet behandles av departementet. Med «grunneier» menes eier av grunnen. Eier av grunnen kan i prinsippet være hvem som helst, men i de fleste tilfeller er Finnmarkseiendommen grunneier i Finnmark. Dersom departementet innvilger søknad som er anket inn av Sametinget eller grunneieren kan Sametinget eller grunneieren ta saken videre til Kongen med “oppsettende virkning”, jf. sjette ledd. Dette innebærer at søker ikke kan innrette seg etter tillatelsen før klagefristen er ute og klagesaken er endelig avgjort. For andre klagere enn Sametinget og grunneier avgjøres spørsmålet om oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42.

Når søknad om undersøkelsesrett i Finnmark er gitt, skal DMF orientere grunneieren, Sametinget, fylkesmannen, distriktsstyret for reindriften og kommunen om tillatelsen, jf. § 13 fjerde ledd. Før oppstart av undersøkelser i Finnmark skal undersøker etter mineralloven § 18 annet ledd, i tillegg til alminnelige varslingsregler som fremgår av bestemmelsen, også skriftlig varsle Sametinget, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften. Videre skal siidaene varsles muntlig når dette er praktisk mulig.

Ved undersøkelse av grunneiers mineraler kreves ikke særskilt tillatelse i Finnmark som for undersøkelsesrett til statens mineraler. For prøveuttak av grunneiers mineraler gjelder saksbehandlingsreglene i § 17 andre til sjette ledd, jf. §§ 12 fjerde ledd. Tilsvarende gjelder ved behandling av søknader om tillatelse til ekspropriasjon i Finnmark, jf. mineralloven § 40 tredje ledd.

#### ***9.3.4.3 Utvinning og drift av mineraler i Finnmark***

Den som har ervervet utvinningsrett til statens mineraler i Finnmark må ha særskilt tillatelse til å benytte denne tilsvarende som for undersøkelser av statens mineraler i Finnmark, jf. mineralloven § 30. Ved særskilt tillatelse til utvinning er det i lovforarbeidene uttrykt en plikt til konsultasjoner dersom samiske interesser berøres, jf. Ot.prp.nr. 43 (2008 – 2009) s. 141.

Behandling av søknader om driftskonsesjon i Finnmark er omfattet av saksbehandlingsreglene i § 17 andre til sjette ledd, jf. § 43 fjerde ledd. Dette gjelder både for statens og grunneiers mineraler. Det vises til gjennomgangen over for innholdet i disse.

#### ***9.3.4.4 Forhøyet grunneieravgift i Finnmark***

Mineralloven § 58 slår fast at departementet i forskrift kan fastsette en høyere årsavgift til grunneier enn angitt i § 57 første ledd første punktum, for utvinning av statens mineraler på Finnmarkseiendommens grunn. Forskriftshjemmelen er benyttet, og årsavgiften er i forskrift til mineralloven § 5-6 forhøyet med 0,25 prosent. Denne forhøyede grunneieravgiften er ment som et urfolksvederlag som skal kompensere urfolk som får aktiviteten sin fortrenget av gruvedrift. Det betales ikke urfolksvederlag for utvinning av statens mineraler andre steder.

For utvinning av grunneiers mineraler betales det ingen form for urfolksvederlag.

### **9.3.5 Konsultasjonsregler i nasjonalt regelverk**

#### ***9.3.5.1 Gjeldende rett: konsultasjonsavtalen***

Som gjennomgått ovenfor i punkt 9.2.5 stiller ILO-konvensjon nr. 169 krav om at urfolk skal konsulteres i saker som berører dem. Konsultasjonsregler anses som et sentralt element i

arbeidet med å få til mer effektive prosesser mellom myndighetene og representanter for samiske interesser i saker som berører dem.

Denne forpliktelsen er per i dag gjennomført i "Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget" (Konsultasjonsavtalen), vedtatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005.

Arbeidsgruppen som foreslo prosedyrene for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget foreslo opprinnelig at prosedyrene burde lovfestes i sameloven.<sup>48</sup> Dette forslaget ble satt i bero i påvente av at Samerettsutvalget II skulle avslutte sitt arbeid, og forslaget ble derfor vedtatt ved kongelig resolusjon, jf. ovenfor.

Samerettsutvalget II foreslo tilsvarende lovfesting, likevel i en særskilt lov, ut fra betraktninger om at dette ville gjøre det lettere for myndighetene å oppfylle sine folkerettslige forpliktelser enn hva avtalen ville gjøre, ved at forpliktelsene ble mer synlige og skape mindre turbulens.<sup>49</sup> Det ble også fremhevet at en lovregulering av konsultasjonsplikten kunne gis en videre rekkevidde enn hva avtalen kunne, ved at lovreglene kunne vis anvendelse også for andre organer som har myndighet til å treffe beslutninger og iverksette tiltak som vil være omfattet av konsultasjonsplikten, som kommuner, fylkeskommuner mv.

### **9.3.5.2 Forslag til nytt kapittel 4 i sameloven**

#### *9.3.5.2.1 Kort om historikken*

Samerettsutvalget IIs forslag om å innta konsultasjonsreglene i lovverket ble fulgt opp av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Prop. 116 L (2017–2018). Departementet foreslo, på samme måte som arbeidsgruppen, at disse reglene skulle inntas i sameloven, og ikke i en egen lov.

Stortinget vedtok 9. mai 2019 å sende proposisjonen tilbake til regjeringen, og anmodet regjeringen om å sende forslaget til endringer i sameloven ut på alminnelig høring, før saken igjen kunne fremmes for Stortinget til behandling. Årsaken var at man mente det hadde gått for lang tid fra Samerettsutvalget IIs utredning var på høring. I tillegg ble det bedt om at det skulle utarbeides en veiledning til reglene som skulle være klar på samme tidspunkt som proposisjonen.<sup>50</sup>

I tråd med dette ble veileder utformet og forslagene ble sendt på høring. Etter dette ble forslagene på nytt fremmet i Prop. 86 L (2020–2021). Det ble ikke foretatt noen realitetsendringer i det nye lovforslaget, men det ble foretatt enkelte språklige forenklinger.

#### *9.3.5.2.2 Innholdet i forslaget til konsultasjonsregler i sameloven*

Forslaget til nytt kapittel 4 i sameloven om konsultasjoner består av ti bestemmelser. Bestemmelsene har en noe annen utforming enn prosedyrene oppstilt i konsultasjonsavtalen. I tillegg er konsultasjonsreglene noe utvidet sammenlignet med konsultasjonsavtalen, da de klargjør at det i en del saker er grunn til å konsulere andre representanter for samiske interesser enn Sametinget, og at andre organer enn dem som er direkte underlagt regjeringen, også er omfattet av konsultasjonsplikten.

---

<sup>48</sup> Rapport fra arbeidsgruppe, Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, punkt 8.1.

<sup>49</sup> NOU 2007:13 B s. 880–881.

<sup>50</sup> Innst. 253 L (2018-2019), jf. Prop. 86 L (2020-2021) s. 29.

Et utvalg av disse reglene skal gjennomgås i det følgende. Reglenes anvendelse på tiltak etter mineralloven vil gjennomgås nærmere nedenfor i **punkt 9.3.5.2.3.**

Paragraf 4-1 i forslaget regulerer saker som er gjenstand for konsultasjoner, og lyder slik:

*"§ 4-1 Saker som er gjenstand for konsultasjoner*

*Bestemmelsene i kapitlet her gjelder for lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Bestemmelsene gjelder ikke for saker om statsbudsjettet.*

*Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke for saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet på samme måte.*

*I saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur, gjelder bestemmelsene i kapitlet her for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder.*

*Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke for Sametinget i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4."*

Konsultasjonsreglene er med dette relativt omfattende. Reglene gjelder ikke bare nye tiltak, men også dersom et tidligere tiltak endres eller utvides. Kravene til sammenhengen mellom det aktuelle tiltaket og samiske interesser er heller ikke særskilt strenge, ved at det ikke stilles krav om at tiltaket med sikkerhet kommer til å påvirke samiske interesser – det er tilstrekkelig at tiltaket kan gi en slik virkning. Reglene gjelder i utgangspunktet for hele landet.<sup>51</sup>

For saker som gjelder naturgrunnlaget for samisk kultur, typisk ved tiltak innen beiteområder for samisk reindrift e.l., er det gitt en presisering av det geografiske virkeområdet for konsultasjonsreglene i tredje ledd. For denne typen saker gjelder konsultasjonsreglene innen "tradisjonelle samiske områder". Uttrykket "tradisjonelle samiske områder" skal forstås på tilsvarende måte som "det samiske reinbeiteområdet" i reindriftsloven § 4. Også områder som faller inn under Trollheimsloven § 1 er omfattet.

Paragraf 4-2 angir hvem som har rett til å bli konsultert. Her fremgår at det er "Sametinget" og "andre representanter for berørte samiske interesser" som har rett til å bli konsultert i sakene som nevnt i § 4-1. Det siste alternativet må antas å ville omfatte Norske Reindriftssamers Landsforbund og berørte reindriftdistrikt eller siidaer i mineralsaker som berører reindriftsinteresser.

Subjektene som har plikt til å konsultere nevnes i §§ 4-3 og 4-4. Etter § 4-3 har "regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter" plikt til å konsultere. Det samme gjelder for "statsforetak og private rettssubjekter når de utøver myndighet på vegne av staten. Etter § 4-4 har også "[f]ylkeskommuner og kommuner" plikt til å konsultere "representanter for berørte samiske interesser" i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger og tiltak som "vil kunne påvirke samiske interesser direkte". For fylkeskommuner og kommuner gjelder imidlertid konsultasjonsreglene kun "så langt de passer". Konsultasjonsplikten vil med dette gjelde både departementet og Direktoratet for mineralforvaltning i saker etter mineralloven som faller inn under forslagets § 4-1. Plikten gjelder ikke for private tiltakshavere, men en tilsvarende fremgangsmåte kan i mange tilfeller være hensiktsmessig.

Kravene til innholdet i og formålet med konsultasjonene er regulert i § 4-6. Bestemmelsen lyder slik:

*§ 4-6 Innholdet i og formålet med konsultasjonene*

*Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet. Det organet som har konsultasjonsplikt, skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken.*

*Konsultasjonene skal begynne så tidlig at partene har reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen.*

*Konsultasjonene skal ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken.*

Paragraf 4-6 stiller med dette krav om at skal foregå reelle konsultasjoner, der det skal settes av tilstrekkelig tid og gis full informasjon. Det er krav om lokalitet i konsultasjonene mellom vedtaksmyndigheten på den ene siden og de samiske interessene på den andre.

Selv om bestemmelsen tydelig angir at formålet med konsultasjonene er å oppnå enighet, oppstilles ikke et absolutt krav om at enighet faktisk skal oppnås. Om dette utdypes i forarbeidene at:

*"[...]både vedtaksmyndigheten og representanten(e) for samiske interesser må være åpne om sine interesser og standpunkt, fra starten og gjennom hele prosessen. Dersom posisjonene er låst før konsultasjonene, vil det ikke være gjennomført konsultasjoner «i god tro og med formål om å oppnå enighet». Konsultasjoner som gjennomføres av ren formalitet, vil neppe oppfylle vilkåret i § 4-6 første ledd første punktum."*

I § 4-9 reguleres virkningene av brudd på konsultasjonsreglene. Her henvises til "alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper" om ugyldighet. Etter disse reglene kan saksbehandlingsfeil føre til ugyldighet.

*9.3.5.2.3 Særskilt om forholdet til tiltak etter mineralloven*

*Reglene får anvendelse på tiltak etter mineralloven*

Det er eksplisitt angitt i Prop. 86 L (2020-2021) at reglene om konsultasjoner i lovforslaget, dersom det vedtas, vil gjelde for saker etter mineralloven, med den begrunnelse at de gjeldende reglene i mineralloven "ikke fullt ut tilfredsstillende de folkerettslige kravene til konsultasjoner".<sup>52</sup> Rent overordnet er konsultasjonsreglene av særlig relevans for mineralvirksomhet fordi samisk reindrift vil kunne bli berørt. I forarbeidene uttales imidlertid et ønske om at det fastsettes særskilte saksbehandlingsregler mv. for ivaretagelse av samiske hensyn i sektorlovgivningen:

*"Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at saksbehandlingsregler mv. for ivaretagelse av samiske hensyn bør fremgå av sektorlovgivningen. [...] Departementene som er ansvarlig for de aktuelle sektorlovene, vurderer forslagene fra samerettsutvalget om saksbehandlingsregler på sine respektive områder."<sup>53</sup>*

*For hvilke tiltak og beslutninger etter mineralloven må det konsulteres?*

---

<sup>52</sup> Prop. 86 L (2020–2021) s. 79.

<sup>53</sup> Prop 86 L (2020–2021) s. 104.



Nøyaktig på hvilke stadium og for hvilke tiltak etter mineralloven konsultasjonsreglene i sameloven vil slå inn, er noe usikkert. Etter § 4-1 første og tredje ledd gjelder reglene for tiltak og beslutninger "som vil kunne påvirke samiske interesser direkte" og i saker som "er knyttet til naturgrunnet for samisk kultur" der tiltak og beslutninger "planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder", eller at de kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i disse områdene.

Det synes klart at det å gi *driftskonsesjon* for mineraluttak etter mineralloven § 43 i innenfor f.eks. beiteområder for samisk reindrift i tradisjonelle samiske områder, vil anses som en sak om naturgrunnet for samisk kultur etter forslag til sameloven § 4-1 tredje ledd. Ved driftskonsesjon legger forslagene i sameloven dermed opp til at det skal konsulteres. Sameloven skiller ikke mellom de ulike mineralkategoriene her, og plikten vil dermed forventes å gjelde ved driftskonsesjon både for grunneiers og statens mineraler.

Basert på de samme betraktningene vil konsultasjonsplikten også gjelde der samiske rettigheter eksproprieres etter mineralloven. Også for tillatelser til prøveuttak må det trolig konsulteres. Det antas videre at konsultasjonsplikten også vil gjelde for tillatelser til undersøkelser av statens mineraler der dette påvirker naturgrunnet for samisk kultur innen tradisjonelle samiske områder. Dette har særlig bakgrunn i at bestemmelsene i sameloven skal anvendes i tråd med ILO-konvensjon nr. 169, jf. forslag til nytt andre ledd i § 1-1. Og i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2) fremgår tydelig at et også skal konsulteres før det foretas eller gis tillatelser til undersøkelser etter mineraler som staten eier, jf. ovenfor.

I Prop. 86 L (2020-2021) er det imidlertid gjentakende fremhevet at det er behov for mer presise regler om når konsultasjonsplikten inntre<sup>54</sup>, og i forslag til ny § 4-8 er Kongen gitt forskriftshjemmel til å utdype dette. Et særlig spørsmål her vil være hvordan konsultasjon skal foregå i prosesser der det kreves tillatelser etter flere regelverk, slik som ved mineralvirksomhet. Om dette skriver departementet:

*"Departementet er opptatt av hensynet til gode og hensiktsmessige beslutningsprosesser. Som hovedregel bør det unngås at den samme saken er gjenstand for konsultasjon i ulike prosesser med forskjellige myndigheter. Det gjelder spesielt i de tilfellene hvor substansen i saken ikke endrer seg nevneverdig på de ulike stadiene. Når en sak får en ikke uvesentlig endring for de samiske interessene, er det derimot nødvendig med nye konsultasjoner om samme tema. Temaet kan være aktuelt for nærmere regulering i forskrift. I den forbindelse kan det også være aktuelt å se på mulig samordning mellom ulike myndigheter med tanke på konsultasjoner og vurderingen av hensynet til samiske rettigheter."<sup>55</sup>*

Oppsummert er det dermed ikke helt klart hvordan konsultasjonsprosessene etter nytt kapittel 4 i sameloven skal foregå i saker om mineralvirksomhet. Departementet fremhever at den samme saken som hovedregel ikke bør være gjenstand for flere konsultasjoner, men skriver også at det likevel vil være nødvendig dersom en sak får en ikke uvesentlig endring. Samordning mellom ulike myndigheter blir også nevnt.

### **9.3.6 Plan- og bygningsloven og samiske forhold**

Det vises til det som er skrevet om plan- og bygningsregelverket i punkt 7.2. Det skal her redegjøres for hvordan plan- og bygningsloven regulerer samiske forhold.

---

<sup>54</sup> S. 74.

<sup>55</sup> Prop. 86 L (2020-2021) s. 74.

Av plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav c følger det at planer skal etter loven "sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå". Det følger av bestemmelsens forarbeider at ved planlegging og saksforberedelse er det viktig å ta hensyn til tidligere inngrep i samme område.<sup>56</sup> Videre fremgår det at hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes. Forarbeidene presiserer at plan- og bygningsloven ikke regulerer de kollektive eller individuelle rettighetene som samer har opparbeidet seg ved hevd eller alders tids bruk.<sup>57</sup>

Av plan- og bygningsloven § 5-4 om myndighet til å fremme innsigelse mot planforslag, følger det av bestemmelsens tredje ledd at Sametinget kan fremme innsigelse mot forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Det følger av bestemmelsens forarbeider at det er viktig å sikre at samiske interesser kan ivaretas gjennom innsigelse. Videre presiserer forarbeidene hvilke områder innsigelsesadgangen i utgangspunktet gjelder i.<sup>58</sup> Hva som skal anses "vesentlig betydning" for samisk kultur eller næringsutøvelse må ifølge forarbeidene være Sametingets egen skjønnsmessige vurdering. I situasjoner hvor det kan oppstå ulike oppfatninger innen den samiske befolkning om hvilken betydning planen vil ha for dem, er det Sametingets ansvar å foreta den samlede avveining for å avgjøre om innsigelseskriteriet er oppfylt. Etter forarbeidene må vurderingen av om Sametinget har innsigelsesadgang ses opp mot sameloven § 2-1, som angir at Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning "særlig berører den samiske folkegruppe".

---

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 179.

<sup>57</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 179.

<sup>58</sup> Innsigelsesadgangen gjelder i utgangspunktet for områder i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal kommuner i Hedmark fylke og Surnadal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal fylke.