

ØYVIND RAVNA

Same- og reindrifftsrett



GYLDENDAL

Til min kjære Zoia, Per Eivind og Anna

ØYVIND RAVNA

SAME- OG REINDRIFTSRETT



GYLDENDAL

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2019

1. utgave, 1. opplag 2019

ISBN 978-82-05-53189-5

Sats: HAVE A BOOK

Brødtekst: Minion 10/14 pkt

Alle henvendelser om boka kan rettes til

Gyldendal Juridisk

Postboks 6730 St. Olavs plass

0130 Oslo

www.gyldendal.no/juridisk

juridisk@gyldendal.no

Utgivelsen er støttet av Reindriftens utviklingsfond (RUF) og

Det juridiske fakultet, UiT Norges arktiske universitet.

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven
eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR,
interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i
strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og
inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Alle Gyldendals bøker er produsert i miljøsertifiserte trykkerier.

Se www.gyldendal.no/miljo

Forord

Det har lenge vært behov for en egen lærebok i reindrifftsrett. Denne boka, som blant annet er rettet inn mot pensumet til spesialfaget i reindrifftsrett ved masterstudiet i rettsvitenskap ved Norges arktiske universitet, har et slikt siktemål. Behovet understrekes av at det har skjedd betydelige endringer i fagområdet det siste tiåret. Gjennom Selbu-dommen fra 2001 ble det klarlagt hvordan samisk naturbruk skulle vektlegges av domstolene. Reindrifftsloven av 2007 dro opp nye linjer for vekten på samiske tradisjoner og forvaltningen av interne forhold i reindrifften, herunder den enkelte reineiers privatrettslige stilling. I 2013 ble loven revidert, noe som har medført betydelige endringer av offentlig forvaltning og styring av reindrifften.

Det har også skjedd vesentlige endringer i forvaltningsordningen for ressursområdene i det samiske reinbeiteområdet i Finnmark. Her ble finnmarksloven gjort gjeldende med virkning fra 1. juli 2006, hvor Finnmarkseiendommen ble opprettet som nytt grunneier- og forvalterorgan og hvor det ble lagt betydelig vekt på folkeretten i forvaltningen av disse samiske kjerneområdene. Gjennom loven ble det også initiert en rettskartleggingsordning som har skapt ny rettspraksis.

For de samiske områdene sør for Finnmark avga Samerettsutvalget II en utredning med forslag til ny forvaltningsordning i 2007, hvor det blant annet er foreslått en forvaltningsmodell og en rettskartleggingsordning ikke ulik de som er iverksatt i Finnmark. Våren 2018 avga Statsallmenningslovutvalet forslag til ny fjellov i NOU 2018: 11. Også dette forslaget vil ha betydning for bruks- og rettsforhold i de samiske områdene i Midt-Norge.

Videre er det blitt avsagt en rekke betydningsfulle høyesterettsdommer de siste årene. Stjernøya-dommen, Sara-dommen, Nesseby-dommen og Femund-dommen er bare noen av disse. Alle disse dommene har hatt – og vil ha betydning – for samisk reindrift. Flere av dem reiser dessuten folkerettslige problemstillinger som i liten grad har vært drøftet i litteraturen tidligere.

Boka sikter ikke bare mot studenter og ansatte ved juridiske fakulteter og andre høyere læresteder hvor det undervises i same- og reindrifftsrett. Den vil også være relevant for praktikere som advokater, dommere og ansatte i forvaltningen.

Utover rene reindrifftsrettslige temaer dekker boka også tilgrensende emner innen sameretten, som samiske land- og ressursrettighetsspørsmål, herunder internasjonal urfolksrett innrettet mot å ivareta samisk kultur og materielle kulturytringer. Boka tar også for seg rettskilder og metodiske spørsmål som er spesielle for så vel reindrifftsretten som andre deler av sameretten. Tittelen *Same- og reindrifftsrett* er derfor dekkende for bokas tema og innhold.

Takk til Jens Edvin A. Skoghøy, Kirsti Strøm Bull, Jan Åge Riseth, Gunnar Eriksen, Johan Aulstad, Susanne Vars Buljo, Ånde Somby og Jon Gauslaa, som alle har lest deler av manuskriptet og kommet med gode og nyttige innspill. En særlig takk til sistnevnte, som også har gjort et uvurderlig arbeid som konsulent for boka. Takk også til forfattere av litteratur og utredninger som har vært til støtte og inspirasjon i arbeidet. Det gjelder i særdeleshet Kirsti Strøm Bull, Susann Funderud Skogvang og forfatterne av Samerettsutvalgets utredning *Den nye sameretten*.

Takk også til Reindrifftsens utviklingsfond som har støttet arbeidet med boka økonomisk, noe som har vært vesentlig både for å komme i gang med arbeidet og å kunne gjennomføre det.

Mine gode kollegaer, og da særlig medlemmene av Forskergruppa for same- og urfolksrett, har vært til inspirasjon og god støtte i arbeidet med boka, takk også til dere. Studentene jeg har hatt glede av å undervise på det obligatoriske faget i *samerett*, spesialfaget i *reindrifftsrett* og det engelskspråklige *Indigenous Peoples rights to land, resources and livelihood*, takkes også. Gjennom forelesninger og seminarer med meningsutvekslinger og spørsmål har jeg fått betydelige innspill og spørsmål som har kommet til nytte i arbeidet med boka. Takk også til Gyldendal og forlagsredaktør Anne Birgitte Songe og tekstkonsulent Ellen Krystad for godt og grundig redaksjonelt arbeid.

Til slutt en stor takk til min familie og i særdeleshet Per Eivind, Anna og Zoia, som har inspirert og støttet meg i arbeidet og akseptert at det har blitt noen færre kvelder sammen i lange høst- og vintermåneder.

Tromsø, 15. april 2019

Øyvind Ravna

Innhold

KAPITTEL 1	INNLEDNING	17
1.1	Reindrifftsrett og rettsforhold om samisk naturbruk – bokas tema	17
1.2	Samer, samerett og samepolitikk	19
1.3	Sametinget og Sametingets valgmanntall	21
1.3.1	Begrunnelsen for å opprette Sametinget	21
1.3.2	Sametingets organisering	23
1.3.3	Sametingets myndighet	24
1.3.4	Sametingets valgmanntall	25
1.4	Samiske språk og forvaltningsområdet for samisk språk	26
1.4.1	Samiske språk	26
1.4.2	Forvaltningsområdet for samiske språk	27
1.5	Den samiske reindriffts plass i det norske samfunn	30
1.5.1	Samisk reindrift – en viktig kulturbærer	30
1.5.2	Reindriftpolitikkenes tredelte målsetting	32
1.5.3	Reindrifftslovens formål	34
1.6	Samiske forhold og samisk reindrift i andre land	36
1.6.1	Innledning	36
1.6.2	Sverige	36
1.6.3	Finland	37
1.6.4	Russland	38
1.7	Reindriffts naturgrunnlag	39
1.7.1	Reinen og reindriffts utbredelse	39
1.7.2	Reinen og beitene	40
1.7.3	Sammenhengen mellom årstidsbeitene	41
KAPITTEL 2	ET BLIKK INN I SAMENES HISTORIE	45
2.1	Eldre historie	45
2.1.1	Førkristen tid	45
2.1.2	En egen samisk samfunnsorganisering	47
2.2	Sameland innlemmes i Norge og nabolandene	49
2.2.1	Grensene	49
2.2.2	Tamreindriften finner sin plass i det samiske samfunnet	50

2.2.3	Finneodel og finnerydninger	52
2.2.4	Siidaordningen svekkes	53
2.3	En mer fremtrende stat	54
2.3.1	Varierende oppfatninger om samisk kultur	54
2.3.2	Jordutvisningsresolusjonen av 1775	60
2.3.3	Fornorskningsperioden	62
2.3.4	Læren om statens grunn	64
2.4	Revitalisering	69
2.4.1	En kultur i oppløsning?	69
2.4.2	Vendepunkt og oppblomstring	70
2.4.3	Rettsvern for samisk kultur og samerett som akademisk disiplin	74

KAPITTEL 3 REINDRIFTSRETTENS OG

	REINDRIFTSLOVGIVNINGENS UTVIKLING	79
3.1	Anerkjennelse av samisk sedvanerett	79
3.1.1	Lappekodisillen av 1751	79
3.1.2	«Man maa opretholde og beskytte den Brugsret som [samene har]»	83
3.1.3	Grensestengningen i 1852 og særlovgivning for Finnmark	84
3.2	Avviklingsperioden – «tålt bruk» med vikeplikt for jordbruket	86
3.2.1	«Framrykningsteorien» og Høyesteretts omfavnelse av den	86
3.2.2	Felleslappeloven, lappekommisjonene, objektivt fellesansvar og distriktsinndeling	88
3.2.3	Tilleggslappeloven – hindre «ekspansjon» og regler om reintallsreduksjon	89
3.2.4	«Grænsene [...] maa efter Forholdets Natur blive vikende»	89
3.2.5	Den indre kolonisasjon	91
3.2.6	Reindriftsloven av 1933	93
3.2.7	Rettsoppfatningen kom til uttrykk i rettspraksis	95
3.3	Anerkjennelse som næring	100
3.3.1	Samenes bruk er ingen «uskyldig nyttesrett»	100
3.3.2	Fortsatt fravær av rettsbeskyttelse ved omdanning av beiteland	101
3.3.3	Flyttsamene som etnisk gruppe bærer reindriftsretten, Rt. 1975 s. 1029	102
3.3.4	Reindriftsloven av 1978	103
3.3.5	Rettspraksis på slutten av 1900-tallet	106
3.4	Anerkjennelse som bruksrett med et privatrettslig vern	108

KAPITTEL 4 RETTSKILDE- OG METODELÆRE I SAME- OG REINDRIFTSRETTE

4.1	Innledning	111
4.2	Samerettens tredeling	113
4.3	Samisk rett	114
4.3.1	Samiske sedvaner og rettsoppfatninger	114
4.3.2	Samiske sedvaners vekt som rettskilde	117

4.3.3	Samiske sedvaner i møte med nasjonal rett	118
4.3.4	Plikten til å anvende samisk sedvanerett	121
4.4	Internasjonal minoritets- og urfolksrett	122
4.5	Rettskildene i same- og reindriftsretten	125
4.5.1	Autoritative rettskilder	125
4.5.1.1	Lovgivning	125
4.5.1.2	Høyesterettspraksis	127
4.5.1.3	Særlig om Sametingets arbeidsdokumenter og forarbeidene til finnmarksloven	129
4.5.2	Sedvaner / etablert praksis	130
4.5.2.1	Samiske sedvaner	130
4.5.2.2	Andre sedvaner / etablert praksis	132
4.5.3	Reelle hensyn	134
4.5.4	Sekundære rettskilder	135
4.6	Særlige metodespørsmål	136
4.6.1	Muntlige overleveringer	136
4.6.2	Bruk av ikke-varig (organisk) materiale	137
4.6.3	Språklige og kulturelle forskjeller	137
4.6.4	Egen karakteristikk av retten ikke avgjørende for dens karakter	138
4.6.5	Kildekorreksjon og kildekritikk	139
4.6.6	Hensynet til samisk bruk, reinens natur og rettighetenes art	140
4.6.7	Betydningen av spesielle metodespørsmål for annen samisk bruk enn reindrift	140
4.7	Samerettens tverrfaglighet	141
4.7.1	Retts sosiologisk og sosialantropologisk metode	141
4.7.2	Retts historie som rettskilde	143
4.8	Rettspolitiske drøftinger	144

KAPITTEL 5 KONSTITUSJONELT OG FOLKERETTLIG VERN

	AV SAMISK KULTUR	147
5.1	Grunnloven § 108	147
5.1.1	Bakgrunn og formål	147
5.1.2	Rettslig betydning	149
5.1.3	Rettighets- og pliktsubjekt	151
5.1.4	Etter modell av SP artikkel 27	152
5.2	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27	152
5.2.1	Formål, rekkevidde og rettskildemessig vekt	152
5.2.2	Rettighets- og pliktsubjekter	155
5.2.3	Hvilke former for kulturutøvelse er beskyttet?	156
5.2.4	Beskyttelse mot inngrep	157
5.2.4.1	Terskelen for inngrep	157
5.2.4.2	Forpliktelse til å iverksette positive tiltak	160
5.2.4.3	Et særlig vern for det materielle grunnlaget for urfolks kulturutøvelse	162
5.2.4.4	Tradisjonell eller kulturspesifikk?	162
5.2.4.5	Tradisjonell kultur utøvd med moderne teknologi	163
5.2.4.6	Deltakelse i beslutningsprosesser	164

5.2.5	Oppsummert	166
5.2.6	Håndheving	167
5.3	ILO-konvensjon nr. 169	168
5.3.1	Bakgrunn	168
5.3.2	Rettighetssubjektet – hvem gjelder konvensjonen for (artikkel 1) ..	171
5.3.3	Inkorporeringen av ILO 169 i norsk rett	173
5.3.3.1	Gjeldende rett	173
5.3.3.2	Kritikk av Høyesteretts forståelse av finnmarksloven § 3 ...	175
5.3.3.3	ILO-konvensjon nr. 169 har likevel vesentlig betydning ved anvendelsen av finnmarksloven	178
5.3.4	Konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser (artikkel 6 og 7)	178
5.3.4.1	Rett til å bli konsultert og til å delta	178
5.3.4.2	Rett til å vedta egne prioriteringer	183
5.3.5	Urfolks sedvaner og sedvanerett (artikkel 8)	184
5.3.6	Landrettigheter (artikkel 13, 14 og 15)	185
5.3.6.1	Prinsipperklæring med betydning for sjøområder (artikkel 13)	185
5.3.6.2	Eiendomsrett og bruksrett (artikkel 14 (1))	186
5.3.6.3	Rettighetssubjekt for bruks- og eiendomsrett	191
5.3.6.4	Karakteren av rettighetene som pliktes anerkjent	192
5.3.6.5	Krav til identifisering (artikkel 14 (2))	193
5.3.6.6	Krav til hensiktsmessig ordning for rettsavklaringen (artikkel 14 (3))	196
5.3.6.7	Rett til deltakelse i bruk, styring og avkastning (artikkel 15)	199
5.3.7	Fleksibel gjennomføring (artikkel 34)	201
5.3.8	Håndheving	201
5.4	FNs erklæring om urfolks rettigheter	203
5.4.1	Bakgrunn	203
5.4.2	Rettslig betydning i Norge	204
5.4.3	Fritt, forhåndsinformert samtykke (artikkel 19 og 32)	207
5.4.4	Landrettigheter (artikkel 25, 26 og 27)	209
5.4.5	Restitusjon og gjenoppretting (artikkel 28)	210
5.4.6	FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter	211
5.5	FNs konvensjon mot rasediskriminering	213
5.5.1	Forbud mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning mm.	213
5.5.2	Retten til eiendom	214
5.5.3	Rasediskrimineringskonvensjonens vekt i norsk rett	215
5.5.4	Rasediskriminering i samisk sammenheng	217
5.6	Nordisk samekonvensjon	220
5.7	Konvensjonen om biologisk mangfold	222
5.8	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	223

KAPITTEL 6	ERVERV OG ANERKJENNELSE AV BRUKS- OG EIENDOMSRETT	225
6.1	Eiendomsbegreper og ervervsmåter	225
6.1.1	Bruksrett og eiendomsrett	225
6.1.2	Allmenningsrett	227
6.1.3	Ervervsmåter	230
6.2	Hevd og alders tids bruk	231
6.2.1	Bakgrunn og formål	231
6.2.2	Intensiv og kontinuerlig bruk	232
6.2.3	Lang tid	233
6.2.4	God tro	235
6.2.5	Kollektiv hevd	236
6.2.6	Subjektive forhold	236
6.2.7	U hjemlet bruk og differanseprinsippet	237
6.2.8	Hevd og alders tids bruk – hva er forskjellene?	241
6.2.9	Mothevd og frihevd	243
6.3	Hevd og alders tids bruk tilpasset samiske forhold	243
6.3.1	Et rettslig skifte åpner for å vektlegge samisk kultur og rettsoppfatninger	243
6.3.2	Selbu-dommen	245
6.3.3	Vurdering av bruk – utledet fra Selbu-dommen	246
6.3.4	Særlig om vurdering av bruken ved løsning av interne rettstvister i reindriften	247
6.3.5	God tro og sedvaner	250
6.3.6	Rettssuksesjon	253
6.3.7	Siidagrenser og tradisjonelle regler	254
6.3.8	Relevansen av Selbu- og Svartskog-dommen i dag	257
6.3.9	Oppsummering	258
KAPITTEL 7	REINDRIFTENS RETTSGRUNNLAG	261
7.1	Grunnet i alders tids bruk og nærmere regulert i loven	261
7.1.1	Gjeldende rett	261
7.1.2	Et tilbakeblikk på rettsutviklingen	264
7.1.3	Korssjøfjell-dommen	266
7.2	Bevisbyrderegelen	269
7.2.1	Presumsjon om at det foreligger reinbeiterett innen det samiske reinbeiteområdet	269
7.2.2	Grunnloven og folkeretten ga ikke samisk reindrift et effektivt vern	270
7.2.3	En bevisbyrderegulering, men ikke strengere enn at det kreves sannsynlighetsovervekt	271
7.2.4	De aksessoriske reindriftsrettighetene	273
7.3	Vern mot inngrep og ekspropriasjon	274
7.3.1	Erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger	274
7.3.2	Utviklet gjennom rettspraksis	276

7.3.3	Inngrep relatert til vanlig utnytting av eiendom til landbruksformål	279
7.3.4	Tålegrense og tilpasningsplikt	283
KAPITTEL 8	REINDRIFTENS ORGANISERING OG RETTSSUBJEKTER	285
8.1	Innledning	285
8.2	Retten til å eie rein	287
8.2.1	Må være av samisk ætt og av reindriftsfamilie	287
8.2.2	Må inngå i en siidaandel	288
8.2.3	Dispensasjonsadgang	289
8.2.4	Verddeforhold	291
8.2.5	Plikter	291
8.3	Siidaandel	292
8.3.1	Rettigheter og plikter	292
8.3.2	Overføring av ansvaret som leder av siidaandel (§ 15)	294
8.3.3	Avvikling av siidaandel (§ 16)	296
8.3.4	Sideordnet rekrutteringsandel (§ 12)	298
8.4	Siida og beiteland	298
8.4.1	Siidaens plass i reindriftsloven	298
8.4.1.1	Om siidaen	298
8.4.1.2	Kort lovhistorikk	300
8.4.1.3	Seiland-dommen (Rt. 2000 s. 1578)	300
8.4.1.4	Gjeldende rett	302
8.4.1.5	Sommersiida og vintersiida	306
8.4.2	Siidaen i tradisjon og sedvane	308
8.4.2.1	Omgruppering og dynamikk	308
8.4.2.2	Arv av beiteland	309
8.4.2.3	Intern fordeling av beiteland	310
8.4.2.4	Samerettsutvalgets rettsgruppe: Uskrevne normer definerer gruppenes områder	311
8.4.2.5	Utredningen om samiske sedvaner og rettsoppfatninger i NOU 2001: 34	313
8.4.3	Sedvanerettslige oppfatninger blant reindriftsutøvere	315
8.4.3.1	Hvem er rettshaver til reinbeitearealene?	315
8.4.3.2	Tradisjonelle regler for bruk av områder to eller flere siidaer har rett til å bruke	316
8.4.3.3	Adgangen til å gå inn på andre siidaers landområder	317
8.4.4	Oppsummering	318
8.5	Reinbeitedistrikt	318
8.5.1	Distriktsinndeling	318
8.5.2	Distriktsstyret og fellesinteressene	320
8.6	Reindriftsutøvere som felles gruppe	321
8.6.1	Representasjon i reindriftsstyret og FeFo-styret	321
8.6.2	Norske reindriftsamers landsforbund	322
8.7	Offentlig styring og forvaltning	322
8.7.1	Administrativ inndeling og styring av det samiske reinbeiteområdet	322

8.7.2	Landbruks- og matdepartementet	325
8.7.3	Reindrifststyret	326
8.7.4	Landbruksdirektoratet, avdeling reindrift	328
8.7.5	Fylkesmannen	329
8.7.6	Reindriftsavtalen	331
8.7.7	Jordskifterettene	333
KAPITTEL 9 REINDRIFTSRETTENS INNHOLD		335
9.1	Et selvstendig rettsgrunnlag – men regulert i loven	335
9.2	Beiterett og årstidsbeiter (§§ 19 og 20)	337
9.2.1	Beiteretten gjelder i utmark	337
9.2.2	Årstidsbeiter	338
9.2.3	Som hovedregel er beiteretten avgrenset til reinbeitedistriktet	339
9.2.4	Omdanning av utmark til innmark	340
9.2.5	Fredning av beiteområder	342
9.3	Flyttleier (§ 22)	344
9.3.1	Reindriftsutøvere har rett til å flytte med rein i de deler av reinbeiteområdet hvor reinen lovlig kan ferdes	344
9.3.2	Rett til flytting med rein etter tradisjonelle flyttleier	345
9.3.3	Stengning av flyttlei	347
9.4	Aksessoriske rettigheter (§§ 21, 23–26)	348
9.4.1	Husvære, buer o.l. (§ 21)	348
9.4.2	Motorferdsel (§ 23)	348
9.4.3	Gjerder og andre anlegg (§ 24)	349
9.4.4	Brensel og trevirke (§ 25)	351
9.4.5	Jakt, fangst og fiske (§ 26)	353
9.5	Alminnelige regler om utøvelse av reindrift (§§ 28–31)	355
9.5.1	God reindriftskikk	355
9.5.2	Tilsyn (§ 28)	356
9.5.3	Innsyn og behandling av andre siidaers rein (§§ 29 og 30)	357
9.5.4	Skilling (§ 31)	358
9.6	Merking av rein og registrering av reinmerke (§§ 32–41)	360
KAPITTEL 10 BRUKSREGLER, BEITEBRUK, REINTALL OG FORHOLD TIL ANNEN BRUK		363
10.1	Bakgrunn	363
10.2	Innhold og utarbeidelse (§§ 57 og 58)	365
10.3	Beitebruk (§ 59)	367
10.3.1	Reglerne skal ivareta prinsippene for god reindrift basert på samiske tradisjoner og sedvaner	367
10.3.2	Overprøving av reglene om beitebruk ved jordskifteretten	370
10.4	Reintall (§ 60)	371
10.4.1	Bakgrunn	371
10.4.2	Fastsetting av reintall	372
10.4.3	Regler for reintallsreduksjon	374
10.4.3.1	Forholdsmessig reduksjon basert på siste års reintall	374
10.4.3.2	Fastsetting av øvre reintall pr. siidaandel	377

10.4.3.3 De strengeste reduksjonsreglene i norsk reindriftslovgivning	378
10.4.3.4 I strid med folkeretten?	379
10.4.3.5 Noen tanker om Sara-dommen	383
10.5 Beitetider (§ 61)	386
10.6 Erfaringer med bruksreglene	386
10.7 Distriktsplaner (§ 62)	387
10.8 Ferdsl i område med rein og regler for sikring av hund (§§ 65 og 66)	389
 KAPITTEL 11 ANSVAR FOR SKADE FORÅRSAKET AV REIN	391
11.1 Innledning	391
11.2 Gjeldende regelverk og dets bakgrunn	392
11.2.1 Reineiers ansvar for skade forårsaket av rein	392
11.2.2 Bufeholders ansvar for beiteskade	394
11.2.3 Kort om hovedtrekkene i dagens lovregler	396
11.3 Forslag om endringer i reindriftsloven	397
11.3.1 Reineiers ansvar sammenliknet med bufeeiers	397
11.3.2 Forslag om regler som er ment å likestille det objektive ansvaret	398
11.4 Høyesteretts vurdering av reglene og gjeldende rett	399
11.4.1 Betydningen av at saken omhandler samisk reindrift	399
11.4.2 Det objektive ansvaret og anvendelsen av skadeerstatningsloven	400
11.4.3 Diskriminerende lovgivning	403
11.5 Avslutning	405
 KAPITTEL 12 SANKSJONER OG TVANGSTILTAK	407
12.1 Bakgrunn	407
12.2 Plikt til å etterleve loven og domstolsprøving (§ 74)	408
12.3 Pålegg om opphør av ulovlige forhold og offentlig interesse (§ 75)	409
12.4 Tvangsmulkt, avgift og forelegg (§§ 76, 77 og 78)	410
12.5 Tvangsslakting og andre tvangstiltak (§ 79)	410
 KAPITTEL 13 REINDRIFT OG SAMISK PERSPEKTIV I PLAN- OG BYGNINGSRETEN	413
13.1 Generelt om hensyn til samisk kultur og samfunnsliv i areal- og samfunnsplanleggingen	413
13.1.1 Innledning	413
13.1.2 Konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser i planprosessen	417
13.1.3 Sametingets rolle – innsigelsesretten	418
13.1.4 Sametingets rolle vis-à-vis reindriftenes forvaltningsorganer	420
13.2 Reindriften i areal- og samfunnsplanleggingen	421
13.2.1 Reindriften og arealene	421
13.2.2 Deltakelse og medvirkning	423
13.2.3 Innsigelser	424
13.2.4 Kommunal planstrategi	425
13.2.5 Kommuneplanen	426

13.2.6	Hensynssoner	428
13.2.7	Bestemmelser til arealplanen	430
13.2.8	Reguleringsplaner	431
13.2.9	Konsekvensutredning	432
13.2.10	Avsluttende bemerkninger	434
 KAPITTEL 14 FINNMARKSLOVEN OG RETTSKARTLEGGINGEN		
	I FINNMARK	435
14.1	Innledning	435
14.2	Kort om finnmarksloven, FeFo og lovens forvaltningssystem	437
14.2.1	Formål, eierforhold, styresammensetning og oppgaver	437
14.2.2	Fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn	442
14.2.3	En viktig styrking av samisk makt og myndighet?	446
14.3	Lov- og rettshistorikk for rettskartleggingsordningen	446
14.3.1	Samerettsutvalgets forslag til rettskartleggingsordning for Finnmark	446
14.3.2	Regjeringen Bondeviks forslag	448
14.3.3	Justiskomiteens og Sametingets forslag til rettskartleggingsordning	449
14.3.4	Lovhistorikkens betydning for rettsanvendelsen	451
14.4	Finnmarkskommisjonen	452
14.4.1	Mandat og avgrensninger	452
14.4.2	Rettsforhold internt i reindriften og rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder	455
14.4.3	Hensynet til samiske sedvaner og rettsoppfatninger	456
14.4.4	Finnmarksloven § 5 og dens betydning for bevisvurderingen	457
14.4.5	Prosessreglene	460
14.4.5.1	Igangsetting av sak, valg av utredningsfelt og ansvar for sakens opplysning	460
14.4.5.2	Finnmarkskommisjonens rapport og partenes respons	462
14.4.5.3	Mekling, avtaleinngåelse og grensemerking	464
14.5	Utmarksdomstolen for Finnmark	466
14.5.1	Mandat, sammensetning og frister for saksanlegg	466
14.5.2	Eksklusiv kompetanse, saklig avgrensning og avvisning	467
14.5.3	Ansvar for sakens opplysning og bevisbedømmelse	470
14.5.4	Rettsmiddel	471
14.5.5	Kostnadsreglene	472
14.6	Rettsanvendelsen (rettskartleggingen i praksis)	474
14.6.1	Finnmarkskommisjonens utredninger	474
14.6.2	Bevisvurderingene	478
14.6.3	Rettsanvendelsen og vekten av statens disposisjoner	481
14.6.4	Internasjonal kritikk	485
14.6.5	Veien videre	486
14.7	Reindriftens rettigheter etter rettskartleggingen	489
14.8	Avslutning	490

KAPITTEL 15 FORSLAG UTENFOR FINNMARK	493
15.1 Samerettsutvalget IIs lovforslag for de samiske områdene sør for Finnmark ...	493
15.1.1 Mandat og forslag	493
15.1.2 Forslag om kartleggings- og anerkjennelseslov	494
15.1.3 Forslag om hålogalandslov	494
15.1.4 Forslaget til lov om konsultasjoner og saksbehandling	495
15.1.5 Internasjonal kritikk	496
15.2 Statsallmenningslovutvalet	497
15.2.1 Mandat og geografisk utredningsområde	497
15.2.2 Statsallmenningslovutvalets forslag	498
15.2.3 Statsallmenningslovutvalets forslag relatert til samisk reindrift	500
KILDEREGISTER	503
Litteratur	503
Personlige meddelelser	514
Lover og forskrifter	515
Norske lover	515
Norske forskrifter	520
Utenlandsk lovgivning	521
Internasjonale konvensjoner, avtaler, erklæringer og andre instrumenter	521
Lovforarbeider og andre offentlige dokumenter	522
Norsk rettspraksis	529
Høyesterett	529
Underrettsavgjørelser	530
Internasjonale observasjonsuttalelser, tolkningsuttalelser og avgjørelser	531
Den europeiske menneskerettighetsdomstol	531
FNs menneskerettighetskomité (HRC)	531
FNs menneskerettighetsråd	531
FNs rasediskrimineringskomite (CERD)	531
FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter	531
International Labour Organization (ILO)	532
STIKKORD	533

Innledning



Reindrift og store deler av det øvrige grunnlaget for samisk kultur forankret i bruk av natur og naturressurser. Bildet er fra Gahpperus i Reisadalen i Reinbeitedistrikt 36 Cohkolat ja Biertavárri. Foto: Øyvind Ravna

1.1 Reindrifftsrett og rettsforhold om samisk naturbruk – boka tema

Reindrifftsretten omfatter som fagdisiplin rettsspørsmål knyttet til reindrifftsutøvers bruk av land, vann og naturressurser, samt andre rettslige spørsmål av relevans for deres næringsutøvelse og kultur. Herunder er også rettsspørsmål om vern mot inngrep fra andre næringer og samfunnet som sådan. Som fagdisiplin omfatter reindrifftsretten også de rettigheter og plikter som ligger til reindrifftsutøvere i deres næring.

Innenfor det samiske reinbeiteområdet i Norge er retten til å utøve reindrift eksklusiv for personer av samisk ætt som i tillegg har familiær tilknytning til reindriftnæringen. Reindrifftsretten omfatter som sådan et knippe av beføyelser som i tillegg til beite og flyttlei blant annet omfatter rett til husvære, brensel, trevirke, motorferdsel og anlegg som er nødvendig for reindriften. Reindrifftsretten innbefatter også i allminnelighet rett til jakt, fangst og fiske i forbindelse med utøvelse av reindrift.

Både som fagdisiplin og materiell rettighetskatalog har reindrifftsretten hatt en svært sentral plass i utviklingen av det rettsvern samisk kultur og bruk av land og vann nyter i dag. Det kan her vises til en kodifisering, lovbeskyttelse og lovregulering som strekker seg tilbake til 1751. Det er like langt tilbake i tid som Norges eneherrredømme over store deler av de områdene i landet hvor det i dag foregår samisk reindrift, strekker seg. Samisk reindrift foregår i dag i de indre delene av Hedmark, store deler av Trøndelag og det aller meste av Nordland, Troms og Finnmark. Reindriften og reindrifftsretten har også bidratt til en lang og varierende rettspraksis tilbake fra 1800-tallet som andre deler av det samiske samfunnet, sameretten og samisk kultur drar veksler på i dag. Slik sett har reindrifftsretten en svært sentral plass i faget samerett.

I likhet med reindriften er store deler av det øvrige grunnlaget for samisk kultur forankret i bruk av natur og naturressurser. Dette har gjort det naturlig å la temaet for denne boka strekke seg utover de rettsforhold som alene gjelder for samisk reindrift. Boka vil blant annet ta for seg regler for inngrep i og vern av tradisjonelle samiske landområder, herunder de folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg for å verne om det samiske folkets rett til å bruke slike landområder. Gjennomgangen av reglene for rettsservv og rettslig anerkjennelse, herunder reglene om *alders tids bruk*, vil strekke seg utover det som alene gjelder reindriftssamisk bruk. Den vil således ha relevans for samisk naturbruk generelt sett. Det samme kan sies om gjennomgangen av de folkerettslige forpliktelsene. Videre har det vært naturlig å la boka omhandle de nye forvaltnings- og rettsavklaringsordningene for utmark og naturbruk som er vedtatt eller foreslått for de samiske områdene; navnlig gjelder det Finnmarkseiendommen, Finnmarkskommisjonen og forslaget til Hålogalandseiendom.

Samlet sett omfatter dette retten til bruk og forvaltning av samenes tradisjonelle landområder og naturressurser. Sammen med de tradisjonelle reindrifftsrettslige temaene vil dette være tema i boka. Same- og reindrifftsretten omfatter rettsregler fra flere rettssystemer: Det er de folkerettslige reglene som ivaretar samisk kultur og naturressursrettigheter, og de interne norske rettsreglene; særlig på samerettens, tingsrettens og arealplanrettens område. Videre har samiske rettsregler, med andre ord samiske sedvaner og rettsoppfatninger, en plass i rettskildetilfanget.

I stortingsmeldingen om en bærekraftig reindrift uttalte Landbruksdepartementet at uten «klare rettsregler som kan legges til grunn av domstolene og i samfunnsutviklingen for øvrig, ville den samiske reindrift ikke kunne la seg opprettholde som et fortsatt viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv».¹ Uttalelsen er i dag like aktuell som da den ble fremmet, og kan også utvides til å omfatte annen samisk naturbruk. Bokas målsetting vil følgelig være å bidra til at rettsreglene som angår den samiske reindriften og annen samisk naturbruk skal framstå som klarere.

1 St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift* s. 83.

1.2 Samer, samerett og samepolitikk

Samene er ett av to folk kongeriket Norge er bygget på, noe som ble påpekt av H.M. kong Harald V da han åpnet det 4. Sameting i 1997. Samene har sine egne språk,² sin egen kultur og sine tradisjonelle leveveier hvor det også inngår rettsforståelse og rettsregler som ikke alltid sammenfaller med storsamfunnets. Disse sedvanebetingede reglene gjenspeiler ofte samenes tradisjonelle næringsveier som foruten reindrift, er jordbruk og kystfiske. Tidligere utgjorde også utmarkshøsting, innlandsfiske og fangst et vesentlig bidrag, både i en naturaløkonomi og som biinntek. At samene er ett folk i fire nasjonalstater³ gjør at språklige og kulturelle skiller ikke følger landegrensene, men går på tvers av disse.

En uttalt fornorskningsspolitikk hvor samene skulle assimileres inn i det norske samfunnet, har medført at samisk språk og kultur i lange perioder har blitt tilsidesatt og neglisjert.⁴ Dette har medført at samene i Norge ikke har hatt de samme muligheter som landets majoritetsbefolkning til å utvikle sin egen rett og rettskultur eller å få prøvd og pådømt rettsspørsmål på egne premisser og med basis i egne rettsregler. Først i 1990 ble det gitt regler om utvidet adgang til bruk av samisk språk i rettsvesenet.⁵ Og endelig i 2004 ble Sis-Finnmárkku diggegoddí / Indre Finnmark tingrett opprettet med samisktalende dommere og funksjonærer og med et spesielt ansvar for å ivareta hensynet til samisk språk, kultur og sedvanerett. Rettskretsen til nevnte domstol dekker imidlertid bare de samiske kjerneområdene i Finnmark.

Samene har også en egen politisk og etnokulturell organisering. De første forsøkene på å etablere kulturpolitiske organisasjoner, fant sted tidlig på 1900-tallet, med same-landsmøtet i Tråante (Trondheim) 6–9. februar 1917 som et høydepunkt,⁶ uten at dette ledet til varige samiske organisasjoner. I tiåret etter andre verdenskrig, nærmere bestemt i 1953, ble den første internordiske samekonferansen avholdt i Jokkmokk i Sverige,⁷ noe som ledet til at Nordisk sameråd ble stiftet i 1956. I 1992, under den 15. samekonferansen, avholdt i Helsinki, tok Nordisk Sameråd opp en russisk sameorganisasjon som fullverdig medlem. Organisasjonen ble dermed en allsamisk organisasjon og endret da navn til

2 Det finnes ti forskjellige samiske språk. Disse omtales nærmere på s. 26–27.

3 Samene har sine tradisjonelle områder i Norge, Sverige, Finland og Russland, noe som gjennomgås i underkapittel 1.7 nedenfor.

4 Fornorskingsperioden strekker seg fra ca. 1850 til 1950 med en avviklingsfase fram til 1980, se Minde, «Fornorskinga av samene – hvorfor, hvordan og hvilke følger?» (2005); Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen i Norge* (2017) s. 625. Fornorskingsperioden omtales nærmere i punkt 2.3.3 nedenfor.

5 Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) §§ 1-5 og 3-4. Bestemmelsene ble inntatt ved endringslov nr. 78/1990 og satt i i kraft fra 1. januar 1992. Fra samme tidspunkt ble samisk formelt ble sidestilt med norsk som offisielt språk i Norge.

6 Dette omtales i underkapittel 2.8 nedenfor.

7 Aarseth, *Norsk Samepolitikk 1945–1990* (2006) s. 36. Nærmere om den historiske utviklingen i punkt 2.4.2 nedenfor.

Samerådet.⁸ Etableringen av sametingene i Norge, Sverige og Finland, samt disse organenes internasjonale samarbeidsorgan Samisk parlamentarisk råd, har gitt Samerådet en noe mindre sentral plass i samisk politikk. Samerådet har imidlertid sin tyngde ved å være den eneste allsamiske organisasjonen hvor samer fra Russland er inkludert på like linje med andre samer. Samerådet avgir politiske uttalelser, kanaliserer støtte til medlemsorganisasjoner og andre aktører som arbeider for samisk kultur, og representerer samefolket i flere internasjonale fora. Den 21. samekonferansen ble avholdt i Tråante (Trondheim) 9. til 11. februar 2017 som en del av hundreårsmarkeringen for det første greseoverskridende samelandsmøtet.⁹ Høsten 2018 bisto Samerådet Áarjel Njaarke Sijte i å fremme en klage til FNs rasediskrimineringskomité. Klagen er grunnnet i omfattende inngrep i reinbeiteområder på Fosenhalvøya i Trøndelag.¹⁰

Etter 1980 har rettsavklaring, institusjonsbygging og formalisering av dialogen mellom myndighetene og samene stått sentralt i samepolitikken. Det er etablert lover, regelverk og ordninger for å styrke samisk språk, kultur, nærings- og samfunnsliv. Særlig viktig er grunnlovsbestemmelsen som beskytter samisk språk,¹¹ kultur og samfunnsliv, same-loven og finnmarksloven,¹² foreslått av Samerettsutvalget i henholdsvis NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling* og NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*. Likeledes er ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og samefolk i selvstendige stater, som Norge ratifiserte som første stat i verden i 1990, sentral.

I NOU 1984: 18 foreslo Samerettsutvalget også opprettelsen av Sametinget, noe som ble vedtatt opprettet av Stortinget gjennom same-loven. Det første Sametinget ble åpnet 9. oktober 1989 i Karasjok av H.M. Kong Olav V. Ole Henrik Magga fra Norske Samers Riksforbund ble valgt som Sametingets første president. Sametinget erstattet Norsk Sameråd. I november 2000 ble Sametingets nye parlamentsbygg åpnet av H.M. Kong Harald V.

Sametinget har i dag en betydelig større forvaltningsmyndighet enn da det ble opprettet i 1989. Det er likevel mer treffende å karakterisere Sametinget som et statlig forvaltningsorgan enn en samisk selvstyremyndighet, da selvbestemmelsesretten er svært begrenset.

Sammen med finnmarksloven ble det våren 2005 inngått en konsultasjonsavtale mellom Norges regjering og Sametinget kalt prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.¹³ Da den ble vedtatt, var den en milepæl i samisk deltakelse

8 Berg-Nordlie, «Samerådet», Store norske leksikon (2017).

9 På den 21. samekonferansen ble Tråante deklarasjonen vedtatt. Den omhandler blant annet samisk selvbestemmelse, rettigheter til land, vann og naturressurser og samisk språk, tradisjonell kunnskap og tradisjonelle samiske uttrykk.

10 Denne klagen drøftes nærmere i punkt 5.5.4 nedenfor.

11 Vedtatt som Grunnloven § 110 a i 1988, i dag § 108.

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

13 Regjeringen, Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (2005), omtalt på s. 180.

i styring og forvaltning av egne interesser og områder. At en konsultasjonslov har latt vente på seg i over ti år,¹⁴ har gitt konsultasjonsavtalen inngått i 2005 stor praktisk betydning.

Det er en uttalt målsetting at norsk samepolitikk skal tjene det samiske folket slik at samisk språk, kultur og samfunnsliv skal ha en sikker framtid i Norge. Regjeringen Stoltenberg II uttalte dessuten at den ville føre et aktivt samepolitisk samarbeid med de øvrige stater der samene bor, samt bidra til å utvikle internasjonalt urfolksarbeid i regi av FN og andre internasjonale institusjoner.¹⁵ Det er bred enighet om de samepolitiske målsettingene i Norge, noe som tilsier at det må legges til grunn at også sittende regjering stiller seg bak denne politikken. Etter at de nordiske regjeringene framla et felles forslag til Nordisk samekonvensjon i januar 2017,¹⁶ vil slutføring av arbeidet med en slik konvensjon være et viktig bidrag og vil gi en ytterligere konkretisering av innholdet i samenes rett til selvbestemmelse.

Til grunn for samepolitikken ligger det også en erkjennelse av at det i et flertallsstyre kan være vanskelig å ivareta interessene til minoriteter.¹⁷ Det er derfor etablert mekanismer som sikrer at samiske perspektiver og vurderinger blir en del av grunnlaget for de offentlige beslutningsprosessene. Ratifiseringen av ILO-konvensjon nr. 169 er en del av dette. Konvensjonen sikrer samene en konsultasjons- og deltakelsesrett i saker av betydning for samene. Konsultasjonsavtalen av 2005 er en realisering av forpliktelsen i ILO-konvensjonen. Om lovforslaget i Prop. 116 L (2017–2018) blir vedtatt, vil forpliktelsene være en del av sameloven.

1.3 Sametinget og Sametingets valgmanntall

1.3.1 Begrunnelsen for å opprette Sametinget

Sametinget er et representativt folkevalgt organ for samer i Norge. Det er opprettet i medhold av lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven), hvor det i § 1-2 framgår at «[d]en samiske folkegruppe skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene». Sametingets arbeidsområde og myndighet er regulert i § 2-1 og omfatter «alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe». Sametingets virksomhet er regulert i sameloven.

14 I NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* fremmet Samerettsutvalget II et forslag til konsultasjons- og saksbehandlingslov. Høsten 2018 fremmet regjeringen Prop. 116 L (2017–2018) *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)* som sikter mot å innta et eget kapittel om konsultasjoner i sameloven. Lovforslaget er i skrivende stund ikke behandlet av Stortinget.

15 St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken* s. 27.

16 Regjeringen.no, Nordisk samekonvensjon.

17 St.meld. nr. 28 (2007–2008) s. 27.



Høsten 2000 ble sametingsbygget i Karasjok / Kárášjohka åpnet. Signalbygget er tegnet av arkitektene Stein Halvorsen og Christian Sundby og inneholder, i tillegg til selve tingsalen, kontorer og møterom samt Samisk spesialbibliotek (Sámi sierrabibliotekha). Foto: Jaro Hollan / Sametinget (t.v.) og Jan Helmer Olsen / Sametinget pressebilde (t.h).

Begrunnelsen for å opprette Sametinget, gitt av Samerettsutvalget, ligger i at samene utgjør tallmessig et mindretall i det norske statssamfunnet. Det innebærer at samene er underlagt den lovgivning og de politiske verdier som folkeflertallet til enhver tid gjør gjeldende. Ifølge utvalget forutsetter en rettferdig behandling av en minoritet «at majoriteten er villig til å gi minoriteten et tilstrekkelig rettsvern for minoritetens egne rettsoppfatninger og verdiforestillinger».¹⁸ Denne oppfatningen fikk lovgivers tilslutning.¹⁹ Opprettelsen av Sametinget kan således begrunnes i at samene som minoritet i Norge ikke når fram i ordinære demokratiske organer basert på flertallsdemokrati, og dermed har behov for et eget representativt organ.

Erkjennelsen av at staten Norge er grunnnet på territoriet til to folk, er også en svært relevant grunngivelse, selv om denne ikke ble nyttet av Samerettsutvalget. At utvalget ikke nyttet en slik begrunnelse, var nok et resultat av at det var en uvant tanke tidlig på 1980-tallet, framfor et bevisst valg.

Sametinget grunngir også opprettelsen i at samene som urfolk og minoritet har rett til å ha innflytelse over sin framtid, en rett som i dag er forankret i Grunnloven § 108, og videre at Norge har forpliktelser overfor samene gjennom internasjonal lov og interne lover slik som sameloven, finnmarksloven, plan- og bygningsloven, kulturminneloven, reindriftsloven, opplæringsloven og stedsnavnsloven.²⁰

I dag henter Sametinget stor grad av legitimitet fra internasjonale rettsregler Norge har sluttet seg til, samt nasjonale rettsregler vedtatt for å verne om samisk kultur.²¹

18 Ot.prp. nr. 33 (1986–87) *Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)* punkt 3.1.

19 Ot.prp. nr. 33 (1986–87) punkt 3.13.

20 Sámediggi, Bakgrunn, <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn> (10. august 2018).

21 Falch og Selle, *Sametinget* (2018) s. 33.

1.3.2 Sametingets organisering

Sametinget ble ved sin åpning i 1989 etablert som et rådgivende organ, lokalisert til Karasjok. Sametinget i plenum er Sametingets øverste organ og myndighet hvor samtlige folkevalgte representanter møtes, vanligvis fire ganger i året. Plenum fastsetter tingets arbeidsorden og utformer regler og retningslinjer for all annen virksomhet i regi av Sametinget, jf. § 2-1. Plenum har valgt å organisere sitt arbeid med en plenumsledelse, komiteer og utvalg.

Sametinget består av 39 representanter valgt fra sju valgkretser, jf. § 2-4 første ledd. Representantene velges ved direkte valg fra et eget samemanntall, jf. §§ 2-3 og 2-6; i praksis skjer det ved valg ut fra lister etablert av politiske partier, interesseorganisasjoner og lokale lag, hvor også norske politiske partier er godt representert. Valg avholdes samtidig med stortingsvalg, og valgperioden er fire år.

Sametinget er basert på parlamentarisme der Sametingsrådet utgår fra flertallet i Sametingets plenum.²² Sametingsrådet har det politiske ansvaret for Sametingets løpende virksomhet, herunder den administrative virksomheten, og ses på som Sametingets regjering. Sametingsrådet består av fem medlemmer og ledes av sametingspresidenten. Sametingsrådet fremmer innstillinger overfor plenum i saker som gjelder fordeling av Sametingets budsjett, tiltak til påfølgende års statsbudsjett, Sametingets årsmelding, hovedretningslinjer for Sametingets tilskuddsordninger og andre saker som etter en selvstendig vurdering bør fremmes.

Sametinget har i tillegg tre fagkomiteer. Det er plan- og finanskomiteen, oppvekst-, omsorg- og utdanningskomiteen og næring- og kulturkomiteen. Alle Sametingets representanter er medlem av en av de tre fagkomiteene. Det behandler saker innen sitt ansvarsområde og gir innstilling til Sametinget i plenum.

Sametinget har også en kontrollkomité. Den skal utøve parlamentarisk kontroll og styringskontroll over virksomheten som finansieres over Sametingets budsjett. I dette ligger det også å kontrollere Sametingets årsregnskap og eventuelle merknader til regnskapet fra Riksrevisjonen. Komiteen kan foreta de undersøkelser i Sametingets administrasjon som den anser som nødvendig. Kontrollkomiteen avgir innstilling til Sametingets plenum i saker den tar opp til behandling, enten som en egen sak eller gjennom komiteens årsmelding.

I tillegg til fagkomiteene og kontrollkomiteen har Sametinget også et eget tilskuddsstyre og et eget språkstyre. Tilskuddsstyret forvalter Sametingets tilskuddsordninger, mens språkstyret er Sametingets fagorgan i språkspørsmål. Det har tre nordsamiske, en sørsamisk og en lulesamisk representant.

22 Beskrivelsen av Sametingets organisering er dels basert Berg-Nordlie, «Sametinget» (2018), dels på St.meld. nr. 28 (2007–2008) s. 83–86 og dels på Falch og Selle, *Sametinget* (2018) s. 72–102.

Sametinget har en egen administrasjon lokalisert til tingets bygg i Karasjok. I tillegg har Sametinget kontorer i Kautokeino, Varangerbotn, Tromsø, Snåsa, Drag, Kåfjord og Evenes.

1.3.3 Sametingets myndighet

Selv om Sametingets virksomhet kan sies å ha visse fellestrekk med arbeidet til storting, regjering og departementer, slik det er uttalt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet,²³ har det ingen lovgivende myndighet og i liten grad selvstendig, utøvende myndighet. Slik sett er det mer relevant å betrakte det som et statlig forvaltningsorgan underlagt beslutninger og budsjett fra moderstatens nasjonalforsamlinger.²⁴ Susann Funderud Skogvang påpeker det problematiske i at Sametinget har en delt rolle som både folkevalgt organ for det samiske folk og statlig forvaltningsorgan.²⁵

Som nevnt er Sametingets arbeidsområde og myndighet regulert i § 2-1 og omfatter «alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe». Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan av eget tiltak også legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner mv., jf. § 2-1 andre ledd.

Av § 2-1 tredje og fjerde ledd framgår det at Sametinget kan få delegert myndighet til å forvalte de bevilgninger som er avsatt til samiske formål over det årlige statsbudsjett, og at Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i loven eller er fastsatt på annen måte.

Sametingets myndighet sorteres i to hovedkategorier, myndighet gitt i lov eller forskrifter og myndighet til å fordele økonomiske tilskudd. Sametinget er gitt myndighet ved lov og forskrift innenfor fem områder.²⁶ Dette er for det første forvaltning av samiske kulturminner hjemlet i kulturminneloven. Denne myndigheten er forskriftsdelegert, og Sametinget er faglig underlagt Riksantikvaren/Miljøverndepartementet. I tillegg til formell vedtakskompetanse etter kulturminneloven omfatter Sametingets ansvar ivaretagelse av samiske kulturminnehensyn i plan- og byggesaker etter plan- og bygningsloven. Sametinget kan fremme innsigelse der planer er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser (se punkt 13.1.3 nedenfor).

Sametinget er for det andre gitt myndighet i saker om vern og utvikling av samisk språk i Norge, Sameloven § 3-12.²⁷

For det tredje er Sametinget med hjemmel i opplæringsloven gitt myndighet til å fastsette forskrifter om læreplaner for opplæring i samisk språk i grunnskolen og i den

23 St.meld. nr. 28 (2007–2008) s. 83.

24 Falch og Selle, *Sametinget* (2018) s. 75–76.

25 Skogvang, *Samerett* (2017) s. 208.

26 St.meld. nr. 28 (2007–2008) s. 83.

27 Ot.prp. nr. 114 (2001–2002) *Om lov om endring i lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (ny organisering av arbeidet for samiske språk)* s. 6–7.

videregående skolen, og om læreplaner for særskilte samiske fag i den videregående opplæringen (i praksis i fagene språk, duodji og reindrift).

Sametinget er for det fjerde delegert myndighet til å gi forskrifter om bruk av det samiske flagget, jf. sameloven § 1-6,²⁸ og for det femte til å gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes etter finnmarksloven § 4. Retningslinjene skal godkjennes av departementet.

Sametinget har i tillegg til de fem områdene departementet lister opp, også myndighet til å oppnevne medlemmer til reindriftsstyret og Finnmarkseiendommens styre, jf. reindriftsloven § 71 og finnmarksloven § 7. Sametinget har imidlertid valgt å ikke oppnevne representanter til reindriftsstyret i 2018, blant annet begrunnet i at styret underlegges statlig instruksjon, og ikke sikrer en selvstendig representasjon fra samene og samisk reindrift.²⁹

Det har utvilsomt vært en utvikling i Sametingets myndighet siden etableringen i 1989. Falch og Selle påpeker at den gradvise styrkingen og profesjonaliseringen av Sametinget både politisk og administrativt har gitt tinget en viktig posisjon og innflytelse på lover og administrative tiltak av betydning for samisk kultur og samfunn. Vi kan merke oss at Falch og Selle uttaler at det sterkeste uttrykket for den økte innflytelsen «er nok prosessen fram til stortingsvedtaket av finnmarksloven og etableringen av konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget i 2005. Med konsultasjonsprosedyrene fra 2005 ble den politiske integreringsdimensjonen formalisert og strukturert på en helt ny måte».³⁰

1.3.4 Sametingets valgmanntall

Sametingets valgmanntall er et register over samer som har mulighet til å stemme ved sametingsvalgene, herunder også stille som kandidat i valg til Sametinget. Som sådan sier det ikke hvor mange samer som finnes i Norge, selv om det kan gi en pekepinn om det. Ved sametingsvalget høsten 2017 var 16 958 personer registrert i samemanntallet.³¹

Sameloven § 2-6 første ledd gir regler om hvem som kan stå i manntallet, og som dermed kan delta i sametingsvalg. Samemanntallet er åpent for dem som oppfyller kriteriene for å stå i manntallet.³² For å kunne innskrive seg i manntallet stiller sameloven opp ett subjektivt og ett objektivt vilkår. Det subjektive vilkåret er egenidentifisering

28 Forskrift 27. mai 2004 nr. 1087 om bruk av det samiske flagget. Det følger av § 1 at «[d]et samiske flagget er felles for samene i Norge, Sverige, Finland og Russland og dermed et felles nasjonalsymbol for hele det samiske folket».

29 Nærmere om dette i punkt 8.7.3 nedenfor.

30 Falch og Selle, *Sametinget* (2018) s. 101–102.

31 Sámediggi, Sametingets valgmanntall 2017, <https://www.sametinget.no/Valg/Valgmanntall/Sametingets-valgmanntall-2017> (10. august 2018).

32 Innmelding kan gjøres via Sametingets hjemmeside, se Sámediggi, Innmelding i valgmanntallet, <https://www.sametinget.no/Valg/Innmelding-i-valgmanntallet> (10. august 2018).