

Vedlegg 1:

Lovverk og konvensjoner som regulerer reindrifta og utmarksforvaltningen

Reindriftsretten er vernet både gjennom folkerettslige regler og nasjonal lovgivning. Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene utgjør et av fundamentene for vernet av reindriftsretten. I reindriftsloven § 3 er dette slått fast ved at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Retten til å utøve reindrift innenfor det samiske reinbeiteområdet hviler på alders tids bruk. I Rt 2001 s.769 (Selbudommen) slo Høyesterett fast at:

«Reindriftsretten er en selvstendig rett hvor rettsgrunnlaget er alders tids bruk. Det er tale om en rett, ikke bare om tålt bruk.»

Dette prinsippet ble lovfestet i reinl. § 4. Reindriftens selvstendige rettsgrunnlag er særlig viktig i forhold til planlagte inngrep og utbygginger, og hvor reindriften skal ha en reell påvirkningsmulighet.

Grunnloven § 108

Grunnloven forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen spesielt.

Statens forpliktelser overfor samene etter GrL. § 108 er tuftet på menneskerettigheter og skal sikres etter GrL. § 92. Selv om det ikke kan utledes direkte rettigheter av GrL. § 92¹, er dette en bindende retningslinje for norske myndigheters politikk om at menneskerettigheter skal respekteres og sikres. I forhold til utøvelse av forvaltningsskjønn, vil bestemmelsen være et viktig tolkningsmoment for lovregler eller delegert lovgivning².

Reindriftsloven

Reindriftsloven konstituerer ikke reindriftsretten, men gir en nærmere definisjon av innholdet i disse rettighetene, samt en regulering og styring av utøvelsen. Ettersom reindriftens rettsstilling ikke er uttømmende regulert gjennom loven, må loven suppleres med rettigheter ervervet gjennom sedvane, alders tids bruk m.v.

Reindriftsamenes rett til å drive reindrift består av ulike bruksrettigheter som utgjør en naturlig del av reindriftsutøvelsen, og som gjelder uavhengig av hvem som eier grunnen.

SP artikkel 27 jfr. artikkel 1

I SP artikkel 1 slås det fast at selvbestemmelsesretten gjelder for «alle folk», og er et uttrykk for at SP er en generell menneskerettighetskonvensjon. For etniske minoriteter på en nasjonalstats territorium er det imidlertid gitt en egen bestemmelse i SP artikkel 27 som gir vern for språk, kultur og religion.

Artikkel 27 har en særlig viktig betydning for reindriften i forhold til å sikre dens tradisjonelle næringsutøvelse og retten til å kunne bruke de landområdene og naturressursene som har dannet grunnlaget for deres levevei.³ SP artikkel 27 innebærer videre en forpliktelse for Norge til å forvalte naturressursene på en slik måte at reindriftens rett til kulturutøvelse blir umuliggjort. Dette innebærer at det er en terskel for hvilke inngrep som er lovlige, og at terskelen utvilsomt er overskredet om inngrepet rokker ved grunnlaget for reindriftskulturen. Bestemmelsen gir en

¹ Jfr. Rt 1997 s. 580.

² NOU 1993:18 *Lovgivning om menneskerettigheter*, punkt 11.3.3.1.

³ Eksempelvis *Diergaard vs. Namibia* (Communication No. 760/1997).

absolutt skranke ved at statene ikke har noen skjønnsmargin med hensyn til vurderingen av rettighetenes omfang⁴.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 1 (P1-1)

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 1 (P1-1) har som formål å verne om eiendomsretten. For reindriften kan eiendomsretten omhandle rett til reinbeite, rett til å drive reindrift som næring og retten til å eie rein⁵.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i sin praksis fastslått at bestemmelsen i tilleggsprotokollens artikkel 1 inneholder følgende tre regler:

1. Generell prinsippbestemmelse om vern av eiendomsretten og at denne retten skal respekteres
2. Det kan gjøres inngrep i eiendomsretten på visse vilkår, herunder at inngrepet må ha hjemmel i intern lov, ha et legitimt formål og være proporsjonal
3. Statene kan begrense eierens rådighet over eiendommen, blant annet ved behov for å kontrollere at bruken skjer i samsvar med allmenne interesser⁶.

ILO-konvensjon nr. 169

ILO-169 er en vidtgående og omfattende folkerettslig bindende konvensjon som utelukkende omfatter urfolks og stammefolks rettigheter. Den inneholder viktige bestemmelser knyttet til konsultasjoner (artikkel 6), deltakelse i beslutningsprosesser (artikkel 7), samt at statene skal anerkjenne og sikre urfolks rettigheter til naturressurser (artikkel 14 og 15).

I Rt 2001 s. 769 (Selbudommen) bekreftet Høyesterett at samene i Norge er et urfolk i Norge i henhold til definisjonen i ILO-169 artikkel 1 nr. 1 bokstav b. Konvensjonen utgjør en minstestandard for urfolks rettigheter, og bygger ifølge S. James Anaya på internasjonal sedvanerett⁷.

Selv om konvensjonen ikke er inkorporert i norsk rett, med unntak av finnmarksloven, innebærer Norges ratifikasjon en folkerettslig forpliktelse i å oppfylle konvensjonens bestemmelser.

Urfolkserklæringen av 2007 (UNDRIP) og FNs sluttdokument av 2014

FNs sluttdokument fra 2014 bekrefter innholdet i FNs erklæring om urfolksrettigheter (UNDRIP) av 2007, og konkretiserer hva disse rettighetene innebærer i praksis. Et særlig viktig prinsipp er nedfelt i sluttdokumentets artikler 3 og 20, hvor urfolk har rett til å gi et fritt og forhåndsinformert samtykke ved lover og administrative tiltak eller planer som berører dem og deres landområder.

Sluttdokumentet er et viktig verktøy for implementeringen av UNDRIP, og som Norge har forpliktet seg til å følge opp. I denne sammenheng kan det vises til S. James Anaya⁸ som slår fast at Urfolkserklæringen bygger på universelle rettigheter som har sitt grunnlag i internasjonal sedvanerett. Dette innebærer at Urfolksdeklarasjonen på flere områder gir uttrykk for alminnelige internasjonale rettsprinsipper som uansett er juridiske bindende for statene.

⁴ NOU 2007:13 A, punkt 5.5.3.5.

⁵ Ravna, Øyvind, *I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1*, Retfærd nr. 125, 2009 s. 24-45.

⁶ Beyeler vs. Italia, *Application no. 33202/96*, para. 98.

⁷ *Indigenous peoples in international law*, Second edition (Oxford 2004), s. 61.

⁸ Gáldu čála, *Tidsskrift for urfolks rettigheter* (NR.2/2008), s. 46.

Andre lover:

Finnmarksloven:

Vektleggingsregelen i finnmarksloven er nedfelt i fml. § 4 andre ledd, og må anses som en konkretisering av de forpliktelser som staten allerede har som følge av internrettslige og folkerettslige bestemmelser. Etter denne bestemmelsen skal det ved tiltak som kan medføre endret bruk av utmark, foretas en vurdering av hvilke virkninger dette vil ha for blant annet samisk kultur og reindrift i Finnmark. Samerettsutvalget viste til at vektleggingsregelen skal sikre at hensynet til samisk kultur trekkes inn som et sentralt avveiningsmoment når det skal fattes vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder⁹.

Hensynet til samiske interesser bygger på universelle urfolksrettigheter, og kan ikke avgrenses til spesielle områder av landet. Vektleggingsregelen i finnmarksloven vil derfor ha betydning for alle samiske områder hvor det planlegges tiltak som berører samiske interesser, og vil også samsvare med tolkningen av vektleggingsregelen i naturmangfoldloven § 14 (omtalt under).

Sametinget har med hjemmel i fml. § 4 første ledd utarbeidet retningslinjer for hvordan virkningene av inngrep skal bedømmes.¹⁰ I retningslinjene § 5 skal det vurderes hvilke virkninger vedtak eller tiltak vil kunne få for reindriften. Her heter det at:

«Det skal særlig legges vekt på virkningene for områder som anses som nødvendige for en bærekraftig reindrift. Dette gjelder blant annet flytteleier, trekkveier og sesongbeiter som høst- og vinterbeiter, vår- og sommerbeiter, kalvings- og brunstområder og behov for luftings- eller rasteområder, slakte- og merkeplasser».

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (nml) har flere relevante bestemmelser for reindrift. Både formålsbestemmelsen i § 1 vektlegger hensynet til samisk kultur, og samenes tradisjonelle og erfaringsbaserte kunnskaper skal etter nml. § 8 andre ledd inngå som kunnskapsgrunnlag ved beslutninger. Disse kunnskapene skal bl.a danne grunnlag for føre-var-vurderinger etter nml § 9. Begge disse bestemmelsene skal legges til grunn som retningslinjer for utøving av offentlig myndighet, og hvordan disse er vektlagt og vurdert skal framgå av beslutningen, jfr. nml § 7.

Nml inneholder også en vektleggingsregel i § 14 andre ledd som er en materiellrettslig bestemmelse som stiller krav om at naturgrunnlaget for samisk kultur skal vektlegges i saker som kommer i direkte berøring med samiske interesser.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med de folkerettslige forpliktelser som Norge har ovenfor samene som urfolk.

Plan- og bygningsloven:

Plan- og bygningsloven (pbl) skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Loven skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser ved planlegging og vedtak.

§ 3-1 angir hvilke oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planleggingen, og i paragrafens bokstav c framgår det at ett av disse hensynene er å «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.»

Bestemmelsen supplerer lovens formålsparagraf. I § 3-1 fjerde ledd legges det til grunn at planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner innenfor lovens virkeområde. I følge forarbeidene (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)) innbefatter dette FN-konvensjonen av 1966 artikkel 27

⁹ Ot. prp. nr. 53 (2002-2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark Fylke (finnmarksloven)*, punkt 2.4.9.

¹⁰ Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark (11.06.2007/738), § 3.

om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169, spesielt artikkel 14 og 15 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Det stilles også krav om medvirkning fra de som blir berørt av planene i hht. pbl. § 5-1. Kommunen har dermed et ansvar for å sikre reindriftens medvirkning, og Statsforvalteren har et særlig ansvar for å veilede kommunene i denne sammenhengen.

Andre sektorlover med bestemmelser om forholdet til pbl og som kan berøre reindriftens interesser:

- Energiloven
- Mineralloven
- Veglova
- Forurensningsloven
- Kulturminneloven
- Vassressursloven
- Vassdragsreguleringsloven
- Konesjonsloven
- Jernbaneloven
- Jordskifteloven