



**Betydningen av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14
for kartlegging og anerkjennelse av eksisterende
rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn**

Av

Stine Celius

Liten masteroppgave i rettsvitenskap

ved Universitetet i Tromsø

Det juridiske fakultet

Høsten 2012

Forord

Ideen til avhandlingen kom etter mitt praksisopphold ved Indre-Finnmark Tingrett høsten 2011, da jeg fikk innsyn i hvilke utfordringer Finnmarkskommisjonen står overfor ved kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Jeg har valgt å foreta en undersøkelse av Finnmarkskommisjonens rapport fra Stjernøya/Seiland for å kunne fastslå hvordan arbeidet med kartleggingen foretas i praksis. Formålet har vært å få en bedre forståelse av hvordan ILO-169 artikkel 14 har betydning i norsk rett, og hvordan den anvendes i praksis. Dette har vært en krevende oppgave, da det ikke finnes store mengder med litteratur på området, eller noen som har foretatt en slik undersøkelse av rapporten som jeg har valgt å gjøre.

Nå som avhandlingen er slutført, er det mange jeg ønsker å takke for å ha hjulpet og støttet meg på veien. Jeg vil først og fremst takke min veileder Øyvind Ravna for gode innspill og godt samarbeid. Han er meget kunnskapsrik og har hatt mye å si både for motivasjon og gjennomførelsen av oppgaven. Videre vil jeg takke mine gode venner, da særlig Heidi B. Helgå og Christine Nilssen for viktige kommentarer og korrekturlesning i avslutningsfasen. Jeg retter også en stor takk til Eirik Storseth for støtte, motivasjon og viktige samtaler gjennom studiet. Til sist vil jeg takke mine foreldre for god støtte og uavbrutt oppmuntring gjennom hele studietiden, og min kjære Anders for at du alltid er med på laget og er stolt av meg uansett hva jeg gjør.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
1. Innledning	7
1.1. Presentasjon av tema og problemstilling	7
1.2. Metodespørsmål	8
1.3. Videre fremstilling	11
2. Finnmarksloven	12
2.1. Kort om bakgrunnen for finnmarksloven	12
2.2. Finnmarksloven § 5 og kapittel 5	15
3. ILO-konvensjon nr.169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 14	18
3.1. Innledning	18
3.2. Den rettskildemessige betydning av ILO-169 i norsk rett	19
3.3. Hvilke rettigheter til land kan utledes av ILO-169 artikkel 14?	21
3.3.1. ILO-169 artikkel 14 nr. 1	22
3.3.2. ILO-169 artikkel 14 nr. 2	27
3.3.3. ILO-169 artikkel 14 nr.3	30
3.4. Oppsummering	31
4. Alders tids bruk og hevd i samiske områder	32
4.1. Innledning	32
4.2. Kort om alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag generelt	33
4.3. Rettspraksis' betydning for vurderingen av om det foreligger rettigheter ervervet ved alders tids bruk i samiske områder	34
4.4. Nærmere om konkretiseringen av ILO-169 artikkel 14 i norsk rett	38
5. Finnmarkskommisjonens rapport fra felt 1: Stjernøya/Seiland	40
5.1. Innledning	40
5.2. Oppfyller Finnmarkskommisjonens rapport for felt 1 ILO-169 artikkel 14s krav til kartlegging og identifisering av urfolkets landområder?	41
5.2.1. Innledning	41
5.2.2. Er den tilknytning som samene har til sine landområder gitt selvstendig beskyttelse gjennom rapporten fra felt 1?	42
5.2.3. Finnmarkskommisjonens vurdering av godtro-kravet ved spørsmål om ervervelse av eiendomsrett for reindriftsutøvere på Stjernøya og Seiland	44
5.2.4. Finnmarkskommisjonens vurdering av om ILO-169 artikkel 14 (1) annet pkt kan tjene som selvstendig grunnlag for bruksrett	46

5.2.5. Konklusjon	48
5.3. Er ordningen med Finnmarkskommisjonen hensiktsmessig etter ILO-169 artikkel 14 (2) og (3)?	49
6. Avslutning	53
7. Kilder	56

1. Innledning

1.1. Presentasjon av tema og problemstilling

Samene er et urfolk i Norge¹ og er antakelig den første etniske gruppen som kan knytte sin historie til Finnmark. Striden om retten til land og vann i Finnmark, og hvem som egentlig er eier av landområdet i Finnmark fylke har lenge vært gjenstand for debatt.

Gjennom Finnmarksloven² ble det vedtatt en ordning for identifisering og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i Finnmark. Lovens formål er å ”legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv” jfr. § 1. Finnmarkseiendommen skal forvalte grunn og naturressurser i samsvar med lovens formål, jfr. § 6 jfr. § 49. I medhold av finnmarksloven ble statens tidligere umatrikulerte (usolgte) grunn i Finnmark overført fra Statskog SF til Finnmarkseiendommen (Finnmárkkuopmodat). Dette utgjør omkring 95 % av det totale landareal i Finnmark, totalt omtrent 46 000 km². Finnmarkseiendommen er et selvstendig rettssubjekt, og målet er at den skal være en aktiv og ansvarlig grunneier som tar vare på og utvikler felles ressurser i Finnmark fylke.³

Finnmarkskommisjonen ble oppnevnt av Kongen i statsråd 14.mars 2008, og dens oppgave er å kartlegge eksisterende bruks- og eierrettigheter som befolkningen i Finnmark har ervervet på grunnlag av langvarig bruk.⁴ Finnmarkskommisjonens kartlegging av eksisterende eier- og bruksrettigheter på Finnmarkseiendommens grunn har ledet oss frem til offentliggjøring av kommisjonens første rapport som gjelder utredning av feltet Stjernøya/Seiland.⁵

Finnmarkskommisjonens første rapport vil danne rammen for det videre kartleggingsarbeidet på Finnmarkseiendommen grunn. Den vil dermed kunne fastlegge prinsipper for utførelsen av dette arbeidet i praksis. Finnmarkskommisjonens arbeid vil pågå i lang tid fremover, og det vil resultere i publisering av flere rapporter. Muligheten til å bringe tvister inn for

¹ Rt.2001 s. 769 (på s. 791) og NOU 1993:18 s. 142 under pkt. 9.4.4.2.

² Lov 17.juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark Fylke.

³ Se <http://www.fefo.no/no/Sider/default.aspx>. Sist besøkt 7/11-12.

⁴ Se <http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Finnmarkskommisjonen/Om-kommisjonen/>. Sist besøkt 7/11-12.

⁵ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 12.mars 2012: *Felt 1: Stjernøya/Seiland*. Tilgjengelig i sin helhet på: <http://www.domstol.no/Enkelt-domstol/Finnmarkskommisjonen/Felt-1---3/Felt-1-StjernoyaSeiland/>. Sist besøkt 7/11-12.

Utmarksdomstolen, samt Høyesterett vil også oppstå etterhvert som prosessen tar form. I denne sammenheng vil det være avgjørende å undersøke Finnmarkskommisjonens første rapport nærmere for å avklare omfanget av samenes rett til land både kollektivt og individuelt.

Formålet med denne oppgaven er å undersøke om Finnmarkskommisjonens praksis, og finnmarkslovens regler om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i § 5 og kapittel 5 er i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-169)⁶ artikkel 14. Som en kilde til undersøkelsen er det pågående rettskartleggingsarbeidet drøftet gjennom en undersøkelse av Finnmarkskommisjonens første rapport fra Stjernøya/Seiland.

1.2. Metodespørsmål

Juridisk metode er den metoden en benytter seg av ved løsning av rettsspørsmål.

Rettskildelære er (kort fortalt) læren om hva man bygger på, og hvordan man resonnerer når man tar standpunkt til gjeldende rett.⁷ Nils Nygaard legger til grunn at rettskildelæren skal deles opp i primære og uselvstendige rettsgrunnlag. Han mener at formålet med rettskilde- og metodelærefaget er

”å gå djupare inn i den ulikskap og det fellesskap det er mellom dei ulike materielle fagdisiplinar. Ein bør få innsikt i å stilla rettsspørsmål og skilja mellom ulike typer rettsspørsmål; korleis ein skal finna rettsgrunnlag eller korleis rettsgrunnlag kan dannast; kor fritt ein står eller kor bunden ein er til å velja standpunkt til løysing”.⁸

Målet er å komme fram til gjeldende rett, og her legger domstolene (og da særlig Høyesterett) føringen for hvilke faktorer som er relevante, og hvordan de skal tolkes og avveies. Torstein Eckhoff øvde sterk innflytelse på norsk rettsvitenskap, og introduserte rettskildeprinsipper i norsk rett som deles inn i tre faser: relevans – slutning og vekt. I Eckhoffs relevansliste er lovgivningen den fremste rettskildefaktor⁹. Finnmarksloven vil dermed være det naturlige utgangspunkt for denne oppgaven.

⁶ ILO Convention 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in independent Countries (1989).

⁷ Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5.utg. ved Jan E. Helgesen, Oslo 2001 s. 15.

⁸ Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2.utg., Bergen 2004 s. 23.

⁹ Op.cit s. 23.

Prosesen fram mot vedtakelsen av finnmarksloven var omfattende og kontroversiell, og medførte bred politisk debatt i forkant av lovutkastet. Lovprosessen resulterte i flere offentlige utredninger som er relevante som rettskilder for denne oppgaven,¹⁰ herunder regjeringens lovforslag Ot.prp.nr. 53 (2002-2003). Spesielt for finnmarksloven er at også innstillingen fra Odelstinget til Justiskomiteen, Innst. O.nr. 80 (2004-2005), er et sentralt og viktig lovforarbeid. Grunnen til dette er at prosessen fram mot lovveedtaket var konfliktfull og kontroversiell, og bidro til at regjeringens lovproposisjon ble underlagt dels store endringer.¹¹

Det er på det rene at uttalelser fra lovgiverhold kan bli tillagt betydning ved tolkningen av en lov selv om de ikke inngår i dens forarbeider, og selv om de kommer etter lovens vedtakelse.¹² NOU 2007: 34 inngår ikke i forarbeidene til finnmarksloven, men den er særlig relevant ettersom Samerettsutvalget II her drøfter om finnmarkslovmodellen er aktuell for de samiske områder utenfor Finnmark. Dermed klargjør den på enkelte felt ikke bare hvordan finnmarksloven skal tolkes, men også hvordan ILO-169 artikkel 14 har betydning i norsk rett.

I norsk rett har rettspraksis stor betydning som rettskildefaktor.¹³ Det er særlig Høyesterettsavgjørelser som har stor betydning, men også avgjørelser fra underinstanser kan tillegges vekt. Det er imidlertid ingen rettspraksis som direkte omhandler vektleggingen av ILO-169 artikkel 14 når det gjelder kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Det skal likevel nevnes at flere avgjørelser, og da særlig Selbu¹⁴- og Svartskogdommene¹⁵, er prinsipielt viktige for identifisering og anerkjennelse av rettigheter for samer og andre på finnmarkslovens område. For å vurdere alders tids bruk som ervervsgrunnlag i samiske områder, vil det dermed være nødvendig med en gjennomgang av disse avgjørelsene.

Av relevante uskrevne rettskilder kan nevnes reelle hensyn og sedvanerett. Reelle hensyn vil få betydning ettersom det i kartleggingsprosessen vil være nødvendig å komme frem til det resultat som er hensiktsmessig overfor partene. At sedvaner er relevante rettskilder for kartlegging av landområder i Finnmark følger eksplisitt av ILO-169 artikkel 8, sammenholdt med artikkel 14. I denne oppgaven vil derimot ikke samiske sedvaners betydning være et

¹⁰ Blant annet NOU 1984: 18, NOU 1993: 34, NOU 1994: 21, NOU 1997: 4, NOU 1997: 5 og NOU 2001: 34 m.v

¹¹ Det er uvanlig i norsk legislativ prosedyre at det foretas store endringer i regjeringens lovproposisjoner.

¹² Eckhoff, *Rettskildelære* (2001) s. 95.

¹³ Op.cit s. 159.

¹⁴ Rt.2001 s.996

¹⁵ Rt.2001 s. 1229

tema som problematiseres ytterligere,¹⁶ men vil få sin naturlige plass i vurderingen av ILO-169 artikkel 14.

ILO-169 vil etter oppgavens problemstilling være viet stor plass. Norsk rett bygger på det dualistiske prinsipp, som innebærer at folkerettslige regler ikke anses som gjeldende norsk rett før de er inkorporert eller transformert til norsk rett gjennom lov eller vedtak av kompetent myndighet, alternativt gjennom omskrivninger i norsk lov eller ved konstatering av rettsharmoni.¹⁷ Det dualistiske prinsipp modifiseres imidlertid av presumsjonsprinsippet, som tilsier at norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten.¹⁸ Utgangspunktet er at norsk rett så vidt mulig skal tolkes på en slik måte at det ikke oppstår motstrid mellom den norske rettsregel og den folkerettslige regel. ILO-169 er gjennom finnmarksloven § 3 et eksempel på at en folkerettslig konvensjon gjøres gjeldende på et bestemt område. Dette kalles sektormonisme, og innebærer at konvensjonen kommer til anvendelse på Finnmarkslovens område.¹⁹ Betydningen av dette vil jeg drøfte nærmere i kapittel 2.

ILO- 169 skal tolkes på grunnlag av folkerettslig metode. Utgangspunktet for denne tolkningen er de tolkningsprinsippene som er nedfelt i Wien-konvensjonen om traktatretten²⁰ artikkel 31-33. Norge er ikke tilsluttet denne traktaten, men det er antatt at denne konvensjonen gir uttrykk for folkerettslig sedvanerett som alle stater er bundet av, uavhengig av ratifikasjon. Det følger uttrykkelig av rettspraksis at traktaten gjelder selv om Norge ikke er tilsluttet konvensjonen.²¹ Høyesterett har videre slått fast at norske domstoler ved tolkningen av internasjonale konvensjoner må forholde seg til ”konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og konvensjonsorganenes avgjørelser”.²² Gjennom forarbeidene til menneskerettsloven²³ fremgår det at konvensjoner skal tolkes etter

¹⁶ For nærmere vurdering av samiske sedvaners plass i norsk rett, viser jeg til Carsten Smith, ”Hvilken plass har samiske sedvaner og rettsoppfatninger i norsk rett?”, *Jussens venner 03-04/2004*, Susann F. Skogvang, Samerett, 2.utg., Tromsø 2008 s. 65-95, Tine Hågensen, ”Tradisjonelle sedvaner i en moderne tid – en undersøkelse av samiske sedvaners rettslige vekt i lys av samfunnets utvikling”, Tromsø 2008, samt Martin Varsi, ”Samiske sedvaners vekt ved domstolsbehandling – en studie av praksis fra indre Finnmark tingrett til Høyesterett”, Tromsø 2010.

¹⁷ Ot.prp.nr. 3 (1998-1999) s. 14.

¹⁸ Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 3.utg., 2.opplag., Oslo 2006 s. 53.

¹⁹ Innst. O.nr. 80 s. 33.

²⁰ Vienna Convention on the Law of Treaties (23.mai 1969).

²¹ Se f.eks Rt.2008 s. 1789 (avsnitt 28)

²² Rt.2000 s. 996 (på s.1007).

²³ Lov 21.mai 1999 nr.30 om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

folkerettslig metode,²⁴ ergo skal rettsanvendere ved tolkningen av ILO- 169 følge folkerettslige tolkningsprinsipper.

Til sist vil Finnmarkskommisjonens rapport fra Stjernøya/Seiland være en relevant kilde for denne oppgaven, da den tolker hvordan finnmarksloven skal forstås, og hvilken betydning ILO-konvensjon nr. 169 har i norsk rett. Rapporten vil også vise i praksis hvordan Finnmarkskommisjonen mener at rettskartleggingen skal utføres. Rapporten har ikke rettslig bindende virkning, men Finnmarkskommisjonens konklusjoner vil danne grunnlag for videre behandling i Utmarksdomstolen samt Høyesterett. Rapporten vil derfor ikke bare være relevant som kilde, men også interessant ettersom det foreligger lite rettspraksis både nasjonalt og internasjonalt på dette området.

1.3 Videre fremstilling

Denne oppgaven tar for seg ILO- 169 artikkel 14s betydning for kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn (heretter FeFo-grunn). ILO-169 er gjeldende rett på finnmarkslovens område, jfr. finnmarksloven § 3. I denne sammenheng vil det derfor være nødvendig å gjøre nærmere rede for bakgrunnen for finnmarksloven, samt finnmarkslovens bestemmelser om kartlegging av eksisterende rettigheter.

Videre vil det også bli spørsmål om hvilke rettigheter til land som kan utledes av ILO-169 artikkel 14, og hvordan den får betydning i nasjonal rett. Da konvensjonen må forstås i lys av den nasjonale rett, har jeg funnet det påkrevet å gjennomgå reglene om alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag i samiske områder. I denne sammenheng vil det bli spørsmål om hvordan den nasjonale retten konkretiserer ILO-169 artikkel 14. Avhandlingen vil søke å gi en avklaring av hva det innebærer at urfolkets landrettigheter skal være gjenstand for kartlegging og anerkjennelse i praksis. Derfor vil jeg undersøke Finnmarkskommisjonens rapport med henblikk på å vurdere om den oppfyller de krav som ILO-169 artikkel 14 stiller til kartlegging og identifisering av urfolkets landområder.

²⁴ Ot.prp.nr. 3 (1998-1999) s. 66.

2. Finnmarksloven

2.1. Kort om bakgrunnen for finnmarksloven

Som nevnt innledningsvis er det antatt at Finnmark har vært befolket av samer i lang tid. Noen norske bosetninger er ikke å spore i Finnmark før i høy- eller senmiddelalderen, og det er ikke tale om noen eierpretensjon fra statsmaktens side før på slutten av 1600-tallet.²⁵ Deler av Finnmark kom ikke under norsk herredømme før grensen mellom Norge og Sverige ble fastlagt i 1751.²⁶

I 1775 ble jordutvisningsresolusjonen vedtatt, og denne har blitt kalt den første egentlige finnmarkslov²⁷, eller finnmarksjordrettens grunnlov.²⁸ Tidligere var jorden i Finnmark nærmest allemannseie, men resolusjonen åpnet for jordutvisning til privatpersoner i fylket²⁹.

På midten av 1800-tallet ble det etablert en oppfatning om at Kongen var eier av grunnen i Finnmark, den såkalte ”læren om statens umatrikulerte grunn”. I Odelstingsproposisjon fra 1848, som regnes som et av opphavene til læren om statens umatrikulerte grunn, uttales det: ”Det egentlige Finnmarken har (...) fra gammel Tid af været betraktet som tilhørende Kongen eller Staten...”.³⁰

Samene ble i perioden 1850- 1950 offer for regjeringens fornorskingspolitikk, og denne perioden var preget av tvangsimplesmentering av norsk kultur i det samiske samfunn. Blant annet var det krav om bruk av kun norsk språk i skolen, og krav om bruk av norsk språk i dagligtale for å kunne erverve statsgrunn i Finnmark³¹. Perioden er kjent som det ”mørke århundret for samene”.³²

²⁵ Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark*, Bergen-Oslo-Tromsø, 2. utg 1979 s. 10. Øyvind Ravna, ”Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter?” I *Retfærd årgang 31 2008 nr. 2/121 s.26-32* på s.28

²⁶ Sammen med grensekonvensjonen av 1751 ble det også gitt et tillegg kalt ”Lappekodisillen”: Første Codicill og Tillæg til Grendse-tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig lapperne betreffende.

²⁷ Se blant annet Øyvind Ravna, Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter? i *Retfærd årgang 31 2008 nr. 2/121 s.26-32* på s.28

²⁸ Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark*, (1979) s. 4.

²⁹ NOU:2001: 34 pkt. 4.2.1.

³⁰ Ot.prp.nr. 23 (1848) på s. 21. Også inntatt i Steinar Pedersen, ”Statens eiendomsrett til grunnen i Finnmark –en del av den interne ”kolonihistorie” i *Samer og nordmenn*, Oslo 1999 s.15-39 på s. 17.

³¹ Lov 22.mai 1902 nr. 7 om afhændelse af statens jord og grund i Finmarkens amts laddistrikt. Inntatt i Øyvind Ravna, ”Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter?” (2008) s.30.

³² Gunnar Eriksen: ”Tilvenningen til samisk kultur og rettstenkning i norsk Høyesterettspraksis”, i *Kart og plan nr. 62 2002 s. 230-247* på s. 235.

I Rt.1931 s.57 (Dergafjell-dommen) fikk en grunneier medhold i å flytte et stabbur og en gamle som tilhørte flyttsamer, til tross for at flyttsamene gjennom alders tids bruk hadde rett til å holde slike oppføringer på eiendommen. Denne og andre Høyesterettsdommer fra 1930-1955 viser at samisk bruk ikke kunne være rettsdannende.³³ Det var ikke før Samekomiteen³⁴ kom med sin innstilling i 1959 at betydningen av gjensidig respekt mellom samer og nordmenn ble etablert.³⁵

Da Sverre Tønnesen kom med sin avhandling i 1972 ”Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den ”såkalte” Statens umatrikulerte grunn”, ble oppfatningen om at Kongen var eier av grunnen i Finnmark for alvor problematisert. Tønnesen reiste spørsmålet om denne læren var foreldet, og det kan virke som om Høyesterett ble inspirert av Tønnesens avhandling, da den i Rt. 1979 s. 492 (Varfjell-Stifjelldommen) blant annet uttalte at i Finnmark fylke er det ”delvis uklare regler om omfanget av statens rett til umatrikulert grunn”.³⁶

Striden om utbyggingen av Alta/Kautokeino-vassdraget rundt 1980 førte til at regjeringen oppnevnte Samerettsutvalget (heretter forkortet SRU). SRU hadde som mandat å se nærmere på retten til land og vann i Finnmark. Utvalget foreslo i 1984 at det skulle lovfestes etablering av Sametinget og andre samiske rettsforhold, samt et eget grunnlovsvern for samisk språk og kultur. I 1987 ble Sametinget opprettet i medhold av sameloven.³⁷ Da Grunnlovsbestemmelsen om statens forpliktelse til å legge forholdene til rette for at det samiske folk kan utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv³⁸ ble inntatt i 1988, og ratifiseringen av ILO- 169 ble et faktum i 1990, var fornorskingspolitikken skrinlagt for godt.

Da SRUs rettsgruppe kom med sin utredning om rett til forvaltning av land og vann i Finnmark i 1993, var imidlertid fortsatt den rådende oppfatning at ”staten må anses som eier av de tidligere umatrikulerte arealer i Finnmark”.³⁹ Det ble også slått fast at ”Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke, av 12.mars 1965 har som sin forutsetning at staten eier den langt største delen av grunnen i fylket”.⁴⁰ Denne loven var gjeldende rett helt frem til

³³ For utfyllende omtale av disse dommene, se Gunnar Eriksen, *Alders tids bruk*, Tromsø 2008 pkt. 14.1-14.3 på s. 304-318.

³⁴ Samekomiteen ble opprettet i 1956.

³⁵ Øyvind Ravna: ”Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter?” (2008) s.31

³⁶ Rt.1979 s. 492 (på s. 498).

³⁷ Lov 12.juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold.

³⁸ Kongeriget Norges Grundlov § 110 a.

³⁹ NOU 1993: 34 s. 266.

⁴⁰ NOU 1993: 34 s. 334.

dagens finnmarkslov trådte i kraft. Utredningen møtte mye kritikk,⁴¹ og det ble blant annet reist spørsmål om statens folkerettslige forpliktelser var tillagt tilstrekkelig vekt.

SRU opprettet en Folkerettsgruppe i 1995 for å se nærmere på den folkerettslige utvikling etter 1984. Folkerettsgruppen la i 1997 fram en utredning⁴² om urfolks landrettigheter etter folkeretten og utenlandsk rett. Her ble det gjort grundig rede for Norges folkerettslige forpliktelser ovenfor samene.

Da regjeringen Bondevik våren 2003 la fram sin proposisjon til finnmarkslov,⁴³ møtte den markert motstand både fra juridiske og samiske hold. Kritikken var vesentlig basert på at proposisjonen ikke var i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk og minoritet. Sametinget kom med sterk kritikk av lovforslaget, og påstod både brudd på ILO-169 og på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.⁴⁴ Geir Ulfstein og Hans Petter Graver fikk oppdraget med å foreta en uavhengig vurdering på vegne av Justisdepartementet. De kom til at regjeringens forslag på vesentlige punkter ikke var tilstrekkelig til å oppfylle ILO-169. Ulfstein og Graver påpekte at dersom loven skulle oppfylle konvensjonens krav i forhold til anerkjennelse av landrettigheter

”må beslutningsreglene endres slik at samene sikres den kontroll som ligger til en eierposisjon. Hvis dette ikke er aktuelt for hele fylket, må de særlige samiske områder identifiseres, med sikte på å sikre samene kontroll og disposisjonsrett over disse”.⁴⁵

Carl August Fleischer utredet deretter forslaget fra Ulfstein og Graver på vegne av regjeringen⁴⁶, og kom til at lovforslaget ikke var i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, men at det kunne være hensiktsmessig med supplerende tiltak.⁴⁷

⁴¹ Gunnar Eriksen har blant annet vurdert rettskildebruken i NOU 1993: 34 i artikkelen ”Norsk tingsrett i Sápmi – en uting?” i Retfærd nr. 69, 18.årgang 1995 s. 66-86.

⁴² NOU 1997: 5: Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett.

⁴³ Ot.prp.nr.53 (2002-2003).

⁴⁴ Innst. O. nr 80 (2004-2005) s.14-17.

⁴⁵ Hans Petter Graver og Geir Ulfstein: ”Folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov”, Rapport 11.06.2004.

⁴⁶ Susann Skogvang og Láilá Susanne Vars foretok en utredning av sentrale deler av forslaget til finnmarksloven i en folkerettslig sammenheng på vegne av Sametinget. Se Skogvang og Vars, ”En folkerettslig vurdering av Ot.prp.nr. 53 (2002-2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke”, *Utredning for Sametinget mai 2003*, særlig s. 21,23 og 40.

⁴⁷ Carl August Fleischer, Vurdering av dokument offentliggjort 3/11-2003 «Folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov» (2004)

Etter konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkesting fremla Justiskomiteén innstilling til Odelstinget, Innst. O. nr. 80 (2004-2005), med vesentlige endringer sammenliknet med regjeringens proposisjon. Sametinget gikk enstemmig for denne, og den 17.juni 2005 ble lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og andre naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) sanksjonert.

Som følge av at finnmarksloven er sanksjonert vil det foretas en rettsavklaring av landrettigheter på FeFo-grunn i medhold av finnmarksloven § 5 og kapittel 5. Det vil derfor være nødvendig å gjennomgå reglene for kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn.

2.2. Finnmarksloven § 5 og kapittel 5

I det følgende redegjøres det kort for innholdet i finnmarksloven § 5, og dens betydning for kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i Finnmark.

Finnmarksloven § 5 første ledd slår fast at ”Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark”. Annet ledd lyder som følger: ”Loven her gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dette gjelder også de rettighetene reindriftsutøvere har på slikt grunnlag eller etter reindriftsloven”. Tredje ledd regulerer opprettelsen av Finnmarkskommisjonen, og fastslår at ”for å fastslå omfanget og innholdet av de rettighetene som samer og andre har på grunnlag av hevd eller alders tids bruk eller på annet grunnlag, opprettes en kommisjon som skal utrede rettigheter til land og vann i Finnmark, og en særdomstol som skal avgjøre tvister om slike rettigheter, jf. kapittel 5”. Kapittel 5 inneholder nærmere regler for kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter.

I regjeringens Ot.prp nr.53 (2004-2005) var første ledd det som nå er annet ledd (se ovenfor). Her slås det fast at Statens eierposisjon i fylket førte til at mange hadde oppfattet rettsstillingen slik at den bruk som har vært utøvd har vært en tålt bruk fra statens side, og dermed ikke gitt uttrykk for selvstendige rettigheter. Departementet markerte klart at en slik

forståelse ikke lenger var gjeldende, og at opparbeidede private og kollektive bruks- og eierrettigheter skal respekteres og anerkjennes i Finnmark som ellers i landet.⁴⁸

Den nåværende ordlyden i finnmarksloven § 5 første ledd kom inn under konsultasjonsbehandlingen, for å påpeke betydningen av at samenes tradisjonelle bruk av landområder kan være rettsskapende. Dette kan også utledes av FNs urfolksdeklarasjon, ILO-169 og forslaget til nordisk samekonvensjon⁴⁹ artikkel 34. I finnmarksloven § 5 første ledd kan en derimot ikke lese hvilke rettigheter samene har opparbeidet eller hvor det har skjedd⁵⁰. Rettighetene som foreligger på Finnmarkseiendommens grunn må kartlegges, og vil identifiseres under et kartleggingsarbeid som initieres gjennom finnmarksloven kapittel 5.

Finnmarksloven. § 5 første ledd er ”en prinsipiell og politisk anerkjennelse” av at det eksisterer rettigheter til grunnen i Finnmark som ennå ikke er klarlagt.⁵¹ Ordlyden i § 5 annet ledd erkjenner at også andre enn samene kan ha opparbeidet rettigheter til land ved hevd eller alders tids bruk på FeFo-grunn. Det er med andre ord ikke bare samenes rettigheter, men også rettighetene til befolkningen i Finnmark forvørig som skal kartlegges. Loven er med andre ord etnisk nøytral. Til sammenlikning er også dette utgangspunktet på Grønland der alle behandles likt, uten noe skille på etnisk grunnlag.⁵²

Finnmarksloven kapittel 5 regulerer hvordan arbeidet med kartlegging av rettigheter skal utføres. Kapittelet inneholder blant annet regler om hvordan Finnmarkskommisjonen skal opprettes og hvilke medlemmer den skal inneha, jfr. finnmarksloven § 29. I finnmarksloven § 33 slås det fast at Finnmarkskommisjonen selv har ”ansvaret for at saken blir tilstrekkelig opplyst”. Dette betyr med andre ord at rettighetspretendentene ikke er ansvarlige for å fremskaffe bevis for sin rettsstilling, hvilket er tilfelle i saker for de alminnelige domstolene.⁵³ Partene har likevel rett til å føre bevis etter finnmarksloven § 5 annet ledd.

Nærmere regler for Finnmarkskommisjonens rapporter er gitt i § 33. Etter finnmarksloven § 33 skal kommisjonens rapport inneholde opplysninger om: ”a) hvem som etter kommisjonens oppfatning er eier av grunnen, b) hvilke bruksrettigheter som etter kommisjonens oppfatning

⁴⁸ Ot.prp.nr. 53 (2004-2005) pkt 7.3.5 på s. 106.

⁴⁹ Utkast til nordisk samekonvensjon 13.november 2002. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_samekonvensjon_norsk.pdf. Sist besøkt 14/11-2012

⁵⁰ Innst. O.nr. 80 (2004-2005) s.37.

⁵¹ Innst.O.nr. 80 (2004-2005) pkt. 7.4.5. på s. 36-37.

⁵² Ot.prp.nr. 53 (2004-2005) pkt. 4.3. på s. 62.

⁵³ jf. lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister § 11-2 annet ledd

eksisterer, og c) de saksforholdene kommisjonen bygger sine konklusjoner”. Ettersom kommisjonen ikke er en domstol, vil ikke dens konklusjoner ha rettskraft, men dens konklusjoner skal utformes så presise at ”de i ettertid kan legges til grunn for oppmålinger og tinglysing. De bør også være så presise at utmarksdomstolen eller de ordinære domstolene kan ta utgangspunkt i rapporten i sin behandling”.⁵⁴ Partenes frist for å bringe inn tvister til Utmarksdomstolen er senest ett år og seks måneder etter at kommisjonen har avlagt rapporten, jfr. finnmarksloven § 38 første ledd første pkt. Finnmarkskommisjonens kartleggingsarbeid ble påbegynt ved kunngjøringen av de første feltene i februar 2009.

I Innst. O. nr. 80 gis det uttrykk for betydningen av nyere rettspraksis ved tolkning av finnmarksloven § 5. Her uttales det på s. 36 at nyere rettspraksis ”har gitt anvisning på hvordan tradisjonell samisk bruk skal anses som grunnlag for rettserverv”. Spesielt Selbu- og Svartskogdommene viser at det må tas hensyn til samisk bruk og kulturutøvelse når det er spørsmål om å anerkjenne samiske eier- og bruksrettigheter med grunnlag i hevd eller alders tids bruk.⁵⁵ Videre peker flertallet på betydningen av læren om alders tids bruk. I avhandlingens kapittel 4 vil jeg med bakgrunn i dette vurdere reglene om alders tids bruk nærmere.

ILO-169 artikkel 14 er inkorporert gjennom finnmarksloven § 3 som lyder som følger: ”Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater”. Finnmarksloven § 5 er en oppfyllelse av forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 169. Dette innebærer at staten har en plikt til å identifisere eier- og besittelsesrettigheter som samene (i kraft av å være et urfolk) måtte ha på FeFo-grunn. I det følgende vil det derfor foretas en vurdering av ILO-169s rettskildemessige betydning i norsk rett, og hvilke rettigheter til land som kan utledes av ILO-169 artikkel 14.

⁵⁴ Innst. O. nr. 80 (2004-2005) s. 21.

⁵⁵ Rt. 2001 s.769 (Selbu) og Rt. 2001 s.1229 (Svartskog).

3. ILO-konvensjon nr.169 av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 14

3.1. Innledning

International Labour Organization (ILO) ble grunnlagt i 1919 og er FNs internasjonale særorganisasjon for arbeidslivet. Den har ansvar for blant annet å utarbeide og kontrollere internasjonale arbeidsstandarder.⁵⁶ Til tross for at organisasjonens målgruppe er alle arbeidstakere, har ILO siden 1920-tallet vært særlig engasjert i urfolk som arbeidere og deres arbeidsforhold, levekår, helse, organisering samt mulighet for utdanning.⁵⁷

27. juni 1989 ble ILO-169 vedtatt på ILOs 76. konferanse i Genève. Konvensjonens formål er å sikre urfolks rett til bevaring og videreutvikling av deres identitet, livsform og kultur.⁵⁸

Dette avviker vesentlig i forhold til ILO konvensjon nr. 107 fra 1957 om vern og integrering av urfolk og andre stammegrupper som helt eller delvis lever under stammeforhold (ILO-107),⁵⁹ der formålet var å legge til rette for økonomisk og kulturell integrasjon.

ILO-107 ble aldri ratifisert av Norge, ettersom regjeringen den gang la til grunn at det i Norge ikke fantes folkegrupper som var omfattet av denne konvensjonen. Under striden om Alta-utbyggingen var spørsmålet om ratifikasjon av ILO-107 igjen oppe, men en kom da til at de samiskpregede områdene i Finnmark ikke tilfredsstilte kravet til denne konvensjonen.⁶⁰

ILO-107 ble sterkt kritisert blant urfolkene selv, og oppfatningen var at konvensjonen den baserte seg i for stor grad på assimilasjon og integrasjon av urfolk på statenes premisser, uten å hensynta at urfolkens egne kultursamfunn kunne være et alternativ.⁶¹ Dette førte til en revisjon av konvensjonen, og ILO-169 ble resultatet. I ILO-169 blir det blant annet lagt vekt på sikring av urfolkets mulighet til å opprettholde og videreutvikle sin identitet, språk og religion. Det blir også lagt vekt på urfolkets ønske om kontroll over egne institusjoner og økonomi. Dette betyr med andre ord at integrerings- og assimilasjonsmålsettingen er forlatt.

⁵⁶ Se <http://www.ilo.org>. Sist besøkt 3/12-12

⁵⁷ Susann Skogvang, *Samerett*, 2.utg., Tromsø 2009 s. 122

⁵⁸ Følger av konvensjonens fortale. Tilgjengelig på: <http://www2.ohchr.org/english/law/indigenous.htm>. Sist besøkt 14/11-2012 samt NOU 1997: 5 pkt. 3.3.2 på s.32.

⁵⁹ ILO Convention nr.107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries (1957).

⁶⁰ NOU 1980:53: Vern av Urbefolkninger s. 16-20.

⁶¹ Manuela Tomei og Lee Swepston, *Indigenous and tribal peoples: a guide to ILO Convention nr.169*, Geneve 1996 s.1. Norsk oversettelse finnes på <http://www.galdn.org>. Dato for internettsøk: 22/8-12.

ILO-169 ble ratifisert av Norge som første stat 20.juni 1990, og trådte i kraft 5.september 1991⁶². Danmark har ratifisert konvensjonen, men hverken Sverige eller Russland har valgt å gjøre det samme. Finland og Sverige arbeider med å ratifisere konvensjonen, og det kan tyde på at Finland sikter mot å ratifisere konvensjonen i 2015.⁶³ I det følgende vil jeg foreta en vurdering av konvensjonens rettskildemessige betydning i norsk rett.

3.2. Den rettskildemessige betydning av ILO-169 i norsk rett

Norge ratifiserte som nevnt konvensjonen i 1990, og dette innebærer at bestemmelsene i konvensjonen er blitt en del av den norske stats folkerettslige forpliktelser. Dette betyr at norske myndigheter er folkerettslig forpliktet til å bringe norsk rett i samsvar med konvensjonen, dersom den norske rett skulle stride mot konvensjonens bestemmelser. På finnmarkslovens område er konvensjonen imidlertid gjeldende rett, da konvensjonen delvis er inkorporert gjennom finnmarksloven § 3 som slår fast at ”Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater”⁶⁴. Dette innebærer at loven som regulerer et bestemt område gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, slik at folkeretten har forrang ved motstrid⁶⁵. Eksempler på dette finner vi blant annet i straffeprosessloven⁶⁶ § 4 som slår fast at ”Lovens regler gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat”. Tilsvarende bestemmelser finnes blant annet i straffeloven § 1 og tvisteloven § 1-2.

Norsk rettspraksis har utviklet seg fra den opprinnelige oppfatningen om at dersom inkorporerte konvensjoner har et uklart innhold, kan ikke konvensjonens bestemmelser sette til side klare og innarbeidede lovregler i intern rett med mindre den folkerettslige regelen er tilstrekkelig klar og entydig til at den bør tillegges vekt. Dette klarhetsprinsippet ble erstattet i Rt.2000 s.996 der Høyesterett uttaler:

⁶² Skogvang, *Samerett*, (2009) s.122.

⁶³ Pressemelding fra Samerådet publisert 30.mai 2012. Se også <http://www.sagat.no/sak&article=31916>. Sist besøkt 3/12-12.

⁶⁴ Simon Christiansen har stilt spørsmål om ILO-169 bør inkorporeres i norsk lov på lik linje med EMK, SP, ØSK og BK i menneskerettsloven § 2 i sin avhandling «Forholdet mellom finnmarksloven og ILO-konvensjon nr. 169, eksemplifisert gjennom lovens regler om jakt og fiske på Finnmarkseiendommens grunn», Tromsø 2008 s. 90-96.

⁶⁵ Jfr. pkt. 1.2 ovenfor.

⁶⁶ Lov 22.mai 1981 nr.25 om rettergangsmåten i straffesaker

”Spørsmålet om det foreligger motstrid mellom en inkorporert konvensjonsbestemmelse og annen norsk rett, slik at konvensjonsbestemmelsen må gå foran, kan ikke løses ved hjelp av et generelt prinsipp, men må bero på en nærmere tolkning av de aktuelle rettsregler. Ved harmonisering gjennom tolkning kan en tilsynelatende motstrid falle bort”⁶⁷.

Utgangspunktet idag er med andre ord at retten må foreta en selvstendig tolkning av konvensjonsbestemmelsen.⁶⁸ Dette betyr at på finnmarkslovens område, der ILO-169 er gjeldende rett, vil uklart innhold ikke være holdbart for å sette konvensjonen til side ved motstrid mellom konvensjonen og den interne retten. Konklusjonen må dermed bli at ved motstrid mellom finnmarkslovens regler og ILO-169 vil konvensjonen gå foran.

Som nevnt under pkt. 1.2 er utgangspunktet i norsk rett det dualistiske prinsipp,⁶⁹ og som følge av dette vil ikke-inkorporerte konvensjoner måtte stå tilbake for den nasjonale retten ved tilfeller av motstrid, selv om staten er forpliktet etter konvensjonen. Dersom det skulle foreligge tilfelle av motstrid mellom den nasjonale retten og folkeretten, kan dette avhjelpest gjennom presumsjonsprinsippet. En søker å tolke nasjonal rett på en slik måte at den ikke kommer i motstrid med folkeretten, enten gjennom en innskrenkende tolkning eller ved å gi aktuelle bestemmelser et innhold som er i samsvar med folkeretten⁷⁰. Den rettskildemessige betydningen av konvensjonen vil imidlertid avhenge av hvilken gjennomslagskraft den har som gjeldende norsk rett. Utenfor finnmarkslovens område vil det derfor bli et spørsmål om hvilken gjennomslagskraft konvensjonen har i norsk rett. Utgangspunktet er at dersom det foreligger så tydelig motstrid mellom den interne retten og folkeretten at det ikke er mulig å oppnå samsvar mellom dem ved forsvarlig metodebruk, vil de interne bestemmelsene ha forrang, slik at de folkerettslige reglene kun tjener som momenter ved tolkningen av de interne bestemmelsene.⁷¹

EMK⁷², SP⁷³ og ØSK⁷⁴ ble inkorporert ved menneskerettsloven av 1999, og er eksempel på delmonisme som gjelder i intern rett. Under denne prosessen var det spørsmål om også ILO-169 skulle inkorporeres sammen med de nevnte konvensjoner. Lovgiver kom imidlertid til at

⁶⁷ Rt.2000 s.996 på s. 1007

⁶⁸ Jens Edvin A. Skoghøy, ”Norske domstolers kontroll i forhold til inkorporerte menneskerettigheter” I *LoR* 2002 s. 337-354 på s.337. Se også Rt.2005 s.833 (avsnitt 45) og Rt.2008 s.1409 (avsnitt 74)

⁶⁹ Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 3.utg. (2006) s. 54.

⁷⁰ Carl August Fleischer, *Folkeretten*, 8.utg., Oslo 2005 s. 359.

⁷¹ NOU 2007: 13 s.175.

⁷² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom (3.september 1953)

⁷³ International Covenant on Civil and Political Rights (23.mars 1976)

⁷⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (23.mars 1976)

ILO-169 ikke skulle inkorporeres den gang, da konvensjonen på dette tidspunkt var ny, og det ikke forelå entydig praksis på området. ILO-169 ble ansett som en spesialkonvensjon, og det var kun de generelle menneskerettighetskonvensjonene som skulle inkorporeres.⁷⁵ Ettersom samisk kultur allerede hadde et sterkt vern gjennom sameloven og Grl. § 110 a, ble det fastslått at behovet for inkorporering ikke var fremtredende på dette tidspunkt.⁷⁶ Likevel valgte lovgiver å delvis inkorporere ILO-169 bare et par år senere (etter konsultasjonene som nevnt under kapittel. 2.1), for å styrke Norges folkerettslige forpliktelser ovenfor samene som urfolk og minoritet.

Ved vurderingen av presumsjonsprinsippets rekkevidde, har Høyesterett slått fast at menneskerettskonvensjoner har større gjennomslagskraft enn øvrige konvensjoner.⁷⁷ Av Grl. § 110 c fremgår det at ”statens myndigheter” har en plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene. En tolkning av ordlyden ”statens myndigheter” tilsier at dette gjelder alle offentlige myndigheter, men Høyesterett fastslo i Rt.1992 s.1037 at bestemmelsen først og fremst retter seg mot Stortinget og Regjeringen.⁷⁸ Ettersom ILO-169 inneholder menneskerettigheter, indikerer dette sammenholdt med menneskerettsloven § 1 og Grl. § 110 a, at ILO-169 har større gjennomslagskraft i norsk rett enn andre konvensjoner. At ILO-169 er delvis inkorporert gjennom finnmarksloven § 3 tilsier at den skal ha stor betydning også utenfor finnmarkslovens område. Konsekvens og harmonibetraktninger taler for at konvensjonen skal bli lagt til grunn i rettsspørsmål som omhandler den samiske befolkning ellers i landet.⁷⁹ Dermed må utgangspunktet være at ILO-169 har betydelig vekt også utenfor finnmarkslovens område.

3.3. Hvilke rettigheter til land kan utledes av ILO-169 artikkel 14?

ILO-169s bestemmelser om rettigheter til landområder for urfolk har sin bakgrunn i erkjennelsen av at urfolk historisk sett har blitt fortrent fra sine landområder og territorier. Urfolks levemåte gjør de særlig avhengige av deres tradisjonelle landområder, og deres

⁷⁵ NOU 1993: 18 pkt. 9.4.4.2 på s.143.

⁷⁶ NOU 1993: 18 pkt. 9.4.4.2 på s.143.

⁷⁷ Rt.2000 s.1811

⁷⁸ Rt.1992 s. 1037 (på s. 1038).

⁷⁹ NOU 2007: 13 s.31 og 35. Se Skogvang, *Samerett* (2008) s. 248.

sårbarhet for tap av land, samt tradisjonell bruk av landområder førte til at det ble inntatt bestemmelser som krever tiltak for beskyttelse av urfolks landrettigheter.⁸⁰

ILO-169 artikkel 13 nr.1 markerer starten på bestemmelsene om landrettigheter i konvensjonen. Den lyder som følger:

“In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship”.

Denne bestemmelsen er generell og slår fast at det skal vises respekt for den særlige betydning urfolks landområder har for deres kultur og åndelige verdier.⁸¹ Bestemmelsen følges opp i artikkel 14 og 15. For denne avhandlingen er det artikkel 14 som er av interesse. I det følgende er problemstillingen hvilke rettigheter til land som kan utledes av artikkel 14.

3.3.1. ILO-169 artikkel 14 nr. 1

ILO-169 artikkel 14 skiller mellom eiendoms- og besittelsesrettigheter på den ene side og bruksrettigheter på den annen.

Artikkel 14 nr.1 første pkt lyder som følger:

“The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognized”.

Artikkel 14 nr. 1 annet pkt lyder som følger:

”In addition, measures should be taken in appropriate cases to safeguard the rights of the people concerned to use lands not exclusively occupied by them, but not to which they have traditionally had access for their substance and traditional activities”.

Utgangspunktet er at urfolk har eiendoms- og besittelsesrettigheter til ”the lands which they traditionally occupy”. I den norske oversettelsen er ordet ”occupy” oversatt til ”de

⁸⁰ Birgitte Feiring, *Indigenous and tribal peoples' rights in practice: A guide to the ILO Convention No.169* (2009) s. 95. Finnes i fulltekst på: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_106474.pdf. Sist besøkt 01.11.2012.

⁸¹ Se NOU 1997: 5 under pkt 3.3.2, øverst på side 33.

landområder der de tradisjonelt lever”.⁸² Dette er en noe svakere formulering enn den engelske teksten, og ordlyden må forstås dithen at befolkningsgruppen må ha rådighet over området for at den kan sies å ha skaffet seg eiendoms- eller besittelsesrettigheter.⁸³ I motsetning til bruk av ordet ”traditionally occupy” i fortidsform indikerer dagens ordlyd at besittelsen må kobles med urfolkets nåværende bruk av området for at eier- og besittelsesrettigheter skal kunne anerkjennes.

James Anaya presiserer at denne ordlyden må tolkes i lys av artikkel 13s krav om respekt for kulturelle verdier knyttet til land og vann. En må ta med i vurderingen om urfolket har en kulturell tilknytning til land og vann⁸⁴. FNs Menneskerettskomité tolker urfolkets kultur til også å inneholde en ”particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law”.⁸⁵ Etter min oppfatning betyr dette at dersom urfolket har en kulturell tilknytning til land og vann som grunnlag for næring eller livsopphold, vil dette måtte respekteres. Dersom denne kulturelle tilknytningen eksisterer i nåtid, vil også eier- og besittelsesrettigheter kunne anerkjennes.⁸⁶ Her kan FNs urfolkserklæring gi en viktig føring på hva som kreves. Artikkel 25 i FNs Urfolkserklæring⁸⁷ slår fast at urfolk

”har rett til å opprettholde og styrke de spesielle spirituelle forbindelsene de har med landområder og territorier, vann, kystfarvann og andre ressurser de tradisjonelt har eid eller på annen måte har befolket eller brukt, og til å ivareta deres ansvar overfor fremtidige generasjoner”.⁸⁸

⁸² Se den norske oversettelsen i full utgave i på

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/midtspalte/ilokonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o.html?id=451312>. Sist besøkt 3/12-12.

⁸³ NOU 1997: 5 s.34.

⁸⁴ Anaya, *Indigenous Rights Norms in Contemporary International Law* i *Arizona Journal of International and Comparative Law*, volume 8 1991 s. 27.

⁸⁵ Human Rights Committee, General Comment no. 23: The right of minorities (Art.27) 08.04.1994, CCPR/21/REV.1/Add.5., avsnitt 7. Tilgjengelig på:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument>. Sist besøkt 16/11-12

⁸⁶ James Anaya, “Indigenous Rights Norms in Contemporary International Law” (1991) s. 27.

⁸⁷ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Finnes i fulltekst på:

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf. Sist besøkt 3/12-12

⁸⁸ Norsk oversettelse på

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/internasjonalt_urfolksarbeid/fns-erklaring-om-urfolksrettigheter1.html?id=629670. Sist besøkt 01.11.2012.

Susann F. Skogvang oversetter ”occupy” til å gjelde områder som urfolket ”tradisjonelt råder over” eller ”tradisjonelt besitter”.⁸⁹ Det kan stilles spørsmål om Skogvang tolker ordlyden noe strengt når hun oversetter teksten til ”råder over” eller ”besitter”. Likevel er hun av den oppfatning at det må være tale om at vedkommende folk må ha rådet over området på en mer dominerende måte, og at de ikke kun har tradisjonelt levd i området. Det må foretas en helhetsvurdering der en må kunne påvise en sammenheng mellom forholdene i dag og tidligere bruk.⁹⁰ Skogvang baserer sin tolkning på forarbeidene og kommer til at det ikke er nødvendig at bruken har vedvart inn i nåtiden.⁹¹ Lee Sweptson er av den oppfatningen at når et område er tradisjonelt besittet, eksisterer også rettighetene.⁹² Denne tolkningen støtter jeg, da det er viktig at den faktiske forbindelse som urfolk har til sine landområder gis en selvstendig beskyttelse. Dette betyr med andre ord at den tilknytning som samene har til landområder i form av å benytte seg av områder innenfor en viss tidsperiode, bør nyte et tilstrekkelig vern. Det avgjørende er om det eksisterer en viss sammenheng mellom bruken idag og tidligere bruk.

I NOU 1997:5 slås det fast at formålet med bestemmelsen er at den bruk som tradisjonelt har vært utøvd skal anerkjennes og gis rettslig status. Her uttales det:

*”Dersom en urfolksgruppe ikke har brukt området på en slik måte at den kan sies å ha fått rådighet over området, er det ikke naturlig at befolkningsgruppen skal tilkjennes eiendoms- og besittelsesrettigheter til området, men bare en rett til å bruke dette som svarer til den bruk som tradisjonelt har vært utøvd”.*⁹³

Det angis videre at vilkårene for at en urbefolkning har skaffet seg rådighet over området er at den må ha vært brukt av vedkommende folkegruppe i et visst omfang, og at den bruken som er utøvd har vært dominerende i forhold til bruk som er utøvd av andre. Det er tilstrekkelig dersom urbefolkningen kan sies å ha skaffet seg en faktisk rådighet over området. Russel L. Barsh uttaler at ”the convention provides generally for indigenous peoples’ management of natural resources, including those which they use but are found on lands occupied by

⁸⁹ Skogvang, *Samerett*, (2008) s.136.

⁹⁰ Op.cit s. 136 med videre henvisning til Otto Jebens, *Om eiendomsretten i Indre Finnmark*, 1999, s. 516, NOU 2007: 13 s. 232, NOU 1997: 5 s.34, ILO-guide (1996) s. 15.

⁹¹ Op. cit s. 138.

⁹² Lee Sweptson, ”The ILO indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169): Eight years after adoption” I *James Anaya, International Human Rights and Indigenous Peoples*, New York 2009 s. 140.

⁹³NOU 1997: 5 s. 34.

others”.⁹⁴ Dersom urfolket har brukt området mer dominerende enn andre er det tilstrekkelig. Det kan ikke utledes noe krav om eksklusivitet.⁹⁵

Susann F. Skogvang er av den oppfatning at det å leve i området ikke er tilstrekkelig, og at det må ”være tale om et forhold av mer dominerende art”.⁹⁶ Hans Petter Graver og Geir Ulfstein er av den oppfatning at det avgjørende er om urfolket ”tradisjonelt befolker” området, med andre ord at urfolket tradisjonelt har bodd i området.⁹⁷ Folkerettsgruppa slår fast at det er tilstrekkelig for å få anerkjent eier- og besittelsesrettigheter til områder som andre har brukt, at urfolksgruppen har utøvd en bruk som er av slik art at de kan sies å ha skaffet seg en faktisk rådighet over området.⁹⁸ Det slås samtidig fast at det er tilstrekkelig at urfolksgruppen har utøvd en bruk som er ”dominerende” i forhold til andre.

SRU 2 slår fast at det avgjørende i vårt land vil være om den utøvende bruken i et konkret tilfelle har vært av en slik art at den oppfyller de internrettslige vilkårene for erverv av eiendomsrett gjennom lang tids bruk.⁹⁹ Utvalget legger stor vekt på at intern norsk tingsrett skal være avgjørende for løsningen av spørsmålet om brukens art. Lee Sweptson er av den oppfatning at det underliggende formålet med ILO-169s bestemmelser om landrettigheter er at urfolk har landrettigheter som skal anerkjennes, selv om disse rettighetene ikke nødvendigvis er i samsvar med de som allerede er anerkjent av statens nasjonale rett. Den nasjonale retten er likevel utgangspunktet for anerkjennelsen av disse rettighetene.¹⁰⁰

Utgangspunktet må dermed bli at ILO-169s betydning for anerkjennelse av eksisterende rettigheter på FeFo-grunn avhenger av hvilken nærmere konkretisering av rettighetene som foretas i nasjonal rett. ILO-169 gir ikke regler for hvordan man skal prøve om vilkårene for erverv av eiendomsrett gjennom lang tids bruk er oppfylt. Dette følger av rettspraksis og den nasjonale retten.

ILO-169 Artikkel 8 første pkt slår fast at “In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws”. Med

⁹⁴ Russel Lawrence Barsh, “An Advocate’s guide to the convention on indigenous and tribal peoples” I *Oklahoma City University Law Review* volume 15 nr. 1 1990 s. 220.

⁹⁵ NOU 1997: 5 s.35.

⁹⁶ Skogvang, *Samerett*, (2008) s. 137.

⁹⁷ Graver og Ulfstein, *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny finnmarkslov* (2003) s. 1

⁹⁸ Jfr NOU 1997: 5 s.35 første spalte. Graver og Ulfstein, *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov* (2003) s.11 og Skogvang, *Samerett* (2008) s.138.

⁹⁹ NOU 2007:13 på side 233

¹⁰⁰ Lee Sweptson, *New Step in the international law on indigenous and tribal peoples: ILO convention No. 169 of 1989 (1990)* i *Oklahoma City University Law Review*, Volume 15 (1990) s. 696.

“customs or customary laws” menes det urbefolkningens rettsoppfatninger eller sedvanerett. For at det skal anerkjennes individuelle rettigheter, må det vurderes hvilken faktisk bruk som har vært utøvd, sammenholdt med foreliggende sedvaner og rettsoppfatninger. At samiske sedvaner og rettsoppfatninger skal tillegges vekt ved løsning av samiske rettsspørsmål er slått fast av Høyesterett i Selbu- og Svartskogdommene. Dersom en ikke tar hensyn til samiske sedvaner og rettsoppfatninger vil det være et direkte brudd på konvensjonens artikkel 8.

Ved vurdering av forholdene i Finnmark uttalte Folkerettsgruppen at:

”Ut fra den bruk som har vært utøvd, og de sedvaner og rettsoppfatninger som foreligger, vil de rettigheter som samene har krav på å få anerkjent til grunn og andre naturressurser i Finnmark, klart nok ikke kunne betraktes som individuelle rettigheter. Enten er det den samiske folkegruppe som sådan som må anses som bærer av disse rettighetene, eller så må rettighetene betraktes som grupperettigheter for medlemmene av den samiske befolkningsgruppe, hvor det er individene i fellesskap som ansees som rettighetssubjekter”.¹⁰¹

SRU 2 er av den oppfatning at dette er en streng tolkning av artikkel 14 nr. 1, og mener at en ikke kan utelukke at det kan anerkjennes individuelle (samiske) rettigheter i Finnmark. I ILO-guiden slås det fast at

“The right to ownership and possession comprise both individual and collective aspects. The concept of land encompasses the land which a community or people uses and cares for as a whole. It also includes land which is used and possessed individually, e.g. for a home or dwelling”.¹⁰²

SRU 2 uttaler videre at dersom det skal kunne anerkjennes individuelle rettigheter i Finnmark må dette bero på en nærmere undersøkelse av den bruken som faktisk har vært utøvd, sammenholdt med foreliggende sedvaner og rettsoppfatninger, og som utgangspunkt er det bare domstolene som vil kunne avgjøre slike spørsmål med bindende virkning.¹⁰³

Artikkel 14 (1)s betydning i norsk rett må ses i sammenheng med den nasjonale retten. Den nasjonale retten er utgangspunktet for anerkjennelsen av urfolks rettigheter til land og vann. Dette gjelder særlig ved spørsmål om brukens art. Artikkel 14 (1) angir visse forutsetninger

¹⁰¹ NOU 1997:5 på side 40

¹⁰² Feiring, *Indigenous and tribal peoples' rights in practice: A guide to the ILO Convention No.169* (2009) s. 95.

¹⁰³ NOU 2007: 13 s. 229.

som må være oppfylt for at landrettigheter skal kunne anerkjennes, men etter min mening er det nødvendig å understreke at den nærmere konkretisering av disse rettighetene skjer i nasjonal rett. Det avgjørende er at staten sikrer den faktiske forbindelse som urfolk har til sine landområder, og sørger for selvstendig beskyttelse.

3.3.2. ILO-169 artikkel 14 nr. 2

ILOs ekspertkomite fremhever at artikkel 14 (2) forutsetter at regjeringen identifiserer og anerkjenner urfolkets landområder på en tilstrekkelig måte, slik at urfolkets rett til eierskap og besittelse blir beskyttet.¹⁰⁴ ILO-169 artikkel 14 nr. 2 fastslår statenes plikt til kartlegging av rettigheter og plikt til å etablere tvisteløsningsordninger. Artikkel 14 nr. 2 lyder som følger:

“Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession”.

En tolkning av uttrykket “effective protection” tilsier at Staten (“Governments”) har plikt til å sørge for et effektivt vern av urfolks eiendomsrett og rett til besittelse. Ordlyden ”effective” skal tolkes dithen at det må være en reell og praktisk beskyttelse og ikke kun beskyttelse gjennom lovgivning.¹⁰⁵ Myndighetene må ta nødvendige skritt for å identifisere landområdene som urfolkene tradisjonelt råder over(”traditionally occupy”). Identifiseringen av landområdene innebærer at myndighetene har plikt til å undersøke hvilke landområder urfolk kan tenkes å ha rettigheter til, og sørge for at urfolket får adgang til å utøve sine rettigheter.¹⁰⁶ Selv om bestemmelsen bare taler om landområder er det likevel slik at bestemmelsen også gjelder bruksrettigheter.¹⁰⁷

ILO-guiden slår fast at det viktige er å sørge for at prosessen med å identifisere og beskytte landområder utgjør en del av regjeringens koordinerte og systematiske virksomhet for å garantere respekt for integriteten til urfolk, og sikre tilstrekkelige konsultasjonsprosesser med

¹⁰⁴ Tanja Joona, Sammenliknende synsvinkel på ILO-konvensjon nr. 169 – spesielt artiklene 1 og 13-19 i Tanja Joona, *ILO-Convention No. 169 in a Nordic Context with Comparative Analysis: An Interdisciplinary Approach*, Rovaniemi 2012 s. 236.

¹⁰⁵ Tomei and Swepston, *Indigenous and Tribal Peoples: A guide to ILO Convention No. 169* (1996) s. 19.

¹⁰⁶ Op.cit s.19 og NOU 2007:13 s.237.

¹⁰⁷ Skogvang, *Samerett*, (2008) s. 150-151, med henvisning til NOU 2007: 13 s.452.

urfolket med hensyn til de foreslåtte tiltakene.¹⁰⁸ Det vil ifølge ILO-guiden være uunngåelig at prosessen med identifisering av landområder vil kunne gi opphav til konkurrerende krav om landområder mellom urfolksgrupper, men også mellom urfolk og ikke-urfolk.¹⁰⁹ Det vil også være tilfelle av konkurrerende krav om landområder på FeFo-grunn. Et eksempel på dette finner vi på Stjernøya der det er spørsmål om Reinbeitedistrikt 25 og/eller Sara-gruppen med grunnlag i langvarig bruk har ervervet kollektiv eiendomsrett til hele eller deler av den antatte FeFo-grunnen på Stjernøya. Her er det tale om to grupper av reindriftsutøvere som påstår samme rettigheter. Dette viser nødvendigheten av hensiktsmessige rutiner for å identifisere og anerkjenne rettigheter.

Finnmarksloven var igjennom en omfattende prosess før den ble sanksjonert. Blant annet etter konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkesting. I 1993 ble Norge berømt av ILOs ekspertkomite for å konsultere med Sametinget, regjeringen og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene etter ratifisering av ILO-169.¹¹⁰

I CEACR rapporten fra 2004 kommer det frem under vurderingen av Finnmarksloven at loven skal avklare tvistene om eiendomsretten til land og vann. Ekspertkomiteen vurderte kun lovforslaget som forelå på dette tidspunktet og reiste noe kritikk mot SRU, ettersom oppfatningen var at utvalget ikke i tilstrekkelig grad hadde gitt regjeringen de rettsregler som er påkrevet for nøyaktig å kunne identifisere rettighetene til landområder i Finnmark. Dermed var ikke artikkel 14 (2) oppfylt. Likevel kom Ekspertkomiteen til at lovforslaget ville oppfylle kravene i artikkel 15 om at urfolkene skal ha rett til å ta del i forvaltning, bruk og vern av områdenes naturressurser.¹¹¹ Tanja Joonas er av den oppfatning at kommentarene til Ekspertkomiteen fastslår viktigheten av urfolkets mulighet til å reise søksmål om landretten, og at statene er forpliktet til å få i stand nødvendige prosedyrer for å behandle slike saker.¹¹² Det er ikke vanskelig å slutte seg til denne tolkningen.

ILOs trepartskomite har uttalt seg i flere saker om hvordan artikkel 14 (2) skal tolkes. Komiteen slår fast at konvensjonen artikkel 13 og 14 må ses i sammenheng med det generelle

¹⁰⁸ Feiring, *Indigenous and tribal peoples' rights in practice: A guide to the ILO Convention No. 169* (2009) s. 96.

¹⁰⁹ Op.cit s. 97.

¹¹⁰ CEACR: Individual Direct request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169 Norway, Ratification: 1990, Submitted 1993.

¹¹¹ CEACR: Individual Direct request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169, Norway. Ratification: 1990, Published 2004.

¹¹² Joonas, Sammenliknende synsvinkel på ILO-konvensjon nr. 169-spesielt artiklene 1 og 13-19 på s. 253

formålet nedfelt i artikkel 2 (1) og de fundamentale prinsippene i artikkel 4 og 6.¹¹³ I klagesaken mot Danmark,¹¹⁴ som gjaldt flyttingen av Uummanaq-bosettingen i Thule-distriktet på Grønland, anførte regjeringen på Grønland at det etter grønlandsk historie og tradisjon aldri har vært anerkjent privat eiendomsrett til landområder. Klagerne gjorde gjeldende at det måtte gjennomføres en identifisering av landområder på Grønland.

ILOs trepartskomite kom til at

”The Committee considers that the land traditionally occupied by the Inuit people has been identified and consists of the entire territory of Greenland. Section 8(1) of the Home Rule Act of 1978 establishes that «the resident population of Greenland has fundamental rights to the natural resources of Greenland». Noting that Greenlanders have the collective right to use the territory of Greenland and continue to have access to land for their subsistence and traditional hunting and fishing activities, the Committee considers that the situation in Greenland is not inconsistent with the principles established in Article 14 of the Convention”,¹¹⁵

Ettersom regjeringen hadde identifisert landområdene og anerkjent at det området som urfolket tradisjonelt lever består av hele Grønland, samt gitt en kollektiv rett til bruk av hele området, var situasjonen på Grønland i overensstemmelse med ILO-169 artikkel 14. Dette må også sies å være tilfelle for finnmarksloven § 5 første ledd der det uttrykkelig fastslås at samene kollektivt gjennom langvarig bruk av land og vann har opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark. For norsk retts vedkommende har en dermed anerkjent at samene har opparbeidet rettigheter til grunnen i Finnmark. En tolkning av klagesaken mot Danmark fastslår videre at det avgjørende er at det er sørget for egnede prosedyrer for å løse tvister om landrettigheter og at ILO-konvensjonens prinsipper er tatt i betraktning.¹¹⁶

Etter min oppfatning er staten, for å sikre effektivt vern av urfolks eiendomsrett og rett til besittelse, nødt til å etablere en prosess for å identifisere og beskytte landområder. Denne prosessen skal utgjøre en del av regjeringens satsning for å garantere respekt for integriteten til urfolk, og sikre tilstrekkelige konsultasjonsprosesser med urfolket. Det avgjørende er at en

¹¹³ Eksempelvis i klagesaken SNTE, Radio Education mot Mexico (også kalt Huicholsaken) Doc. GB 270/16/3; GB 272/7/2 (1998), 31. avsnitt 34 og 43. Denne er også gjennomgått i NOU 2007:13 s.433-434. Tilgjengelig på http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2506985,en. Sist besøkt 5/11-2012.

¹¹⁴ SIK, Greenlandic trade Union (Doc. GB.277/18/3; GB.280/18/5). Denne er også behandlet i NOU 2007:13 a.433-434. Tilgjengelig på <https://www.elaw.org/node/3830>. Sist besøkt 5/11-2012.

¹¹⁵ SIK, Doc. GB.277/18/3; GB.280/18/ avsnitt 37, gjengitt i NOU 2007: 13 på s. 435.

¹¹⁶ NOU 2007: 13 s. 435.

har etablert hensiktsmessige rutiner for å identifisere og anerkjenne urfolkets rettigheter for at kravene i artikkel 14 (2) kan sies å være oppfylt.

3.3.3. ILO-169 artikkel 14 nr.3

Bestemmelsen i artikkel 14 nr. 3 er en videreføring av artikkel 14 nr. 1 om at staten har en plikt til å sikre effektivt vern og identifikasjon av urfolks landrettigheter. Artikkel 14 nr. 3 lyder som følger:

“Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned”.

Artikkel 14 (3) gjelder både for eier- og besittelsesrettigheter, samt bruksrett. Statene har en plikt til å etablere et apparat, uavhengig av det alminnelige forvaltningsapparat som skal avgjøre krav om landrettigheter, men dette betyr ikke nødvendigvis at det må være særdomstoler. Det viktigste er at det blir etablert et uavhengig utredningsapparat.¹¹⁷ Det er statens plikt å sørge for anerkjennelse av rettigheter dersom de først er antatt å eksistere på et landområde.

I Norge har vi valgt en løsning der Finnmarkskommisjonen skal ”utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar etter § 49”, jfr finnmarksloven § 29. Deretter skal Utmarksdomstolen som særdomstol ”behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt”, jfr. finnmarksloven § 36.

ILOs trepartskomiteé er opptatt av de prosessuelle sidene ved ILO artikkel 14 (3). For komitéen er det avgjørende om systemet for behandling av krav om landrettigheter er tilgjengelig for urfolket (”accessible to indigenous communities”) og at kravene blir undersøkt grundig (such land claims are being examined in depth”).¹¹⁸ I klagesaken mot Danmark fremhevet komiteen den grundige behandlingen som en nødvendig del av begrunnelsen for at ordningen skulle være i samsvar med artikkel 14 (3). Det avgjørende er at den grundige behandlingen foretas av ”the competent national authorities”. Det slås ikke fast hva som er ”competent national authorities”, men i denne saken var det å kunne reise sak for Østre

¹¹⁷ NOU 1997: 5 s.48.

¹¹⁸ Se SNTE, Radio Education mot Mexico, Doc. GB 270/16/3; GB 272/7/2, avsnitt 41, inntatt i NOU 2007: 13 s. 433-434.

Landsret og anke til dansk Højesterett ansett å være tilstrekkelig. SRU 2 tolker denne avgjørelsen til å innebære at staten har en frihet med hensyn til hvilke organer som skal være til rådighet.¹¹⁹

Artikkel 14 (2) og (3) ble betegnet av SRU 2 som konvensjonens virkemiddel for å oppfylle den resultatforpliktelsen om anerkjennelse av rettigheter som er stilt opp i artikkel 14 (1). Dermed må de ulike elementene i artikkel 14 (1) ses i sammenheng med hverandre, og artikkel 14 (2) og (3) må leses i lys av hverandre og av artikkel 14 (1). Dette betyr dermed at artikkel 14 (3) forplikter statene, dersom de ikke allerede har egnede mekanismer i den nasjonale rettsorden, til å etablere hensiktsmessige prosedyrer for å avgjøre rettighetskrav til grunn og naturressurser som oppstår under identifikasjonsprosessen.¹²⁰

Etter min oppfatning er det avgjørende ved vurderingen av om systemet for behandling av krav om landrettigheter for urfolk er i samsvar med artikkel 14 (3), at systemet er tilgjengelig for urfolk. I tillegg må systemets behandling av saken være undersøkt grundig. Ordlyden ”tilgjengelig” tolker jeg som at urfolket skal ha en reell adgang til å få behandlet krav om landrettigheter, enten gjennom domstol eller annet kompetent organ. At saken skal behandles grundig innebærer etter min mening en presumsjon om at saken er tilstrekkelig belyst, og at saken er tilstrekkelig begrunnet.

3.4. Oppsummering

Det avgjørende for å vurdere om det foreligger konvensjonsstrid er om staten har etablert et uavhengig utredningsapparat som kan gjennomføre grundige undersøkelser av samenes krav, slik at de får en reell mulighet til å få tilbakeført landområder som de tidligere har disponert over. Et slikt system kan etter ILO-169 eksempelvis være identifikasjon gjennom alminnelige domstoler, eller landbruksdomstoler. Finnmarksloven representerer en alternativ måte å søke å løse spørsmålet om retten til land på. Metoden som er valgt i finnmarksloven er relevant i de tilfeller hvor usikkerhet rundt eiendomsretten er komplisert og problemfylt som følge av at det både bor urfolk og ikke-urfolk i området.¹²¹ Samlet sett utgjør Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen et system som sikrer urfolkets rett til å få krav om landområder behandlet. I følge SRU 2 oppfyller finnmarksloven de krav som artikkel 14 stiller til å etablere egnede

¹¹⁹ NOU 2007: 13 på s. 436

¹²⁰ NOU 2007: 13 s.236.

¹²¹ Stefania Errico og Ann Hocking, “Reparations for Indigenous Peoples in Europe: The Case of the Sámi People” I *Federico Lenzerini, Reparations for indigenous peoples – International & Comparative Perspectives*, New York 2008 s. 387.

mekanismer i den nasjonale rettsorden for å avgjøre krav om landrettigheter.¹²² Dette er en konklusjon jeg støtter meg til.

Kartlegging og anerkjennelse av urfolkets rettigheter til land og vann foretas i utgangspunktet gjennom den nasjonale retten. Artikkel 14 (1) stiller likevel visse føringer for hva som skal til for at rettigheter til land og vann kan utløses. Det må imidlertid foretas en nærmere konkretisering av disse rettighetene i den nasjonale retten. En kan ikke utlede rettigheter direkte av ILO-169 artikkel 14. Med andre ord er det den nasjonale retten som bestemmer i praksis hvordan urfolkets rettigheter skal sikres. Justiskomiteen slår fast i sin innstilling at en ikke kan utlede rettigheter direkte av ILO-169, men at kartleggingen skal skje på grunnlag av gjeldende rett.¹²³ I det følgende vil jeg derfor foreta en vurdering av alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag i samiske områder, for å fastslå hvordan urfolkets rettigheter sikres i norsk rett.

4. Alders tids bruk og hevd i samiske områder

4.1. Innledning

Som nevnt ovenfor er ILO-169 artikkel 14s betydning i norsk rett avhengig av dens nærmere konkretisering i nasjonal rett. Det er den interne tingsretten som er grunnlaget for vurdering av om det foreligger rettigheter til land og vann i Finnmark. Finnmarkskommisjonens oppgave er som nevnt å fastslå omfanget av rettigheter til land og vann i Finnmark på grunnlag av ”*hevd eller alders tids bruk eller på annet grunnlag*”. Hevd og alders tids bruk er viktige rettsinstitutt som får betydning når spørsmål om rett til landområder skal avgjøres. Det vil derfor være nødvendig å undersøke hvilke vilkår som må være oppfylt for at hevd og alders tids bruk skal tjene som ervervsgrunnlag i samiske områder.

I det følgende vil jeg derfor kort gjøre rede for alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag generelt i norsk rett. Deretter vil jeg foreta en vurdering av hvordan Høyesterettspraksis, og da særlig Selbu-og Svartskogdommene har påvirket vurderingen av om det foreligger rettigheter

¹²² Jfr. NOU 2007: 13 s. 453

¹²³ Innst. O nr. 80 (2004-2005) pkt. 7.4.5 på s. 36.

ervert ved alders tids bruk i samiske områder. Til sist har jeg vurdert hvordan ILO-169 artikkel 14s konkretiseres i norsk rett.

4.2. Kort om alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag generelt

Reglene om hevd er lovfestet i hevdslova,¹²⁴ mens reglene om alders tids bruk er ulovfestede. Ved hevd av eiendom er utgangspunktet at en person eller gruppe er rettighetshavere, mens en annen person eller gruppe uten rettmessig adkomst på visse vilkår, erverver eier- eller bruksrettigheter i strid med retten til den person som er rettighetshaver.¹²⁵ Vilkårene er etter hevdsloven §§ 2 og 4 at hevderen gjennom 20 år må ha utøvet en rådighet over formuesgodet – uten at det for øvrig er hjemmel for rådigheten; og det må ha skjedd i den tro at han var berettiget til dette¹²⁶. Det er videre et vilkår at hevderen har eksklusiv rådighet. I tillegg må det foreligge tilstrekkelig kontinuitet og intensitet i bruken.

Reglene om alders tids bruk skiller seg fra reglene om hevd på flere måter. Reglene om alders tids bruk har gått fra å være bevisregler som vernet om eller bekreftet den bestående tilstand, til gradvis å bli et ervervsgrunnlag for rettigheter, utformet og tilpasset gjennom rettspraksis og teori¹²⁷. Vilkårene for å erverve rettigheter etter alders tids bruk er at en person eller en gruppe i lang tid har brukt et område som de ikke formelt sett er ansett å eie. Videre må bruken være utøvd i sammenheng og ha et visst omfang og innhold. Personen eller gruppen som benytter området må også ha vært i god tro. Et sentralt skille mellom reglene om alders tids bruk og reglene om hevd er selve hevdstiden. For alders tids bruk er hevdstiden vesentlig lengre enn for hevd. Tidskravet er likevel ikke tydelig fastsatt. Hevdsloven stiller krav om henholdsvis 20 eller 50 års hevdstid, mens eldre juridisk litteratur peker på at tidsperspektivet ved alders tids bruk er en periode på 100 år.¹²⁸ Brækhus og Hærem er av samme oppfatning, mens Eriksen mener at 100 års brukstid ikke er et minstevilkår, men kun en retningslinje.¹²⁹ Alders tids bruk har som regelsett større fleksibilitet enn reglene om hevd. Et eksempel er at manglende intensitet eller sammenhengende bruk, kan kompenseres ved lenger krav til tid. Dette gjør også at tidskravet i alders tids bruk ikke er eksakt.

¹²⁴ Lov 9. desember 1966 nr.1 om hevd

¹²⁵ Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 6. utg., Oslo 2007 s.288.

¹²⁶ Thor Falkanger, *Fast eiendoms rettsforhold*, 3. utg., Oslo 2007 s. 106.

¹²⁷ Eriksen, *Alders tids bruk* (2008) s.26.

¹²⁸ Frederik Peter Brandt, *Tingsretten fremstillet efter den norske lovgivning*, Kristiania 1878 s.507.

¹²⁹ Op.cit s.190.

4.3. Rettspraksis' betydning for vurderingen av om det foreligger rettigheter ervervet ved alders tids bruk i samiske områder

I 1968 anerkjente Høyesterett i Altevann II- og Brekkendommene¹³⁰ at samisk bruk kunne være rettsskapende på linje med andres bruk av eiendom og naturressurser. I 2001 kom Selbu- og Svartskogdommene¹³¹, som for alvor endret synet på alders tids bruk som ervervsgrunnlag i samiske områder. Her slås det også fast at det skal tas høyde for forskjeller i språk, kultur og rettstenking mellom det norske og det samiske samfunn.¹³²

Selbudommen omhandlet en tvist mellom reindriftsutøvere og private grunneiere i Selbu kommune i Sør-Trøndelag. Det rettslige spørsmålet var om Essand og Riast/Hylling reinbeitedistrikt hadde beiterett innenfor reinbeitedistriktenes grenser på utmarksområder som var private. I dommen påpeker førstvoterende at ”rettserverv ved alders tids bruk hviler på tre elementer: det må foreligge en viss bruk, som har funnet sted i lang tid, og ha skjedd i god tro”.¹³³

Selbudommen og Svartskogdommen markerte et skille i Høyesterett i forhold til hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved vurdering av alders tids bruk i samiske områder. Høyesterett kom i Selbudommen til at det var tale om kollektive bruksrettigheter for reinbeitedistriktet ettersom ”de norske reglene om alders tids bruk, basert på tradisjonelle norske rettskilder og med den tilpasning som må gjøres for reindriften [er] tilstrekkelig til å begrunne beiterett i tvisteområdene”.¹³⁴ Det var dermed ikke behov for å nytte folkerettsreglene, men Høyesterett kom til at de alminnelige tingsrettslige prinsipper med visse tilpasninger til samiske forhold var i samsvar med de krav som stilles i ILO-169 artikkel 14 (1) første pkt.

Høyesterett slår videre fast at det ikke bare må tas hensyn til samenes og reinens spesielle bruk av områder, men også til forskjellen mellom den norske og den samiske kulturen. Kravene til bruken må tilpasses den konkrete anvendelse det er tale om. Det skal også legges vekt på samenes muntlige tradisjon som går lang tilbake i tid. Således skal det vises

¹³⁰ Rt. 1968 s. 429 (Altevann II) og Rt. 1968 s. 394 (Brekken).

¹³¹ Rt.2001 s. 769 (Selbu) og Rt.2001 s. 1226 (Svartskog)

¹³² Eriksen, Alders tids bruk (2008) s. 314.

¹³³ Rt.2001 s.769 (på s.788-789)

¹³⁴ Rt.2001 s. 769 (på s. 791)

varsomhet med å stille strenge krav til opplysninger om samenes tilstedeværelse i et område.¹³⁵

I Svartskogdommen kom Høyesterett til at det forelå kollektiv eiendomsrett til et utmarksområde ved alders tids bruk. Svartskogdommen gjaldt spørsmålet om staten var eier av et utmarksområde på 116 km² i Manndalen i Kåfjord kommune i Troms. Høyesterett kom til at brukens omfang og varighet oppfylte kravene til brukernes erverv av eiendomsrett. Også kravet til god tro ble ansett oppfylt og kunne gi brukerne grunnlag for rettserverv ved alders tids bruk. Ved vurderingen av om vilkårene for rettserverv ved alders tids bruk var oppfylt uttalte Høyesterett:

”...nesten helt siden utskiftningen i 1879 har befolkningen i Manndalen, med unntak for reindriften, utnyttet alle de bruksmåtene Svartskogen gir adgang til. Personer fra alle gårdsnumre har deltatt, selv om ikke alle har utnyttet området like intensivt. Og oppfatningen har vært at ingen enkeltbruk har større rett enn andre....I stikkordsform preges bruken av kontinuitet, at den har vært altomfattende og intensiv, og av fleksibilitet. Kravet både til brukens omfang og varighet for erverv av eiendomsrett er etter dette oppfylt”.¹³⁶

Videre ble det også tatt hensyn til språklige kommunikasjonsproblemer mellom staten og den samiske befolkningen. Samtidig legges det vekt på at samiske sedvaner og rettsoppfatninger, samt at samiske bruksutøvelse i særlig grad er basert på kollektiv høsting av naturen. Høyesterett slo også fast at ved vurderingen av om kravet til god tro er oppfylt, kreves det ikke at hele gruppen er i god tro. Her uttaler Høyesterett:

”Det er sikker rett at rettserverv ved alders tids bruk for en større gruppe personer ikke hindres av at enkelte personer eventuelt ikke oppfyller dette vilkåret. Det samme må gjelde for hevdserverv. Befolkningens gode tro gikk ikke tapt som følge av statens eiermarkeringer på 1920- og 1940-tallet. Og da begge anmeldelsene endte med henleggelse, må dette ha styrket og ikke svekket oppfatningen blant de fastboende”.¹³⁷

At det ikke kreves at hele gruppen er i god tro slås også fast av Høyesterett i Selbudommen der det uttales:

¹³⁵ Rt.2001 s. 769 på s. 792.

¹³⁶ Rt.2001 s. 1226 (på s. 1244)

¹³⁷ Rt.2001 s. 1226 (på s.1238)

”Jeg tilføyer at når det som i vår sak er tale om rettserverv for en næring, kan det ikke kreves at samtlige samer innenfor næringen - eller en sektor av den - har vært i aktsom god tro. Det samme gjelder for øvrig også i andre sammenhenger hvor det er tale om rettserverv for en større krets av personer”.¹³⁸

Det må dermed anses som gjeldende rett at ved vurdering av om det foreligger aktsom god tro, må ikke hele befolkningsgruppen være i aktsom god tro. Dersom det er snakk om alders tids bruk som erversgrunnlag for en enkelt person, kreves det imidlertid at personen er i aktsom god tro.

I en nylig avsagt dom¹³⁹ i Indre-Finnmark Tingrett formuleres vurderingen av godtro-kravet slik:

”God tro kravet forutsetter i utgangspunktet aktsomhet i forhold til bruken i hele hevdperioden. Aktsomhetskravet medfører med dette en undersøkelsesplikt for brukeren med hensyn til brukens berettigelse. For uregistrerte rettigheter, som for eksempel beiterett, vil god tro kravet i hovedsak bygge på alminnelige bevisregler. Det sentrale vil følgelig være om omstendigheter i bruksperioden har fratatt brukeren den gode tro”.

Etter min mening er dette en dekkende beskrivelse av hva som er avgjørende for vurderingen av om kravet til god tro er oppfylt. Det er med andre ord nødvendig å undersøke om andre omstendigheter i bruksperioden fører til at kravet om god tro ikke er oppfylt. Eksempel på dette knyttet til FeFo-grunn kan være at staten har foretatt disposisjoner som fører til at den gode tro blant befolkningen i Finnmark ikke er tilstede.

Det kan vurderes om en bør stille krav om aktsom god tro ved kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter på FeFo-grunn. Gunnar Eriksen er av den oppfatning at Selbu- og Svartskogdommene er et ”overbevisende argument for ikke å kreve aktsom god tro overhodet, eller for å praktisere godtrokravet lempeligere overfor samisk naturbruk”¹⁴⁰. Når staten kan vinne frem med rettserverv etter reglene om festnede forhold, er Øyvind Ravna av den oppfatning at ”når reglene kan modifieres til fordel for statens rettserverv, bør de også kunne

¹³⁸ Rt.2001 s.769 (på s. 814)

¹³⁹ 11-148212TVI-INFI.

¹⁴⁰ Eriksen, Alders tids bruk (2008) s.347

modifiseres når samer og andres rettserverv skal avklares”.¹⁴¹ Et av kjennetegnene ved ”festnede forhold” er fravær av prøving av den gode tro, da dette er vanskelig å bevise i praksis. Det samme gjelder for eldre lovgivning, der en ikke stilte vilkår om aktsom god tro før rettserverv kunne finne sted. Ravna trekker også paralleller til canadisk lovgivning der det ikke stilles noe krav til aktsom god tro for rettserverv.

I min praksisperiode¹⁴² i Indre-Finnmark Tingrett, var jeg innom Finnmarkskommisjonen for å se hvilke problemer kommisjonen her står overfor i praksis. Etter min oppfatning anses vilkåret om aktsom god tro å være vanskelig å vurdere i praksis. Ikke bare i forhold til bevis, men også usikkerhet i forhold til rettsforholdene på den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark. Kan samene være i god tro til tross for at den rådende oppfatningen var at staten eide grunnen?

Finnmarkskommisjonen kommer i sin rapport fra Stjernøya/Seiland blant annet til at Reinbeitedistrikt 25 ikke har ervervet eiendomsrett til hele eller deler av FeFo-grunnen på Stjernøya. I forhold til vurderingen av om kravet til aktsom god tro er oppfylt uttaler kommisjonen at: ”Når det gjelder spørsmålet om hva slags rettighet den gode troen omfatter, fremgår det [...]at det ikke synes å være en utbredt oppfatning blant dagens reindriftsutøvere at de eier grunnen på Stjernøya (min uthevelse)”.¹⁴³ Konklusjonen var derimot at det var ervervet en alminnelig bruksrett til reindrift.

Etter min mening bør det stilles andre krav til prøvingen av aktsom god tro enn ellers ved vurdering av rettserverv i samiske områder. Dette med bakgrunn i den historiske utviklingen i de samiske områdene, men også usikkerheten av eierforhold, samt bevisvansker for god tro i Finnmark fylke. Utfordringen i Finnmark fylke er at det ikke foreligger mulighet for å prøve den gode tro på en objektiv måte. Konsekvensen av dette bør i stedet bli at man legger vekt på beviselig og ubestridt bruk. At alders tids bruk første vilkår i rettspraksis er angitt å være at det må foreligge en viss bruk som sådan, kan tilsi at selve bruken som er utøvd i det gitte område er det viktigste vurderingsmoment ved alders tids bruk som ervervsgrunnlag i samiske områder.¹⁴⁴

¹⁴¹ Øyvind Ravna, ”Alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag i samiske områder – særlig med vekt på kravet til god tro ved rettsidentifisering i Finnmark” i *Tfr nr. 03 2010* s. 495.

¹⁴² Høsten 2011

¹⁴³ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 12.mars 2012: *Felt 1: Stjernøya/Seiland* s. 49.

¹⁴⁴ For en mer inngående drøftelse av dette tema se Ravna, ”Alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag i samiske områder – særlig med vekt på kravet til aktsom god tro ved rettsidentifisering i Finnmark”, *Tfr nr. 03 2010*.

4.4. Nærmere om konkretiseringen av ILO-169 artikkel 14 i norsk rett

Reglene om alders tids bruk danner utgangspunktet for vurderingen av om det foreligger eksisterende rettigheter på FeFo- grunn, jfr. finnmarksloven § 5. Etter vurderingen i kapittel 3 er det klart at det er de nasjonale reglene som skal være førende for vurderingen av om det foreligger rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Det kan likevel vurderes hvilke rolle ILO-169 artikkel 14 har i dette arbeidet. Med formålet om å avdekke hvordan ILO-169 artikkel 14 får betydning, vil jeg i dette avsnitt vurdere hvordan ILO-169 konkretiseres i norsk rett.

Ved anvendelsen av ILO-169 artikkel 14 skal det vurderes hvor intensiv bruken har vært i det området som det kreves eiendoms- eller besittelsesrettigheter eller bruksrett til.¹⁴⁵

Folkerettsgruppa uttaler at det ved denne vurderingen vil være ”et moment om det bare er én eller noen få former for bruk som har vært utøvd av den samiske folkegruppe, eller om samene har utnyttet alle eller de fleste former for bruk som har vært naturlig ut fra forholdene på stedet”.¹⁴⁶ I Svartskogdommen kom Høyesterett som nevnt til at dersom en kollektiv bruk er ansett å være intensiv nok til å begrunne eiendomsrett til et område så skal eiendomsrett erkjennes.¹⁴⁷ I Selbudommen ble det på sin side slått fast at kravene til rettserverv ved alders tids bruk også må tolkes i henhold til de spesielle forhold innenfor reindriften.

Gunnar Eriksen er av den oppfatning at: ”Kravet til intensitet ved alders tids bruk må rette seg etter at bruken har et kollektivt preg, som må likestilles med individuell bruk etter tradisjonell norsk tingsrettslig oppfatning. Årsaken til dette er å finne i at slekts- og samfunnsorganiseringen er annerledes, samt at bruksmåtene og bruksmønstrene også er forskjellige”.¹⁴⁸ Siste setning er særlig relevant for samiske områder. Jeg er langt på vei enig i denne oppfatningen, all den tid kravet til intensitet i henhold til ILO-169 dreier seg om området er tradisjonelt besittet. Dersom det eksisterer en kollektiv bruk i et område som urfolket tradisjonelt har benyttet seg av, vil det også eksistere rettigheter. Det er ikke nødvendig at bruken har vedvart inn i nåtiden, men lenge nok til at rettigheter ikke faller bort ved passivitet eller mothevd. I områder der det f.eks. kreves rett til reinbeite, vil det ikke være

¹⁴⁵ Eriksen, *Alders tids bruk* (2008) s. 331.

¹⁴⁶ NOU 1997: 5 s. 35.

¹⁴⁷ Rt.2001 s. 1226 (På s. 1244).

¹⁴⁸ Gunnar Eriksen, *Alders tids bruk* (2008) s. 334.

nødvendig med samme intensive benyttelse av hele distriktets beiteareal for at det skal kunne tilkjennes eiendomsrett. Det avgjørende er om det tradisjonelt har foregått bruk av området.

Etter ILO artikkel 14 er det tilstrekkelig at bruken har vært utført opp mot vår tid, men ikke noe krav om at bruken har vedvart kontinuerlig inn i nåtiden. Det kan tenkes at det kan godtas lengre opphold i bruken. Dette er også vektlagt i Selbudommen, der Høyesterett la vekt på reindriftens samt samenes spesielle bruk av et område. Det ble også lagt vekt på samenes nomadiske livsform, og lagt til grunn at kravene til bruken må tilpasses den konkrete utnyttelsen som sådan av området.¹⁴⁹ Av dette kan det utledes at en må ta hensyn til at forbindelsen som samene har til landområder, ikke nødvendigvis avhenger av en sammenhengende bruk. Det bør dermed sørges for at samenes tradisjonelle forbindelse til landområdene nyter et tilstrekkelig vern. Konklusjonen blir at det kan oppstilles et mer fleksibelt kontinuitetskrav ved anvendelsen av alders tids bruk på samiske forhold.

Det kan videre spørres om kravet til eksklusivitet kan anvendes mindre strengt ved vurderingen av om det foreligger eksisterende rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Etter ILO-169 artikkel 14 er det tale om å tilkjenne bruksrett dersom samene ikke har vært det eneste folket som rådet over området, og ikke eiendomsrett. Dersom urfolksgruppen skal tilkjennes eiendoms- og besittelsesrettigheter må det være tale om en utøvd bruk som er ”dominerende i forhold til andre”. Dette er også konklusjonen til Folkerettsgruppen. Eriksen er av den oppfatning at det kan reises spørsmål om manndalingenes bruk i Svartskog-dommen var tilstrekkelig eksklusiv til å begrunne eiendomsrett. Han mener at spørsmålet er ”tvilsomt, men hvis man har i mente alders tids bruk-reglens relative karakter, og lar hensynene bak ILO-konvensjonen få betydning ved vurderingen, er resultatet etter mitt syn både forståelig og ubetenkelig”.¹⁵⁰

Dersom en skal gi ILO-169 artikkel 14 betydning ved tolkning av alders tids bruk kan det tenkes at eksklusivitetskravet ved alders tids bruk kan tolkes lempeligere. Dersom samene har benyttet seg av området tradisjonelt, noe som sannsynligvis vil være tilfellet for store deler av Indre-Finnmark, vil det kunne bli aktuelt å anerkjenne eier- og besittelsesrettigheter uten noe strengt eksklusivitetskrav. Om det i tillegg tas hensyn til at samene ikke har samme oppfatning av eiendomsrettsbegrepet som majoritetsbefolkningen vil det være naturlig at det

¹⁴⁹ Jfr også Rt.1985 s.532 (Mauken-dommen) og Rt.2001 s.1229 (Svartskog-dommen).

¹⁵⁰ Op.cit s. 343.

ikke stilles et strengt krav om eksklusivitet, all den tid samenes bruk i mange tilfeller bærer preg av kollektiv høsting av naturen.

ILO-169 artikkel 14 stiller ikke noe krav om aktsom god tro for at det skal anerkjennes rettigheter til land og vann for urfolk. Jeg har i avsnittet ovenfor konkludert med at det kan stilles andre krav til prøvingen av aktsom god tro enn ellers ved vurdering av rettsreserv i samiske områder. Både etter folkeretten og utenlandsk rett er det tilstrekkelig at en har brukt og besittet området i lang tid. Selbu- og Svartskogsaken praktiserer et lempeligere krav til aktsom god tro. Etter min oppfatning er det ved anvendelsen av ILO-169 artikkel 14 i norsk rett, viktigst å se på den tradisjonelle besittelsen av området, om bruken har vært dominerende, og om bruken innebærer faktisk rådighet. Dette, sammenholdt med reelle hensyn som blant annet tar hensyn til samiske sedvaner og rettsoppfatninger vil være nødvendig å vurdere ved anvendelsen av de nasjonale reglene om alders tids bruk.

5. Finnmarkskommisjonens rapport fra felt 1: Stjernøya/Seiland

5.1. Innledning

Finnmarkskommisjonens hovedkonklusjon i rapporten fra felt 1 er at det er FeFo som eier all grunn i feltet, med unntak av et grunnstykke i Store Bekkarfjord på Seiland. Kommisjonen har heller ikke funnet grunnlag for å anerkjenne individuelle bruksrettigheter. Unntaket er et garnfeste for laksegarn på FeFo-grunn på Seiland. Kommisjonen har derimot kommet til at lokalbefolkningen i feltet med grunnlag i langvarig bruk har opparbeidet selvstendige rettigheter til blant annet beite, hogst og jakt, fangst og fiske i feltet. Disse rettighetene må utøves innenfor de rammene som følger av finnmarksloven og annen lovgivning.¹⁵¹

Reinbeitedistrikt 25 har satt fram krav om eiendomsrett til all FeFo-grunn på Stjernøya, men ikke fått medhold i kravet. Her har kommisjonen kommet til at det er ervervet en alminnelig bruksrett til reindrift på denne grunnen i samsvar med presumsjonen i reindriftsloven¹⁵² § 4. Hverken utøverne i distrikt 25 eller deres rettsforgjengere har brukt Stjernøya på en måte som

¹⁵¹ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 20 mars, *Felt 1: Stjernøya/Seiland* s. 145-146. .

¹⁵² Lov 15.juni 2007 nr. 50 om reindrift.

har vært og er eksklusiv eller dominerende sammenliknet med lokalbefolkningens bruk. Dermed er konklusjonen at Reinbeitedistrikt 25 ikke har utøvd en bruk som kvalifiserer for eiendomsrett. Det samme gjelder reindriftsutøverne i Sara-gruppen, som også har fått anerkjent alminnelig bruksrett til reindrift på grunnen.¹⁵³

I den videre drøftingen vil jeg foreta en undersøkelse av Finnmarkskommisjonens rapport fra felt 1. Å foreta en fullstendig analyse av Finnmarkskommisjonens rapport vil gå utover de grenser som denne oppgaven setter. Jeg velger derfor å ta utgangspunktet i to hovedproblemstillinger for dette kapittel. For det første om Finnmarkskommisjonens rapport oppfyller de krav som ILO-169 artikkel 14 stiller til kartlegging og identifisering av urfolkets landområder. For det annet om ordningen med Finnmarkskommisjonen er å anse som en hensiktsmessig ordning etter ILO-169 artikkel 14.

Disse to problemstillingene reiser flere spørsmål som er relevante å gjennomgå. Fremgangsmåten for dette kapittel vil være å peke på disse for å kunne besvare problemstillingene som anført ovenfor.

5.2. Oppfyller Finnmarkskommisjonens rapport for felt 1 ILO-169 artikkel 14s krav til kartlegging og identifisering av urfolkets landområder?

5.2.1. Innledning

I det følgende vil jeg vurdere følgende problemstillinger som kan påvises ved kommisjonsrapporten; for det første om den tilknytning som samene har til sine landområder er gitt selvstendig beskyttelse i rapporten. For det annet vil jeg vurdere hvordan Finnmarkskommisjonen har anvendt godtro-kravet i rapporten i forhold til spørsmålet om Reinbeitedistrikt 25 har ervervet eiendomsrett. For det tredje vil jeg vurdere om Finnmarkskommisjonen bør ta stilling til om ILO-169 artikkel 14 (1) annet pkt kan tjene som selvstendig grunnlag for bruksrett. Til sist foretas en konklusjon vedrørende spørsmålet om

¹⁵³ Et kortfattet sammendrag av konklusjonene finnes på: [http://www.domstol.no/upload/FINN/Rapporter.%20Utredninger%20og%20kunngjøringer/Rapporter/Felt%201%20-%20kortversjon%20av%20sammendraget%20\(norsk\)%20pdf.pdf](http://www.domstol.no/upload/FINN/Rapporter.%20Utredninger%20og%20kunngjøringer/Rapporter/Felt%201%20-%20kortversjon%20av%20sammendraget%20(norsk)%20pdf.pdf). Sist besøkt 20/9-12.

Finnmarkskommisjonens rapport oppfyller ILO-169 artikkel 14s krav til kartlegging og identifisering av urfolkets landområder.

5.2.2. Er den tilknytning som samene har til sine landområder gitt selvstendig beskyttelse gjennom rapporten fra felt 1?

Som nevnt ovenfor stiller ILO-169 artikkel 14 krav om beskyttelse av de landområdene som urfolket tradisjonelt har hatt adgang til for sitt livsopphold. Herunder skal den tilknytning som urfolket har til sine landområder gis selvstendig beskyttelse¹⁵⁴.

Av Innst. O. nr. 80 (2004-2005) følger det at kartleggingen av landområder skal skje på grunnlag av gjeldende rett. Dette er også anført i NOU 2007:13 der SRU 2 legger vekt på at statene plikter å anerkjenne at urfolks bruk av tradisjonelle landområder kan gi grunnlag for rettsdannelser. Urfolkets bruk må gis en tilsvarende tingsrettslig posisjon i vedkommende stats interne rettsorden på samme måte som bruk utøvd av personer eller grupper innenfor majoritetsbefolkningen.¹⁵⁵ SRU 2 uttaler i sin utredning at

”De områdene som norske samer i henhold til artikkel 14 (1) vil ha krav på å få anerkjent -eiendoms- eller besittelsesrettigheter- til, vil dermed være områder hvor de med grunnlag i en oppfatning om å være rettighetshavere har utøvd en bruk som har vært tilstrekkelig langvarig, intensiv og dominerende i forhold til andre brukere til at de etter alminnelige interne tingsrettlige prinsipper for rettserverv ved alders tids bruk eller hevd, vil ha krav på å få anerkjent eiendomsrett”.¹⁵⁶

SRU 2 legger også stor vekt på at det vil være tale om å anerkjenne eierrettigheter der urfolkets bruk har vært dominerende, mens det kan bli tale om bruksrettigheter der området har vært brukt av andre. Finnmarkskommisjonen slår på sin side fast at

”Denne sontringen er ikke ulik sontringen i nasjonal tingsrett om at langvarig utmarksbruk som har hatt et eksklusivt/dominerende preg kan gi grunnlag for å anerkjenne eiendomsrett, mens det når bruken har vært langvarig uten å være

¹⁵⁴ Se ovenfor i pkt. 3.3.1

¹⁵⁵ NOU 2007: 13 s.231.

¹⁵⁶ Op.cit s. 231

eksklusiv eller dominerende kan være grunnlag for å anerkjenne (ikke-eksklusive) bruksrettigheter”.¹⁵⁷

Finnmarkskommisjonen er av den oppfatning at utgangspunktet for kommisjonens rettslige vurdering er de internrettslige reglene, men at disse må anvendes i lys av det som kan utledes av ILO-konvensjon nr. 169 og andre relevante folkerettslige kilder.¹⁵⁸ Videre følger det av rapporten at artikkel 14 ” skiller videre mellom tradisjonelle urfolksområder hvor urfolkets bruk har vært dominerende i forhold til andres bruk, og slike områder som også har vært brukt av andre”.

Finnmarkskommisjonen legger til grunn at den bruken som den fastboende lokalbefolkningen har utøvd på Stjernøya og Seiland ut fra en isolert vurdering har vært tilstrekkelig langvarig og sammenhengende til å være potensielt rettsstiftende.¹⁵⁹ Likevel finner kommisjonen at spørsmålet om erverv av eiendomsrett må vurderes i lys av statens disposisjoner og andres bruk. I rapporten har Finnmarkskommisjonen kommet til at det ikke er ervervet kollektive bruksrettigheter som er mer omfattende enn det som følger av finnmarksloven §§ 22 og 23 på Stjernøya og Seiland.¹⁶⁰ Begrunnelsen for dette er at staten har opptrådt aktivt og dermed utslukket muligheten for tilstrekkelig dominerende bruk av samene. Denne konklusjonen er etter min oppfatning diskuterbar.

Kommisjonen er av den oppfatning at statens disposisjoner kan ha vært av en slik art og omfang at de har vært til hinder for etablering av en eiendomsrett for lokalbefolkningen. I denne sammenheng har kommisjonen gjort en vurdering av Svartskog-dommen og kommet til konklusjonen at ”Statens disposisjoner på Stjernøya og Seiland fremstår [...] som langt mer markante enn i Svartskogen (min uthevelse)”¹⁶¹. Slik Finnmarkskommisjonen konkluderer, kan det stilles spørsmål om en liknende disposisjon fra statens side er tilfelle på Stjernøya og /eller Seiland. I Svartskog-dommen var befolkningens bruk politianmeldt og det var kunngjort at det var tale om ”statens indkjøpte eiendom” ved opplesning på kirkebakken. Lensmannen hadde i tillegg hengt opp kunngjørelsen på steder hvor det var antatt at befolkningen ferdet¹⁶². En liknende disposisjon fra statens side er etter min mening trolig ikke tilfelle på Stjernøya og Seiland.

¹⁵⁷ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 20 mars, *Felt 1: Stjernøya/Seiland* s. 34.

¹⁵⁸ Op.cit s.34.

¹⁵⁹ Op.cit s. 61.

¹⁶⁰ Op.cit s. 145.

¹⁶¹ Op.cit s. 67.

¹⁶² Rt.2001 s. 1229 (på s. 1234-1235)

Urfolkets krav om selvstendig beskyttelse av de landområder de tradisjonelt har besittet etter ILO-169 artikkel 14 er ikke gjenstand for vurdering av kommisjonen. Det kan tenkes at dersom ILO-169 artikkel 14 var trukket inn i denne vurderingen, ville vurderingsmomentene blitt noe annerledes da ILO-169 artikkel 14 legger vekt på urfolkets tradisjonelle bruk av landområder. I rapporten har ikke Finnmarkskommisjonen vurdert om det eksisterer en slik tilknytning til landområder som dermed kan kvalifisere til eiendomsrett. I stedet er det lagt stor vekt på statens disposisjoner. Dette vurderer jeg til å ikke være tilstrekkelig i henhold til ILO-169 artikkel 14 ettersom en tradisjonell bruk av landområder kan danne grunnlag for eiendomsrett. Om det foreligger eiendomsrett for lokalbefolkningen på Stjernøya er vanskelig å besvare bekreftende, men det avgjørende er etter min mening at en urfolksgruppes bruk av landområder ikke utelukker en annen gruppes rettigheter. Det følger videre av rapporten at den faste bosettingen på Stjernøya og Seiland går langt tilbake i tid, og at de har høstet av ressursene slik de følte de hadde rett til. Slik kommisjonen konkluderer er det etter min vurdering ikke tilstrekkelig at hverken ILO-169 artikkel 14 eller artikkel 8¹⁶³ er trukket frem ved vurderingen av om det foreligger erverv av eiendomsrett. Det kan dermed spørres om kravene ILO-169 artikkel 14 stiller til identifikasjon av urfolkets landområder er oppfylt.

5.2.3. Finnmarkskommisjonens vurdering av godtro-kravet ved spørsmål om ervervelse av eiendomsrett for reindriftsutøvere på Stjernøya og Seiland

Ettersom reglene i ILO-169 artikkel 14 konkretiseres i den nasjonale retten, vil jeg i det følgende vurdere hvordan Finnmarkskommisjonen har foretatt sontringen mellom ILO-169 artikkel 14s krav for identifisering av landområder, og godtro-kravet i nasjonal rett. Formålet er å undersøke om Finnmarkskommisjonens tolkning av godtro-kravet ved spørsmål om Reinbeitedistrikt 25 har ervervet eiendomsrett er i samsvar med de krav som ILO-169 artikkel 14 stiller til identifisering av urfolkets landområder.

I Finnmarkskommisjonens rapport har Reinbeitedistrikt 25 ikke fått anerkjent eiendomsrett til Stjernøya, men en alminnelig bruksrett. I vurderingen av om godtro-kravet er oppfylt har kommisjonen lagt vekt på at det ”gjelder [...]for det første en presumsjon for at rettighetspredenten er i god tro når det er spørsmål om erverv av rettigheter med grunnlag i

¹⁶³ Her vil det også kunne være relevant å spørre seg hvorfor kommisjonen ikke har tatt stilling til urfolks sedvaner. Fraværet av en slik vurdering kan tenkes å komme i konflikt med ILO-169 artikkel 8.

langvarig bruk, gitt at kravene til brukens varighet, innhold og omfang er oppfylt”¹⁶⁴. Videre legger kommisjonen vekt på at ILO-169 artikkel 14 sammenholdt med artikkel 8, samt rettspraksis betyr at godtrokravet ikke kan anvendes særlig strengt i saker som gjelder erverv av reindriftsrett.

Tross dette foretar Finnmarkskommisjonen en nokså streng tolkning av godtro-kravet når de legger vekt på at det er mangesidig. Det uttales at det må foretas en vurdering av ”om når god tro er påbegynt, om hva slags rettighet den gode tro omfatter, og om det etter at bruk i god tro er påbegynt er skjedd noe som er egnet til å frata brukerne deres gode tro”.¹⁶⁵ Som nevnt ovenfor er det tilstrekkelig etter folkeretten at en har brukt og besittet området i lang tid. Maria M. Askheimer legger til grunn at bevisregler må tilpasses slik at urbefolkningens muntlige historie og deres muntlige bevisføring bør tillegges vekt i rettsprosesser. Utfordringer med å dokumentere egen historie, og problemer knyttet til konkret bevisføring er forhold domstolene må ta stilling til.¹⁶⁶ Selv om Finnmarkskommisjonen legger til grunn at det er et komplisert bevisstema om en person er i god tro, kan det likevel stilles spørsmål om kommisjonen har tilstrekkelig vektlagt ILO-169 artikkel 14 samt artikkel 8s rolle i denne sammenheng.

Videre stiller Finnmarkskommisjonen spørsmål om følgene av at artikkel 14 (1) ikke krever intensiv bruk for å anerkjenne eiendomsrett. Kommisjonen legger vekt på at det kan være mulig at det ikke skal stilles strenge krav til brukens intensitet, dersom denne først er dominerende sammenliknet med andres bruk.¹⁶⁷ Jeg støtter denne vurderingen ettersom det betyr at det ikke er godtrokravet eller kravet om intensitet det bør legges størst vekt på ved vurdering av alders tids bruk. Istedet bør det vektlegges om bruken er dominerende i forhold til andres bruk i samme område. Denne vurderingen er praktisk viktig innenfor de områder av Indre-Finnmark hvor reindriften benytter seg av store utmarksområder, og det har vært begrenset annen aktivitet.

Vurderingen av om reindriftsutøvere har anvendt en bruk som er tilstrekkelig dominerende sammenliknet med andre reindriftsutøvere, må ikke nødvendigvis ha sin begrunnelse i brukens intensitet, men i brukens art. Spørsmålet blir dermed om bruken er dominerende i forhold til andre som har benyttet seg av området, og om den tilsvarer den bruken som det

¹⁶⁴ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 20 mars, *Felt 1: Stjernøya/Seiland* på s. 48

¹⁶⁵ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 20 mars, *Felt 1: Stjernøya/Seiland* på s. 48.

¹⁶⁶ Rt.2001 s. 769 (på s. 783) og Maria Mattson Askheimer: *Urbefolkningsperspektivet i rettsvister om landrettigheter*, Diedut nr. 3 (2003) s. 45.

¹⁶⁷ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 20 mars, *Felt 1: Stjernøya/Seiland* s. 34.

ville vært naturlig at en grunneier hadde utøvd i dette tidsrommet. I forhold til reinbeite på Stjernøya har Finnmarkskommisjonen kommet frem til at det er ”med grunnlag i alders tids bruk ervervet en alminnelig bruksrett til reindrift som utøverne i distriktet har andel i”.¹⁶⁸ Dette gjelder for alle reindrifutøvere. Det samme er konklusjonen i forhold til Seiland.¹⁶⁹ Det er ikke ervervet en eksklusiv beiterett for reindrifutøverne ettersom andre også har benyttet seg av området.

Etter min oppfatning er det forsvarlig at Finnmarkskommisjonen ikke foretar en større godtrovurdering all den tid det avgjørende etter både nasjonal rett og ILO-169 artikkel 14 er om det eksisterer en tradisjonell besittelse av området, om bruken har vært dominerende, innebærer en faktisk rådighet, og er tilstrekkelig langvarig.

I norsk tingsrett stilles det i utgangspunktet strenge krav til god tro, men ved vurdering av eier- og besittelsesrettigheter på finnmarkslovens område, der ILO-169 er gjeldende rett, vil det være relevant å anvende kravet om god tro mildere. ILO-169 stiller ikke noe krav om god tro for å anerkjenne rettigheter for urfolk. Finnmarkskommisjonen konkluderer med at Reinbeitedistrikt 25 har en beskyttelsesverdig oppfatning om at de har hatt og har en selvstendig bruksrett til å drive reindrift, men at bruken ikke er tilstrekkelig dominerende til å gi grunnlag for erverv av eiendomsrett til hele eller deler av grunnen på øya. Etter min mening foretas det en forsvarlig vurdering av reindrifutøvernes gode tro i rapporten, men det kan stilles spørsmål om kommisjonen har tatt tilstrekkelig hensyn til at ILO-169 ikke krever intensiv bruk for å anerkjenne eiendomsrett. Ettersom kommisjonen har lagt stor vekt på om bruken er tilstrekkelig dominerende, og mindre vekt på brukerens gode tro er det etter min oppfatning foretatt en vurdering som er i samsvar med de krav som ILO-169 artikkel 14 stiller til identifisering av urfolkets landområder.

5.2.4. Finnmarkskommisjonens vurdering av om ILO-169 artikkel 14 (1) annet pkt kan tjene som selvstendig grunnlag for bruksrett

Reinbeitedistrikt 25 har anført at kravet om bruksrett til FeFo-grunnen på Stjernøya er av en slik art at den gir samme rett til tonn-øre fra mineralvirksomheten som eiendomsretten. Her påberopes ILO-169 artikkel 14 (1) annet punktum som rettsgrunnlag for kravet.

¹⁶⁸ Op.cit punkt 7.2.6.11 på s.50.

¹⁶⁹ Op.cit punkt 7.4.2.3. på s. 57.

Problemstillingen knyttet til dette avsnitt er om Finnmarkskommisjonen bør ta stilling til om ILO-169 artikkel 14 (1) annet punktum kan tjene som selvstendig grunnlag for bruksrett.

Finnmarkskommisjonen uttaler at det kan tenkes at et mer nærliggende grunnlag for kravet om bruksrett etter ILO-169 vil være artikkel 15 (2) annet punktum. Kommisjonen slår fast at dens oppgave etter finnmarkslovens § 29 første ledd er å utrede rettigheter på grunnlag av ”gjeldende nasjonal rett”. Finnmarkskommisjonen konkluderer etter dette med at dette kravet er basert på et rent folkerettslig spørsmål, og ”spørsmålet faller utenfor dens mandat[...] Det er aktuelt å ta stilling til folkerettslige kilder, men kommisjonen er ikke oppnevnt for å ta stilling til spørsmål alene på folkerettslig grunnlag”.¹⁷⁰ Denne konklusjonen mener jeg er høyst diskuterbar.

På den ene siden kan det sies å være forsvarlig av kommisjonen og ikke ta stilling til om ILO-169 artikkel 14 (1) danner selvstendig grunnlag for bruksrett, all den tid det er de nasjonale tingsrettsregler som legges til grunn ved vurdering av rettserverv ved alders tids bruk. Dersom det foretas en vurdering av de alminnelige tingsrettslige regler med visse tilpasninger til samiske forhold vil de krav ILO-169 artikkel 14 stiller til identifikasjon og anerkjennelse av rettigheter være oppfylt.

På den annen side kan det stilles spørsmål om det ville være mer hensiktsmessig av Finnmarkskommisjonen å ta stilling til om ILO-169 artikkel 14 (1) annet pkt kan benyttes som rettsgrunnlag for bruksrett, all den tid kommisjonens oppgave er å kartlegge og anerkjenne eksisterende rettigheter i Finnmark. At en velger å omgå spørsmålet om ILO-169 artikkel 14 (1) annet punktum kan tjene som selvstendig grunnlag for bruksrett, og ikke ta stilling til spørsmålet i det store og det hele, resulterer i at spørsmålet forblir ubesvart. En tolkning av forarbeidene til finnmarksloven viser at flertallet i justiskomiteen valgte formuleringen ”gjeldende nasjonal rett” i finnmarksloven § 29 for bedre å få frem at også samiske sedvaner og rettsoppfatninger skal vektlegges¹⁷¹, ikke for at folkeretten skal ses helt bort fra. Det må her være kommisjonens oppgave å fastslå hvor langt folkerettslige forpliktelser leder i forhold til rettskilder som trekker i annen retning.

Etter min oppfatning taler utgangspunktet om at rettsanvendere skal ta selvstendig stilling til konvensjonsteksten, og ILO-169s rolle på finnmarkslovens område for at Finnmarkskommisjonen bør ta stilling til spørsmålet, om nødvendig for å fastlegge praksis på

¹⁷⁰ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 20 mars, *Felt 1: Stjernøya/Seiland* s. 50.

¹⁷¹ Innst. O. nr 80 (2004-2005) s.18-19.

området. Ved å besvare spørsmålet om ILO-169 artikkel 14 (1) annet pkt kan tjene som rettsgrunnlag for bruksrettigheter, vil det være mulig å signalisere hvilke krav som realistisk sett vil føre frem i ettertid. Dette ville bli tidsbesparende for kommisjonen, samtidig som forutsigbarheten for befolkningen i Finnmark styrkes. Det ville i tillegg bli klargjort hvilken betydning ILO-169 artikkel 14 har ved anerkjennelse og identifisering av urfolkets områder.

5.2.5. Konklusjon

Spørsmålet om Finnmarkskommisjonens rapport oppfylder ILO-169 artikkel 14s krav til kartlegging og identifisering av urfolkets landområder er vanskelig å besvare.

Gjennomgangen viser at selv om det i utgangspunktet stilles strenge krav til god tro, vil det ved vurdering av eier- og besittelsesrettigheter på finnmarkslovens område, kunne være relevant å anvende kravet om god tro mildere. ILO-169 stiller ikke noe krav om god tro for å anerkjenne rettigheter for urfolk. Det kan derfor sies å være forsvarlig at kommisjonen legger vekt på om bruken er tilstrekkelig dominerende for at det skal anerkjennes eiendomsrett for reindrifta på Stjernøya. Det kan spørres om kommisjonens unnlattelse av å ta hensyn til samenes tilknytning til landområder ved vurdering av om det foreligger kollektiv eiendomsrett for lokalbefolkningen på Stjernøya og Seiland, vil kunne komme i konflikt med de krav ILO-169 artikkel 14 oppstiller. Her kunne kommisjonen med fordel i større grad ha trukket inn ILO-169s krav om beskyttelse av de landområdene som urfolket tradisjonelt har benyttet seg av.

Jeg har i min vurdering trukket paralleller til Svartskog-dommen. I Svartskog-dommen anerkjente Høyesterett at befolkningen i Manddalen hadde oppfylt kravene til erverv ved alders tids bruk, og at samiske sedvaner og rettsoppfatninger var sterke momenter som talte for eiendomsrett. Ved vurderingen av om det foreligger noen kollektiv eiendomsrett på Stjernøya og Seiland kunne Finnmarkskommisjonen foretatt en tilsvarende vurdering etter norsk rett eller en vurdering der ILO-169 artikkel 14s krav om urfolkets forbindelse til land og vann i større grad kunne vært trukket inn. Dette har kommisjonen ikke i tilstrekkelig grad foretatt.

Det kan også spørres om det ville vært formålstjenlig av kommisjonen å vurdere om ILO-169 artikkel 14 (1) annet pkt gir selvstendig grunnlag for bruksrett, all den tid dette ville være

opplarende både for de som har fremstilt krav for kommisjonen, og de som vil gjøre det i ettertid ved utredning av andre felt. Det er grunn til å tro at det i Finnmark mest sannsynlig vil være tale om å tilkjenne bruksrettigheter av ulike slag.¹⁷² Etter min mening kan det trolig ikke anses å være i samsvar med de krav ILO-169 artikkel 14 stiller til kartlegging av urfolks områder, at kommisjonen la være å ta stilling til spørsmålet. At kommisjonen skal foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen taler for samme synspunkt.

5.3. Er ordningen med Finnmarkskommisjonen hensiktsmessig etter ILO-169 artikkel 14 (2) og (3)?

ILO-169 artikkel 14 (3) slår fast at hensiktsmessige ordninger skal etableres i nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområdene for den aktuelle folkegruppe. Problemstillingen for dette avsnitt er om ordningen med Finnmarkskommisjonen som kartlegger av landområder i Finnmark kan betraktes som hensiktsmessig etter ILO-169 artikkel 14 (3).¹⁷³

For at ordningen skal anses å være hensiktsmessig i nasjonal rettsorden, skal prosessen være tilgjengelig for berørte urfolk. Videre skal rettskartleggingsprosessen være utført på en grundig måte¹⁷⁴. I det følgende vil jeg derfor vurdere om prosessen i norsk rett er tilstrekkelig tilgjengelig for relevant urfolksgruppe, og om grundighetskravet er tilfredsstillt.

Presumsjonen om at prosessen skal være tilgjengelig for urfolk, går ut på det skal være en reell adgang for urfolket til å få behandlet krav om rettigheter. En slik adgang er gitt i finnmarksloven kapittel 5, samt i anerkjennelsen av at samene har opparbeidet rettigheter gjennom alders tids bruk og hevd i finnmarksloven § 5. Videre skal dette arbeidet foretas av et kompetent organ, enten en domstol eller annet organ. Som nevnt ovenfor er ordningen med Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen samlet sett i henhold til de krav som stilles til kompetente organ etter ILO-169 artikkel 14¹⁷⁵.

¹⁷² Innst. O nr. 80 (2004-2005) s. 28.

¹⁷³ Dette spørsmålet er problematisert i en ny artikkel av Øyvind Ravna, Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett? – sett i lys av finnmarkskommisjonens mandattolkning i *LoR vol.51, 10,2012 s. 612-631 pkt. 2.5 på s.625-626.*

¹⁷⁴ Jfr ovenfor under pkt. 3.3.3.

¹⁷⁵ NOU 2007: 13 s. 453

Under arbeidet med rapporten fra Felt 1 har Finnmarkskommisjonen sørget for å gjennomføre høringer og folkemøter for å avklare hvem som kan tenkes å ha rettigheter i feltet.¹⁷⁶ Kravet til tilgjengelighet kan etter min mening på dette grunnlag ikke være omstridt.

Videre blir spørsmålet om prosessen som gjennomføres av Finnmarkskommisjonen er tilstrekkelig grundig etter ILO-169 artikkel 14 (3).

Det slås fast i finnmarksloven § 33 at Finnmarkskommisjonens rapport skal inneholde opplysninger hvem som etter kommisjonens oppfatning er *eier* av grunnen, og eventuelt hvilke bruksrettigheter som etter kommisjonens oppfatning eksisterer. For at kommisjonen skal oppfylle sin forpliktelse om å opplyse hvem som eier grunnen har Justiskomiteens flertall uttalt at konklusjonene bør ”være så presist utformet at de i ettertid kan legges til grunn for oppmålinger og tinglysning”.¹⁷⁷

Finnmarkskommisjonen slår fast i rapporten at ”det ikke er noe i finnmarksloven eller forarbeidene som tilsier at lovgivers intensjon har vært at kommisjonens rapporter skal inneholde en nøyaktig angivelse av grensene mellom allerede utmålte eiendommer og FeFo-grunn”. Når det gjelder grenser mellom FeFo-grunn og eksisterende private eiendommer i felt 1, kan Finnmarkskommisjonen [...] ikke fastsette slike grenser med rettslig bindende virkning”.¹⁷⁸ Det er riktig at kommisjonens konklusjoner ikke har rettslig bindende virkning, men om den av hensyn til prosessens grundighet burde fastlegge grenser mellom FeFo-grunn og tilstøtende private eiendommer er diskuterbar¹⁷⁹.

At Finnmarkskommisjonen har innsnevret sitt mandat til å ikke gjelde fastsetting av eiendomsgrenser mellom arealer antatt å være FeFo-grunn og allerede utmålte eiendommer, kan reise spørsmål om vilkåret om grundighet er oppfylt. På det ene siden vil dette føre til en svekkelse av forutsigbarheten om rettigheter og bruksadgangen til befolkningen i Finnmark.

Justiskomiteen slo fast i Ot.prp.nr. 53 (2002-2003) at ett av hovedformålene med finnmarksloven var å avløse usikkerheten og striden om retten til land og vann. Befolkningens forutsigbarhet var trukket frem som et relevant hensyn.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 20 mars 2012, *Felt 1: Stjernøya/Seiland* s. 15.

¹⁷⁷ Innst. O. nr 80 (2004-2005) s. 21

¹⁷⁸ Finnmarkskommisjonen, Rapport av 20 mars 2012, *Felt 1: Stjernøya/Seiland* s. 15.

¹⁷⁹ Øyvind Ravna, Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett? – sett i lys av finnmarkskommisjonens mandattolkning (2012) s.621-622.

¹⁸⁰ Innst. O. nr 80 (2004-2005) s.48.

Det bærende formål bak ILO-169 artikkel 14 (2) er effektivt vern av urfolks rettigheter til eierskap og besittelse. Dersom Finnmarkskommisjonen ikke søker å avdekke hvem som eier grunnen, eller har rettigheter på grunnen, vil usikkerheten om retten til land og vann i Finnmark ikke vært avløst ved avgivelse av rapporten. Rapporten spesifiserer ikke annet enn at det er FeFo som eier store deler av grunnen på Stjernøya og Seiland.

På den annen side er ikke grensefastsetting nevnt eksplisitt som en del av Finnmarkskommisjonens mandat i finnmarksloven § 29. Finnmarkskommisjonen viser her til at dersom vedkommende private grunneier eller FeFo mener det er behov for å få avklart grenseforholdene eller få brakt eiendommens nøyaktige beliggenhet på det rene, er det mulighet til å bringe saken inn for kommunen, domstolene eller jordskifteretten. Ettersom det ikke uttrykkelig følger av loven eller forarbeidene hva som inngår i kommisjonens mandat, kan det tenkes at mandatet kan avgrenses til å ikke gjelde grensefastsetting. Grensefastsetting er et spørsmål som krever en kompetanse som kommisjonen muligens ikke innehar, og det kan være et spørsmål som kan tolkes som åpenbart uegnet for behandling i kommisjonen, jfr finnmarksloven § 30 tredje ledd. I stedet vil jordskifteretten være et mer egnet organ til å løse dette spørsmål, og innehar en kompetanse på området som ikke Finnmarkskommisjonen besitter. Det kan også stilles spørsmål om manglende ressurser kan være grunn nok til ikke å fastlegge grensene, all den tid Finnmarkskommisjonens arbeid samlet er svært omfattende.

SRU 2 kom i sin utredning fra 2007 til at jordskifteretten ikke var en egnet eller hensiktsmessig ordning å foreslå til en særlig kartlegging og/eller tvisteløsning i de tradisjonelle samiske områdene utenfor Finnmark. Vurderingen er begrunnet i hensynet til en sikker og lojal oppfyllelse av ILO-169 artikkel 14 (2) og (3).¹⁸¹ Det ble også lagt vekt på den samiske skepsisen til jordskifterettene som organ, og utvalget fant ikke ”noen omstendigheter som skulle tilsi at jordskifterettene her gis en rolle som adskiller mandatområdet fra løsningen i finnmarksloven”.¹⁸² Konsekvensen av at Finnmarkskommisjonen innsnevrer sitt mandat er at fastsetting av grenser vil måtte utføres av jordskifteretten. Dette betyr i praksis at jordskifteretten ikke bare får ansvaret for å merke opp og måle inn grenser, men også behandle reelle grensegangssaker, rettstvister og andre eiendomsspørsmål. Dette må anses å være lite hensiktsmessig¹⁸³. SRU 2 konkluderer med at en liknende kommisjon som Finnmarkskommisjonen vil være aktuell for kartlegging og anerkjennelse av eksisterende

¹⁸¹ NOU 2007: 13 s. 452-453

¹⁸² NOU 2007: 13 s.504.

¹⁸³ Øyvind Ravna, Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett? – sett i lys av finnmarkskommisjonens mandattolkning (2012) s. 629

rettigheter av landområder i de tradisjonelle områdene fra og med Troms fylke og sørover. Riktignok ble denne konklusjonen foretatt før rettskartleggingarbeidet var kommet igang.

At Finnmarkskommisjonen ”overfører” arbeidet med fastlegging av eiendomsgrenser til jordskifteretten (og deretter mulig anke til lagmannsretten) kan tenkes ikke å være tilstrekkelig¹⁸⁴, all den tid lovgivers intensjon har vært at Finnmarkskommisjonens konklusjoner bør være så presist utformet at de kan legges til grunn for oppmåling og tinglysning. Det at Utmarksdomstolen kun skal ”behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt”, jfr. finnmarksloven § 36, må forstås slik at heller ikke Utmarksdomstolen kan fastsette eiendomsgrenser om ikke kommisjonen utreder disse. Etter min oppfatning kan det tenkes at mandatet også omfatter grensefastsetting i den grad det er mulig.

Selv om Finnmarkskommisjonen ikke har valgt å ta stilling til spørsmål om grensefastsetting, kan dette likevel bringes inn for de alminnelige domstolene. Det kan likevel stilles spørsmål om dette har vært lovgivers intensjon¹⁸⁵ da befolkningen i Finnmark da ”må ta byrde ved selv å føre sine saker for de alminnelige domstolene med alle de ulempene dette innebærer”.¹⁸⁶ Det er også på det rene at pågangen til de alminnelige domstolene allerede er stor, og vil ytterligere vokse om grensetvister utledet etter finnmarksloven skal overføres hit.

Et annet forhold er om uavklart ansvar for grensefastsetting kan føre til overtredelse av andre folkerettslige regler. Dette gjelder særlig EMK artikkel 6 (1) om rettergang innen rimelig tid.¹⁸⁷ Finnmarkskommisjonen startet sin operative virksomhet i 2009, men den første rapporten forelå ikke før i 2012. Av forskriften om Finnmarkskommisjonen følger det at kommisjonen må ta hensyn til at rettighetssituasjonen i hele Finnmark skal være utredet innen rimelig tid.¹⁸⁸ Ettersom Finnmarkskommisjonens arbeidsområde er å utrede all FeFo-grunn i hele Finnmark,¹⁸⁹ er det klart at dette vil være et tidkrevende arbeid, og nøyaktig hvor lang tid dette vil ta er uvisst. Et av de bærende hensyn bak EMK artikkel 6 (1) er at rettergangen skal utføres på en slik måte at saken ikke blir for omfattende og kostbar, og at endelig avgjørelse

¹⁸⁴ Øyvind Ravna, Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett? – sett i lys av finnmarkskommisjonens mandattolkning (2012) s. 620

¹⁸⁵ Op.cit s. 620

¹⁸⁶ Innst. O. nr. 80 (2004–2005) pkt. 7.2.6. s.28

¹⁸⁷ For utfyllende drøftelse av dette tema viser jeg til Øyvind Ravna, The Finnmark Act of 2005 clarification process and trial «within a reasonable time» I *Nordic Journal of Human Rights* vol. 29, 2.mars 2011 s.184-205

¹⁸⁸ Forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark 16.mars 2007 nr. 277, under *Til* § 2.

¹⁸⁹ I alt fem felt

kan bli truffet innen rimelig tid.¹⁹⁰ Reelle hensyn tilsier at befolkningen i Finnmark og landet som sådan, bør få en hensiktsmessig rettskartleggingsprosess både samfunnsøkonomisk og tidsmessig.¹⁹¹ Det at Utmarksdomstolen ennå ikke er opprettet tyder på at det kan drøye lenge å få avklart rettigheter på de områdene som Finnmarkskommisjonen kartlegger.

Vurderingen av om ordningen med Finnmarkskommisjonen er hensiktsmessig etter ILO-169 artikkel 14 (3) er et vanskelig spørsmål. Det kan likevel tenkes at det ikke er tilstrekkelig at Finnmarkskommisjonen innsnevret sitt mandat til å ikke omfatte grensefastsetting. Det kan spørres om dette er en lojal oppfyllelse av artikkel 14s krav til identifisering og anerkjennelse av urfolks rettigheter. Etter mitt syn er det klart at ordningen med Finnmarkskommisjonen er hensiktsmessig etter ILO-160 artikkel 14 (2) og (3), men det kan stilles spørsmål om dens rapport imøtekommer de krav til grundighet som ILO-169 artikkel 14 (3) oppstiller.

6. Avslutning

Avhandlingen har avdekket at det gjenstår flere uavklarte spørsmål i forhold til ILO-169 artikkel 14s betydning ved kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter på FeFo-grunn. Konvensjonens bestemmelser om landrettigheter oppstiller krav til anerkjennelse og identifikasjon av urfolkets landområder. Disse bestemmelsene er skjønnsmessig og fleksibelt utformet, og det foreligger forholdsvis lite praksis som avklarer innholdet i dem.

En tolkning av ILO-169 artikkel 14 tilsier at samenes landrettigheter skal gis en rettslig anerkjennelse på FeFo-grunn, og bestemmelsen angir visse forutsetninger som må være oppfylt for at landrettigheter skal anerkjennes. Det er likevel viktig å understreke at en nærmere konkretisering av disse rettighetene skjer i den nasjonale retten, og det er gjennom Finnmarkskommisjonens rapport fra Stjernøya/Seiland vi får en avklaring av hvordan dette er gjort i praksis.

Finnmarkskommisjonen konkluderer i rapporten fra felt 1 med at statens disposisjoner på Stjernøya og Seiland har vært til hinder for etablering av eiendomsrett, både for reindriftsutøverne og for lokalbefolkningen. Det kan diskuteres om Finnmarkskommisjonens konklusjon sikrer en adekvat oppfyllelse av finnmarksloven § 5 og ILO-169 artikkel 14. Det

¹⁹⁰ Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, Oslo 2010 s.477 og Johs. Andenæs, *Norsk straffeprosess*, 4.utg, 2.opplag., samlet ved Tor-Geir Myhrer, Oslo 2009 s.2.

¹⁹¹ Øyvind Ravna, Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett? – sett i lys av finnmarkskommisjonens mandattolkning (2012) s.625-626.

kan også spørres om Finnmarkskommisjonen burde ha foretatt en vurdering av om ILO-169 artikkel 14 (1) annet pkt kan tjene som grunnlag for bruksrett, med det formål å sikre forutberegnelighet for partene.

Finnmarksloven § 5 er en oppfyllelse av forpliktelsene i ILO-169 artikkel 14, og det foreligger en plikt for staten til å identifisere rettigheter som samer har i kraft av å være urfolk. Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen er samlet det system vi har i norsk rett for å gjennomføre denne identifiseringen av rettigheter. Dette er ansett å være i samsvar med ILO-169 artikkel 14. Dersom Finnmarkskommisjonen foretar en vurdering av de alminnelige tingsrettslige regler med visse tilpasninger til samiske forhold, vil de krav ILO-169 artikkel 14 stiller til identifikasjon og anerkjennelse av rettigheter være oppfylt. Dette har likevel vist seg å være vanskelig i praksis.

Det fremstår som noe uklart hva Finnmarkskommisjonens mandat inneholder. Det kan tenkes at kommisjonen ikke oppfyller sitt mandat i henhold til lovgivers intensjon, dersom den unnlater å oppgi hvem som er eier av eiendommer med tilstøtende grenser til FeFo-grunn. Jeg har også stilt spørsmål om rapporten tilfredsstillende de krav som ILO-169 artikkel 14 (3) stiller til grundig saksbehandling. Reelle hensyn tilsier at befolkningen i Finnmark bør få en hensiktsmessig kartleggingsprosess både tidsmessig og samfunnsøkonomisk. Slik status er nå er det betenkelig at partene henvises til jordskifteretten, eller de alminnelige domstolene for å få avklart sine rettigheter. Det kan dermed spørres om ILO-169 artikkel 14 får tilstrekkelig betydning i praksis ved kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter på FeFo-grunn.

7. Kilder

Litteratur

Anaya, James, Indigenous rights norms in Contemporary International Law i *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Volume 8 No. 2 (Arizona 2009) s. 1-41

Andenæs, Johs, *Norsk straffeprosess*, 4.utgave, 2.opplag samlet ved Tor-Geir Myhrer (Oslo 2009)

Askeheimer, Maria Mattson, Urbefolkningsperspektivet i rättstvister om ländrettigheter i *Diedut nr. 3* (2003)

Barsh, Russel Lawrence, An advovate's guide to the convention on indigenous and tribal peoples i *Oklahoma City University Law Review*, Volume 15 nr. 1 (Oklahoma 1990) s. 209 - 236

Brandt, Frederik Peter, *Tingsretten fremstillet efter den norske lovgivning* (Kristiania 1878)

Christiansen, Simon, *Forholdet mellom finnmarksloven og ILO-konvensjon nr. 169, eksemplifisert gjennom lovens regler om jakt og fiske på Finnmarkseiendommens grunn* (Tromsø 2008)

Eckhoff, Thorstein, *Rettskildelære*, 5.utgave (Oslo 2001)

Eriksen, Gunnar Ketil, *Alders tids bruk* (Bergen 2008)

Eriksen, Gunnar Ketil, Norsk tingsrett i sápmi – en uting? i *Retfærd nr. 69, 18.årgang* (1995) s.66-86

Eriksen, Gunnar Ketil, ”Tilvenningen til samisk kultur og rettstenkning i norsk høyesterettspraksis ” i *Kart og plan nr. 62* (2002) s.228-245.

Errico, Stefania og Ann Hocking, Reparations for indigenous peoples in Europe: The Case of the Sámi people i Federico Lenzerini, *Reparations for indigenous peoples – International & Comparative Perspectives* (New York 2008) s. 363-388

Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 6.utg, 3.opplag (Oslo 2010)

- Feiring, Birgitte, *Indigenous and tribal peoples' rights in practice: A guide to the ILO Convention No. 169*, International Labour Office (Geneve 2009)
- Fleischer, Carl August, *Folkeretten*, 8.utgave (Oslo 2005)
- Fleischer Carl August, Vurdering av dokument offentliggjort 3/11-2003 om "Folkerettlig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov" (Oslo 2004)
- Graver, Hans Petter og Geir Ulfstein, *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov* (Oslo 2004)
- Hågensen, Tine, Tradisjonelle sedvaner i en moderne tid – en undersøkelse av samiske sedvaners rettslige vekt i lys av samfunnets utvikling (Tromsø 2008)
- Jebens, Otto, *Om eiendomsretten til grunnen i Indre Finnmark* (Oslo 1999)
- Joonas, Tanja, Sammenliknende synsvinkel på ILO-konvensjon nr. 169 – spesielt artiklene 1 og 13-19 i Tanja Joonas, ILO-convention No. 169 in a Nordic Context with Comparative Analysis: An Interdisciplinary Approach (Rovaniemi 2012) s. 236-257
- Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2.utgave (Bergen 2004)
- Pedersen, Steinar, Statens eiendomsrett til grunnen i Finnmark – en del av den interne «kolonihistorie» i Harald Eidheim (red), *Samer og nordmenn* (Oslo 1999) s. 15-39
- Ravna, Øyvind, Alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag i samiske områder – særlig med vekt på kravet til aktsom god tro ved rettsidentifisering i Finnmark i *TfR 03 (2010)* s. 464-503.
- Ravna, Øyvind, Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett? – sett i lys av finnmarkskommisjonens mandattolkning? i *Lov og Rett* vol. 51 nr. 10 (2012) s. 612-631.
- Ravna, Øyvind, Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter? i *Retfærd* årgang, nr. 2/121, årgang 31 (2008) s. 26-57.
- Ravna, Øyvind, The Finnmark Act of 2005 clarification process and trial «within a reasonable time» i *Nordic Journal of Human Rights* vol. 29 (2.mars 2011) s.184-205

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett* (3.utg., Oslo 2006)

Skoghøy, Jens Edvin A., *Twisteløsning*, (Oslo 2010)

Skoghøy, Jens Edvin A., ”Norske domstolers kontroll i forhold til inkorporerte menneskerettigheter” i *Lov og rett* (2002) s.337-354.

Skogvang, Susann Funderud og Láilá Susanne Vars, *En folkerettslig vurdering av Ot.prp.nr. 53 (2002-2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke*, Utredning for Sametinget mai 2003

Skogvang, Susann Funderud, *Samerett* (Oslo 2009)

Smith, Carsten, Hvilken plass har samiske sedvaner og rettsoppfatninger i norsk rett?”, *Jussens venner* (Oslo 3.april 2004) s. 137-143

Swepton, Lee, The ILO indigenous and Tribal peoples’ convention (No.169): Eight years after adapotion, i James Anaya, *International Human Rights and indigenous peoples* (New York 2009)

Swepton, Lee, New step in the international law on indigenous and tribal peoples: ILO convention No. 169 of 1989 (1990) i *Oklahoma University Law review*, Volume 15 (Oklahoma 1990) s. 677-714

Tomei, Manuela og Lee Swepton, *Indigenous and tribal peoples: A guide to ILO Convention No. 169*, International Labour Office, (Geneve 1996).

Tønnesen, Sverre, *Retten til jorden i Finnmark : Rettsreglene om den såkalte «Statens umatrikulerte grunn» - en undersøkelse med særlig sikt på samenes rettigheter* , 2.utg (Bergen-Oslo-Tromsø 1979)

Varsi, Martin, Samiske sedvaners vekt ved domstolsbehandling – en studie av praksis fra indre Finnmark tingrett til Høyesterett (Tromsø 2010)

Norske lover

Kongelig Resolution angaaende Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og skyldlægning sammesteds (Lappekodisillen) 27.mai 1775

Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de mai 1814 (Grunnloven)

Lov 22.mai 1902 nr. 7 om afhændelse af statens jord og grund i Finmarkens amts landdistrikt.

Lov 22.mai 1902 nr.10 om Alminderlig borgerlig Straffelov (straffeloven)

Lov 9.des 1966 nr.1 om hevd (hevdsloven)

Lov 22.mai 1981 nr.25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

Lov 29.mai 1987 nr.56 om Sametinget og andre samiske forhold (sameloven)

Lov 21.mai 1999 nr. 30 om styrkning av menneskerettighetens stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

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

Lov 17.juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Lov 15.juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven)

Forskrifter

Forskrift 16.mars 2007 om Finnmarkskommisjonen og utmarksdomstolen for Finnmark (FOR 2007-03-16-277)

Internasjonale konvensjoner

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom

Konvensjon 3.september 1953 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK)

ILO Convention 107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries

ILO-konvensjon nr. 107 av 26.juni 1957 om beskyttelse og integrasjon av urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-107)

International Covenant on Civil and Political Rights

Den internasjonale konvensjon av 23.mars 1976 om sivile og politiske rettigheter (SP)

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Den internasjonale konvensjon av 23.mars 1976 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

ILO Convention 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-169)

Vienna Convention on the Law of Treaties

Wien-konvensjonen av 23.mai 1969 om traktatolkning

United Nation Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

FNs deklarasjon om urfolksrettigheter

Forarbeider og utredninger

Innst. O. nr. 79 (1986-1987). Innstilling fra Justiskomiteen om lov om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

Innst. O nr. 80 (2004-2005). Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).

Ot.prp nr. 23 (1848)

Ot.prp nr. 3 (1998-1999). Styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Ot.prp nr. 53 (2002-2003). Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).

NOU 1980: 53 - Vern av urbefolkninger

NOU 1984: 18 – Om samers rettsstilling

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

NOU 1994: 21 Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv

NOU 1997: 4 – Naturgrunnlaget for samisk kultur

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

NOU 2001: 34 – Samiske sedvaner og rettsoppfatninger – bakgrunnsmateriale for samerettsutvalget

NOU 2001: 31 – Forslag til endringer i reindriftsloven

NOU 2007: 13 – Den nye sameretten

Andre utredninger

Rapport av Finnmarkskommisjonen, avgitt 20 mars 2012 - Felt 1 Stjernøya/Seiland

Rettspraksis

Høyesterettspraksis

Rt.1931 s. 57 (Dergafjell-dommen)

Rt.1968 s. 394 (Brekken-dommen)

Rt.1968 s. 429 (Alte vann II-dommen)

Rt.1979 s. 492 (Varfjell/Stifjell-dommen)

Rt.1985 s. 532 (Mauken-dommen)

Rt.1992 s.1037 (Militernekte-kjennelsen)

Rt. 1982 s.241 (Altasaken)

Rt. 2000 s. 996 (Bøhler-dommen)

Rt.2000 s.1811 (Finanger I)

Rt.2001 s.769 (Selbudommen)

Rt.2001 s.1229 (Svartskogdommen)

Rt.2008 s. 1789 (Hjertestikk (giettådit)-dommen)

Underrettspraksis

Indre Finnmark Tingrett (11-148212TVI-INFI)

Uttalelser fra ILOs trepartskomiteé

SNTE, Radio Education mot Mexico (Huicholsaken) (Doc.GB 270/16/3; GB 272/7/2)

SIK, Greenlandic trade Union (Klagesaken mot Danmark) (Doc. GB. 277/18/3; GB. 280/18/5)

Uttalelser fra ILOs ekspertkomité

CEACR, Individual Direct request concerning Convention No.169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 Norway, Ratification: 1990, Submitted: 1993

CEACR, Individual Direct request concerning Convention No.169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway, Ratification: 1990, Published: 2004

Generelle kommentarer fra FNs Menneskerettskomité

Human Rights Committee, General Comment No. 23: The right of minorities (Art.27).
08/04/94.CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 1994