

# **RETTLIGE HENSYN TIL REINDRIFTEN VED OPPRETTELSE AV NASJONALPARKER**

---

**av Randi A. Skum**

**JUR-3902**

**Liten masteroppgave i rettsvitenskap**

**Universitetet i Tromsø Det juridiske fakultet**

**Høst 2015**



## Innhold

Innhold .....	2
1 INNLEDNING .....	4
1.1 Introduksjon .....	4
1.2 Problemstilling og avgrensning .....	5
1.3 Aktualitet.....	7
1.4 Relevante rettskilder og metodisk tilnærming.....	7
1.5 Veien videre.....	12
2. UTVIKLINGEN AV NATURVERNLOVGIVNINGEN .....	13
2.1 Naturvern i historisk perspektiv .....	13
2.2 Naturmangfoldloven.....	16
2.2.1 Mål for områdevern .....	17
2.2.2 Saksbehandlingsregler.....	18
2.2.3 Naturmangfoldloven i forhold til annen lovgivning .....	19
3. REINDRIFTENS RETTIGHETER.....	21
3.1 Reindriften rettsvern .....	21
3.2 Grunnloven § 108.....	21
3.3 Reindriften loven .....	22
3.4 Norges folkerettslige forpliktelser.....	23
3.4.1 SP artikkel 27 .....	23
3.4.2 EMK P1-1 .....	25
3.4.3 ILO-konvensjon nr. 169 .....	27
3.4.4 Urfolkserklæringen av 2007 (UNDRIP) og FNs sluttdokument av 2014 .....	29
4 VEKTLGGING AV REINDRIFTSINTERESSER VED OPPRETTELSE AV NASJONALPARKER.....	30
4.1 Vektleggingsregelen i finnmarksloven .....	30
4.2 Vektleggingsregelen etter naturmangfoldloven § 14 andre ledd .....	32
5. HVORDAN NASJONALPARKER PÅVIRKER REINDRIFTSUTØVELSEN .....	36
5.1 Innledning.....	36
5.2 Undersøkelsen «Reindrift og nasjonalparker».....	37
5.2.1 Grensedragninger av nasjonalparkene er ikke tilpasset reindriften .....	37
5.2.2 Restriksjoner for bruk av motoriserte kjøretøyer .....	37
5.2.3 Økt rovdyrpress .....	38
5.2.4 Restriksjoner for bygging av gjerder, anlegg og nødvendig husvære .....	38
5.2.5 Restriksjoner for bærplukking, jakt og fiske .....	39

5.2.6	Kommersialisering og markedsføring av nasjonalparker .....	39
5.2.7	Økt virksomhet i randsonene til nasjonalparken .....	39
5.2.8	Manglende involvering i verneprosessene.....	39
5.2.9	Oppsummering.....	40
5.3	Forvaltningsplaner og forvaltning av verneområder.....	41
5.4	Innebærer nasjonalparker erstatningsbetingende rådighetsinnskrenkning?.....	42
6	VURDERINGER .....	45
6.1	Opprettelse av nasjonalparker og politisk skjønnsutøvelse.....	45
6.2	Vern av naturmiljø - en menneskerett? .....	48
6.3	Ivaretas reindriften i forvaltningen av nasjonalparkstyrene?.....	49
6.4	Nasjonalparkenes innvirkninger på reindriftsutøvelsen .....	50
6.5	Sidevirkninger ved vern .....	51
6.6	Vern hvor bærekraftig næringsutøvelse er tillatt.....	52
7	AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	53
8	Kilder.....	55
	Litteratur.....	55
	Lover, forskrifter og retningslinjer.....	55
	Lovforarbeider, innstillinger, nasjonale og internasjonale utredninger m.v.....	56
	Rettspraksis .....	57
	Norges Høyesterett .....	57
	Underrettspraksis.....	58
	Internasjonale domsavgjørelser:.....	58
	FNs menneskerettskomité: .....	58
	ILO: .....	59
	Ekspertkomité: .....	59
	ILOs trepartskomité:.....	59
	Internasjonale konvensjoner, deklarasjoner m.v.....	59
	Andre kilder .....	60

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Introduksjon

Samfunnsutviklingen har over tid ført til at omfanget av inngrepsfrie områder stadig har blitt mindre. På begynnelsen av 1900-tallet var rundt halvparten av Norges arealer villmarkspreget, det vil si områder som ligger 5 kilometer eller mer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. Pr. januar 2013 utgjorde villmarkspregede arealer rundt 11,6 prosent av fastlands-Norge.<sup>1</sup>

Den negative arealutviklingen har vært særlig merkbar for reindriften, hvor rundt 30 % av beiteområdene i løpet av de siste 40-50 årene har gått tapt som følge av veiutbygginger, gruvedrift, vindmølleparker, vannkraftverk, petroleumsvirksomhet, militære anlegg, fritidshytter, nasjonalparker etc.<sup>2</sup>

Etter naturmangfoldloven (nml.)<sup>3</sup> § 1 er lovens formål at

«...naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.»

Lignende ordlyd finnes i reindriftslovens (reinl.)<sup>4</sup> § 1 andre ledd hvor det framgår at loven skal legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindriftbruk og

«... bidra til sikring av reindriftsarealer i det samiske reinbeiteområdet som reindriftens viktigste ressursgrunnlag.»

Gjennom begge disse formålsbestemmelsene inngår arealvern som en grunnleggende premis for å ivareta bærekraften, både i nåtid og framtid.

Ved å sammenstille formålene slik de er formulert i reindriftsloven § 1 og naturmangfoldloven § 1, kan det i utgangspunktet gi et inntrykk av at reindrifts- og miljøverninteressene er sammenfallende. I dette perspektivet kan opprettelse av verneområder synes å være positive tiltak i arbeidet med å beskytte reindriftens arealer. Ved verneforskrifter kan det imidlertid fastsettes restriksjoner for bruken av verneområdene som i praksis kan medføre så store begrensninger at det hindrer reindriftens utviklingsmuligheter.

---

<sup>1</sup> Jfr. <http://www.miljostatus.no/inngrepsfri-natur> (Sist besøkt 14. november 2015).

<sup>2</sup> Vistnes, Nellemann og Støm Bull, *Inngrep i reinbeiteland – Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker* (NINA-temahefte 26), jfr. kap. 5.2 – 5.14.

<sup>3</sup> Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

<sup>4</sup> Lov av 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift.

Naturmangfoldloven er i all hovedsak en fullmaktslov som gir forvaltningen vid kompetanse til å fastsette forskrifter og fatte enkeltvedtak som regulerer bruken av verneområdet.<sup>5</sup> Reindriftsamenene har som urfolk et folkerettslig vern, og Norge har både gjennom folkeretten og nasjonal lovgivning en forpliktelse til å ivareta og sikre den reindriftsamiske kulturen. I nml. § 14 andre ledd heter det at:

«Ved vedtak i eller i medhold av loven som berører samiske interesser direkte, skal det innenfor rammen som gjelder for den enkelte bestemmelse legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnet for samisk kultur».

Bestemmelsen er et uttrykk for statens forpliktelse til å sikre den samiske kulturen i henhold til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27.<sup>6</sup> Vedtak om vern kan dermed ikke gripe inn i reindriftens bruk på en slik måte at det røkkes ved reindriftsretten eller skaper hindringer for næringsutøvelsen.

## 1.2 Problemstilling og avgrensning

I dag bruker reindriften om lag 40 % av landets bruttoarealer.<sup>7</sup> Med fratrekk av vann, impediment, dyrket mark og bebygde områder blir nettoarealet i underkant av 30 %, <sup>8</sup> og er en prosentandel som blir stadig mindre som følge av inngrep. Dette er områder som gjerne blir betegnet som «villmark» eller «urørt natur».

Den samiske reindriften er en nomadisk driftsform som er avhengig av stabile og forutsigbare beitearealer som tilfredsstillende naturgitte forutsetningene for årstidsbeitene.<sup>9</sup> De ulike årstidsbeitene må gi rom for fleksibilitet og muligheter for forflytninger ved raske endringer i vær og beiteforhold.

FNs miljøprogram /United Nations Environment Programme (UNEP)<sup>10</sup> har i sine beregninger slått fast at reindriften står i fare for å forsvinne i løpet av 50 år dersom den

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold, punkt 16.3.1.

<sup>6</sup> FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (International Covenant on Civil and Political Rights), vedtatt 16. desember 1966, ratifisert av Norge 13. september 1972 og i kraft 23. mars 1976.

<sup>7</sup> Se <http://www.reindrift.no/?id=300&subid=0> (Sist besøkt den 1. desember 2015).

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) Om lov om reindrift, punkt 4.1.

<sup>9</sup> Reindriftsåret er inndelt i 8 årstidsbeiter. Disse er vinter, vårvinter, vår, vårsommer, sommer, høstsommer, høst og høstvinter. Se mer om dette: Ravna, Øyvind, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder – En undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler* (2008), s. punkt 2.3.2.

<sup>10</sup> <http://www.unep.org/about/> (Sist besøkt 5. november 2015).

utbyggingshastighet vi ser i dag fortsetter.<sup>11</sup> Dette scenariet underbygges også av nyere forskning. Öje Danell beskriver dette på følgende måte:

«Utveckling i det omgivande samhället minskar rennäringens rörelseutrymmen i en accelererad takt och därmed också dess kapacitet att hantera nya situationer. I de komplicerade ekologiska, ekonomiska, sociala och institutionella sammanhang, där renskötseln verkar, är riskerna stora för oväntade sönderfall och sammanbrott på olika nivåer.»<sup>12</sup>

I dette perspektivet kan områdevern framstå som et verktøy til å forhindre at denne utviklingen fortsetter.

I naturmangfoldloven er hensynet til samisk kultur inntatt i formålsbestemmelsen i § 1, og som ved opprettelse av verneområder skal tillegges «tilbørlig vekt» etter nml. § 14 andre ledd. Loven oppstiller følgende 5 vernekategorier: nasjonalparker (§ 35), landskapsvernområder (§ 36), naturreservater (§ 37), biotopvernområder (§ 38) og marine verneområder (§ 39). Denne oppgaven vil avgrenses til å gjelde nasjonalparker.

I reindriften kan det være flere rettssubjekter, alt etter hvilke rettigheter det er snakk om. Dette kan være den enkelte reineier, siidaandeler, siida eller distriktsstyre. I hht. rein. § 51 er *siida* definert som en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer. Hver siida kan bestå av en eller flere *siidaandeler* som driver reindrift under en ansvarlig leder, jfr. rl. § 10. I henhold til reinl. § 43 skal det innenfor hvert reinbeitedistrikt velges et distriktsstyre. Styret representerer reindriftsinteressene i distriktet, jfr. § 43 andre ledd. Reindriftsamene kan også ha rettigheter som en etnisk gruppe, og således ha et kollektivt vern for sin kultur.<sup>13</sup>

Problemstillingen for denne oppgaven er å drøfte hvilken vekt hensynet til samisk kultur har, herunder om reindriften rettigheter blir tilstrekkelig ivarettatt, ved opprettelse av nasjonalparker. Drøftelsen vil ta utgangspunkt i vektleggingsregelen i nml. § 14 andre ledd,

---

<sup>11</sup> UNEP (2001), GLOBIO (Global methodology for mapping human impacts on the biosphere, UNDEP/DEWA/TR.01-3.

<sup>12</sup> Danell, Öje, *Renskötselns robusthet- behov av ett nytt synsätt för att tydliggöra rennäringens förutsättningar och hållbarhet i dess socio-ekologiska sammanhang*, Rangifer Report No. 10 (2005), s.39. Danell er professor (emeritus) i reindrift, Sveriges landbruksuniversitet i Uppsala.

<sup>13</sup> Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 2.utgave (2009), jfr. punkt 10.6.1

og vil bli vurdert ut fra hvilke begrensninger nasjonale og internasjonale bestemmelser setter for vedtaksmyndighetens skjønnsutøvelse.

### 1.3 Aktualitet

I tiden etter 1975 har antall verneområder blitt sju-doblet, og hvor den kraftigste tilveksten har skjedd fra slutten av 1990-tallet.<sup>14</sup>

I Prop. 1 S (2015–2016) blir det vist til at det pr. september 2015 gjenstår fire verneplaner og en fylkesvis plan etter gjeldende nasjonalparkplan.<sup>15</sup> Med bakgrunn i at Norge har forpliktet seg til å halvere tapet av naturlige habitater og forhindre utryddelse av truede arter innen 2020 som følge av vedtaket i FN-toppmøte om biologisk mangfold i Nagoya (Japan) i 2010, vil dette medføre nye verneområder.

Som en oppfølging av vedtaket i Nagoya, har Miljøverndepartementet bebudet en ny handlingsplan for naturmangfold som skal inneholde en helhetlig oversikt over Norges arbeid med naturmangfold og identifisere innsatsområder for tiden framover. Handlingsplanen skal være ferdigstilt innen 2015,<sup>16</sup> og vil naturlig nok berøre reindriftens arealer.

### 1.4 Relevante rettskilder og metodisk tilnærming

Naturmangfoldloven er en sentral rettskilde og bygger på et omfattende lovforarbeid, herunder NOU 2004:28<sup>17</sup> og Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) som vil stå sentralt ved tolkning av loven. Naturmangfoldloven er en oppfølging av den tidligere miljøvernbestemmelsen i Grunnloven (Grl.)<sup>18</sup> § 110 b.<sup>19</sup> Videre vil reindriftsloven og dens forarbeider<sup>20</sup> være sentrale kilder.

Reindriftsretten utgjør en sentral del av sameretten, og har sin nære tilknytning til folkerettslige prinsipper og rettsregler. For å klarlegge vektleggingsregelens utstrekning, vil både SP artikkel 27, ILO-169<sup>21</sup>, og EMK<sup>22</sup> være relevante rettskilder.

---

<sup>14</sup> Arnesen, Tor og Riseth, Jan Åge, *Konfliktfyllda naturskyddprocesser i Norge*, Omstridd natur (2008), s. 92.

<sup>15</sup> Innst.S.nr.124 (1992-1993) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Denne avløste nasjonalparkplanen for perioden 1965-1989.

<sup>16</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/innsjill-stortingsmelding-om-norsk-handlingsplan-for-naturmangfold/id2425690/> (Sist besøkt 5.november2015).

<sup>17</sup> Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven).

<sup>18</sup> Lov av 17. mai 1814 om Kongeriget Norges Grundlov.

<sup>19</sup> Endret til § 112 ved grunnlovsvedtak av 6. mai 2014. .

<sup>20</sup> NOU 2001:35, Forslag til endringer i reindriftsloven og Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) Om lov om reindrift.

<sup>21</sup> ILO Convention No 169 concerning Indigenous and Tribal peoples in Independent Countries/ILO-



Retten til kulturutøvelse er en grunnleggende menneskerettsregel som er nedfelt i SP artikkel 27, og som ved menneskerettighetsloven<sup>23</sup> § 2 (d) ble gjort gjeldende som norsk lov. Det framgår av § 3 at SP ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Etter SP artikkel 40 (1) er konvensjonsstatene forpliktet til å rapportere om tiltak som er iverksatt for å etterleve de rettigheter som er anerkjent i konvensjonen, og Menneskerettskomiteen (MRK) skal kontrollere etterlevelsen av konvensjonen etter artikkel 40 (4). Menneskerettskomiteens uttalelser, rapporter og avgjørelser vil være en viktig rettskilde for forståelsen av SP.

Norge har i henhold til menneskerettsloven § 2 (3) a også inkorporert SPs første valgfrie tilleggsprotokoll (TP1) av 16. desember 1966<sup>24</sup>, noe som innebærer at MRK kan behandle individuelle enkeltsaker. Selv om MRKs uttalelser ikke er ikke bindende, vil de som oftest bli respektert.<sup>25</sup> Forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven har også vært gjenstand for domstolsprøving. I Rt 2000 s. 996 var spørsmålet om illeggelse av tilleggsskatt var i strid med EMK. Høyesterett slo fast at «Norske domstoler må forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og konvensjonsorganenes avgjørelser».

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har lagt til grunn at EMK må tolkes på grunnlag av reglene i Wien-konvensjonen<sup>26</sup>, blant annet i saken *Golder vs. The United Kingdom*. Her uttalte EMD at:

«The Court is prepared to consider, as do the Government and the Commission, that it should be guided by Articles 31 to 33 of the Vienna Convention of 23 May 1969 on the Law of Treaties».<sup>27</sup>

EMD slo videre fast at prinsippene i konvensjonen er allment aksepterte prinsipper i folkeretten. Dette betyr at Norge vil være bundet av Wien-konvensjonen, selv om den ikke er

---

konvensjonen nr. 169 (ILO-169) om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 27.juni 1989. Konvensjonen ble ratifisert av Norge den 20. juni 1990. Den trådte i kraft 5. september 1991.

<sup>22</sup> Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4.november 1950.

<sup>23</sup> Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

<sup>24</sup> Norge ratifiserte TP1 den 20. mars 1968, og trådte i kraft den 23. mars 1976.

<sup>25</sup> Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 2.utgave (2009), jfr. punkt 4.6.6.

<sup>26</sup> Wien-konvensjonen om traktatretten av 23.mai 1969.

<sup>27</sup> *Golder vs. the United Kingdom*, (EMD-1970 -4451)) Dom av 21. februar 1975, Serie A-18, para.29.

ratifisert av Norge. Det samme vil gjelde ved tolkning av ILO-169, som også har relevans for denne avhandlingen.

Etter ILO-169 artikkel 6 og 7 har urfolk en konsultasjons- og medbestemmelsesrett, og innebærer at reindrifsamene har rett til å bli involvert i verneprosessen og delta i forvaltningen av verneområder som opprettes innenfor deres landarealer. Det framgår videre at reindriftens beitearealer skal sikres etter artikkel 15 nr. 1 første punktum, og omfatter etter artikkel 13 nr. 2 «...totalmiljøet i de områdene vedkommende folk lever i eller bruker på annen måte». Urfolks tradisjonelle landområdene skal etter artikkel 14 identifiseres og anerkjennes, og utløser en rett til å delta i «...bruk, styring og bevaring av disse ressursene» etter artikkel 15 nr. 1, andre punktum. Dette samsvarer med SP artikkel 27. I tillegg skal blant annet jakt, fiske, fangst og sanking anerkjennes som en viktig faktor for opprettholdelsen av reindriftskulturen etter artikkel 23(1).

ILO-169 er ratifisert, men ikke inkorporert i norsk rett. Det norske rettssystemet bygger i utgangspunktet på det *dualistiske prinsipp*, noe som innebærer at folkerettens regler ikke anses som gjeldende norsk rett uten at de er inkorporert eller transformert til norsk rett av kompetente myndigheter ved lov eller vedtak.<sup>28</sup> Dette blir imidlertid modifisert gjennom *presumsjonsprinsippet* som går ut på at norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med folkeretten. Dette innebærer at norsk rett, så langt som det er mulig, skal tolkes på en slik måte at det ikke oppstår motstrid mellom norske rettsregler og folkeretten. Selv om ILO-169 ikke er inkorporert i norsk rett, er Norge gjennom ratifikasjon forpliktet til å oppfylle konvensjonens bestemmelser.<sup>29</sup> Konvensjonens gjennomslagskraft blir ytterligere styrket ved å se denne i sammenheng med GrL. §§ 108 og 92. I finnmarksloven (fml.)<sup>30</sup> § 3 er ILO-169 delvis inkorporert, og i forhold til reindrifstloven har Samerettsutvalget II (SRU-II)<sup>31</sup> foreslått en tilsvarende ordlyd ut fra konsekvens- og harmonibetraktninger.<sup>32</sup>

Etter reindrifstloven § 3 skal loven «...anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter». Gjennom lovgivers henvisning til ILO-169, kan dette i praksis anses som en

---

<sup>28</sup> Jfr. Rt. 2007 s. 234. Se også Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 3. utgave (2006), s. 58.

<sup>29</sup> Skogvang, Susann Funderud, *Samerett* (2009), punkt 4.4.2

<sup>30</sup> Lov av 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke.

<sup>31</sup> Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt ved kongelig resolusjon 1. juni 2001. Deres oppdrag var å utrede samenes rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover.

<sup>32</sup> NOU 2007:13 B, Den nye sameretten, punkt. 16.6.2.2.

inkorporasjon, tilsvarende den vi finner i finnmarksloven, og som setter begrensninger ved anvendelsen av reindriftslovens bestemmelser.

FNs erklæring om urfolksrettigheter/ The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)<sup>33</sup> slår fast urfolks rett til landområder og ressurser i sine tradisjonelle bosettingsområder og at statene må søke enighet i saker som berører dem. Under FNs verdenskonferanse om urfolks rettigheter<sup>34</sup> ble det vedtatt et handlingsorientert sluttokument<sup>35</sup> om gjennomføringen av urfolks rettigheter og implementering av UNDRIP. Sluttokumentet inneholder viktige bestemmelser som forplikter medlemsstatene til å konsultere urfolk i saker som berører deres landområder og ressurser med formål å oppnå deres *frie og forhåndsinformerte samtykke*.<sup>36</sup>

Videre vil Grl. § 108 være relevant. Her slås det fast at staten er forpliktet til å «...å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Dette er en prinsipperklæring som legger moralske og politiske føringer på statlige myndigheter, og vil etter Lex Superior-prinsippet gå foran annen lovgivning ved motstrid. Dette vil også innebære at annen lovgivning, herunder naturmangfoldloven, må tolkes på en slik måte at det ikke oppstår motstrid med Grunnloven.<sup>37</sup>

Naturmangfoldloven bygger på prinsippene i FNs konvensjon om biologisk mangfold/ Convention on Biological Diversity (CBD) av 1992<sup>38</sup> er en relevant rettskilde for avhandlingen. I henhold til CBD artikkel 8 (j) har de kontraherende parter under hensyntagen til sin nasjonale lovgivning forpliktet seg til å:

«...respektere, bevare og opprettholde de urbefolknings- og lokalsamfunnens kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle levemåter av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og fremme en bredere anvendelse av disse, med samtykke og medvirkning fra innehaverne av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis, samt

---

<sup>33</sup> Vedtatt i FNs Generalforsamling den 13. september 2007 (Res. 61/295).

<sup>34</sup> Dette var den første verdenskonferanse om urfolk, og ble avholdt i regi av FNs generalforsamling den 22. og 23. september 2014 i New York.

<sup>35</sup> Se <http://www.wcip2014.org/wp-content/uploads/2014/09/N1453491-WCIP-FINAL-DOCUMENT-EN.pdf> (Sist besøkt 2. desember 2015).

<sup>36</sup> Artikkel 3 og 20 hvor begge inneholder ordlyden: «...free, prior and informed consent».

<sup>37</sup> Skogvang, (2009), punkt 5.2.

<sup>38</sup> Konvensjonen om biologisk mangfold ble vedtatt 22. mai 1992 under FNs konferanse om miljø og utvikling (UNCED) i Rio de Janeiro. Norge ratifiserte konvensjonen den 9. juli samme år med ikrafttreden den 29. desember 1993, jfr. St.prp. nr. 56 (1992 – 93).

oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis...».

Bestemmelsen er et såkalt *in situ*-vern<sup>39</sup> jfr. ordlyden «bevare», og vil ut fra et slikt perspektiv forutsette at samene både har tilgang til områdene og adgang til å bruke området.

Etter artikkel 10 (c) skal de kontraherende parter så langt det er mulig og hensiktsmessig

«...beskytte og oppmuntre sedvanlig bruk av biologiske ressurser etter tradisjonelle kulturelle metoder, som er forenlige med forutsetningene for bevaring og bærekraftig bruk ...»

Bestemmelsene i artikkel 8 (j) og 10 (c) tilsier at urfolks tradisjonelle kunnskaper og praksis skal respekteres ved utforming av nasjonal lovgivning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Prinsippene avspeiles i nml. §§ 1, 8 og 14.

I perioden 2005 – 2009 ble det gjennomført et forskningsprosjekt med navn «Reindrift og Nasjonalparker».<sup>40</sup> Formålet var å undersøke hvordan nasjonalparker innvirker på reindriftens bruk av områdene, og er i følge delrapport 1: «...reindriftas egne «stemmer» som skal komme fram og synliggjøres».<sup>41</sup> Prosjektet rettet seg mot alle reinbeitedistrikter med verneområder, og bygger på kvalitative og kvantitative undersøker som vil ha betydning for avhandlingen. Rapportens hovedfokus er rettet mot 6 av de største nasjonalparkene som er lokalisert i ulike reinbeitedistrikter i landet.<sup>42</sup> Undersøkelsen representerer således et tverrsnitt av reindriftssystemet både når det gjelder distriktenes geografiske beliggenhet, årstidsbeiter og flyttleier. Resultatene fra undersøkelsen framgår av delrapport 1, mens delrapport 2<sup>43</sup> omfatter hovedkonklusjoner og tilrådninger.

For å kunne gi svar på problemstillingen i denne oppgaven, vil jeg foreta en drøftelse av gjeldende rett. Temaet ligger i et skjæringspunkt mellom nasjonal rett, samerett og folkeretten. Dette skaper utfordringer i forhold til tolkning av rettsreglene, blant annet fordi dette representerer et møte mellom ulike rettskulturer og ulike regelverk.

---

<sup>39</sup> *in situ* betyr å bevare biologisk mangfold på stedet (i naturlig tiltand), i motsetning til *ex situ* hvor bevaring skjer utenfor miljøet, eksempelvis i genbanker eller botaniske hager, jfr. definisjoner i NOU 2004:28, punkt 12.7.

<sup>40</sup> Holte, Arvid, (Prosjektet er finansiert av forskningsmidler avsatt over reindriftsavtalen).

<sup>41</sup> Delrapport 1: Reindriftens erfaringer og forslag til tillemperinger i vernet av større sammenhengende naturområder (2008), punkt. 1.

<sup>42</sup> Disse er Øvre Anárjohka, Stabbursdalen, Reisa, Børgefjell og Blåfjella-Skjækerfjella.

<sup>43</sup> Delrapport 2: Nasjonalparker som arealvern i reindrifta (2010).

De samiske rettsoppfatningene bygger på muntlige kilder, og har rettslig sett ikke blitt tillagt samme vekt som skriftlige kilder. Erik Solem beskrev dette slik i 1933:

«...Den teoretiske rettsforskning, lovgivningsmyndigheten og den praktiske rettsåndhevelse har stundom ikke hatt tiltrekkelig åpent øie for den avstand det ofte kan være mellom den gjeldende av loven bestemte rett og den gjengse opfatning hos almenheten – den almindelige levende rettsbevissthet.»<sup>44</sup>

Ved Høyesteretts avgjørelser i Rt 2001 s. 769 (Selbudommen), og Rt 2001 s. 1229 (Svartskogdommen) ble det lagt til grunn at muntlige overleveringer skal tas med i vurderingen og tillegges vekt.

Naturmangfoldloven § 14 andre ledd inneholder begrepet *tilbørlig* vekt. Hva som ligger i begrepet *tilbørlig* er et definisjonsspørsmål som ikke er klargjort gjennom lovteksten, og hvor heller ikke lovforarbeidene gir et klart og entydig svar. De juridiske verktøyene som kan anvendes for å avklare dette spørsmålet, er de rettskilder som er omtalt under kapittel 1.4. Dette kan først og fremst søkes avklart i rettspraksis. Ettersom problemstillingen også griper inn i sameretten, vil tolkning av relevante nasjonale og internasjonale bestemmelser og rettsavgjørelser om urfolk stå særlig sentralt. Jeg vil også anvende rettsteori der det er nødvendig og relevant.

De nevnte rettskilder vil også være viktige ved avveiningen mellom samiske hensyn og andre interesser, hvor tolkningen vil ha en særlig betydning ved avklaringen av statens handlingsrom. Dette handlingsrommet må ligge innenfor de folkerettslige rammene.

## 1.5 Veien videre

Oppgaven er inndelt i 7 kapitler, hvor kapittel 1 inneholder en innledning hvor det blir gitt en kort introduksjon av tema og problemstilling. Videre omtales også temaet aktualitet, rettskildebilde og metodisk tilnærming.

I kapittel 2 foretas det et kort tilbakeblikk på den historiske utviklingen av naturvern og bakgrunn for naturvernlovgivningen. Her vil også de deler av naturmangfoldloven som har betydning for oppgaven bli presentert.

---

<sup>44</sup> Solem, Erik, *Lappiske rettsstudier*, (1933), § 1, kapittel I.

I kapittel 3 gis det en oversikt over reindriftens rettigheter og hvilken betydning de folkerettslige bestemmelser har for ivaretagelsen av reindrift som en urfolksnæring.

Vektlegging som prinsipp, og vektleggingsregelen i nml. § 14 andre ledd utgjør en viktig del av oppgaven, og vil bli gjennomgått i kapittel 4. Videre vil nasjonalparkenes innvirkninger på reindriften bli omtalt i kapittel 5. Dette vil bli gjort med utgangspunkt i rapporten «Reindrift og nasjonalparker», hvor målet er å synliggjøre hvilke innvirkninger nasjonalparker har på reindriftsutøvelsen. Herunder vil også spørsmålet om forvaltning av nasjonalparker og hvorvidt vern utgjør en erstatningsbetingende innskrenkning bli behandlet.

I kapittel 6 vil jeg komme med en vurdering av ulike sider ved nasjonalparker i reinbeiteområder, og videre gi noen betraktninger om hvordan reindriftsinteressene kan ivaretas samtidig som formålet med vern opprettholdes.

Det vil bli en kort og avsluttende kommentarer i kapittel 7.

## **2. UTVIKLINGEN AV NATURVERNLOVGIVNINGEN**

### **2.1 Naturvern i historisk perspektiv**

Det økende presset på naturressursene fikk i løpet av 70- og 80-tallet et stadig større fokus både nasjonalt og internasjonalt. Erkjennelsen om at den raske økonomiske utviklingen fra og med 50-tallet hadde gitt negative innvirkninger for natur og miljø, dannet foranledning til den første miljøkonferansen i regi av FN som ble avholdt i Stockholm 5. – 6. juni 1972. Her ble det vedtatt en deklarasjon<sup>45</sup> med felles mål for alle industriland om å bevare og forbedre miljøet for nålevende og kommende generasjoner. Som følge av konferansen ble FNs miljøvernprogram (UNEP)<sup>46</sup> opprettet samme år. UNEP har utviklet systemer for miljøovervåking og miljøinformasjon, og har stått sentralt i utviklingen av de fleste globale miljøkonvensjonene, herunder Konvensjon om biologisk mangfold.

I 1983 vedtok FNs generalforsamling opprettelse av at «Verdenskommisjonen for miljø og utvikling»<sup>47</sup> som skulle utarbeide en analyse av hvordan verdens nasjoner kunne arbeide for å løse de globale miljø- og utviklingsproblemene. Kommisjonen la fram sin rapport «*Vår felles*

---

<sup>45</sup> <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (Sist besøkt 2. november 2015).

<sup>46</sup> <http://www.unep.org/about/> (Sist besøkt 5. november 2015).

<sup>47</sup> Ledet av Gro Harlem Brundtland (også kalt Brundtlandkommisjonen).

framtid» i 1987,<sup>48</sup> og gjennom dette arbeidet ble begrepet *bærekraftig utvikling* for første gang tatt i bruk, jfr. ordlyden:

«Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.»<sup>49</sup>

I Norge ble den første naturvernloven; lov om naturfredning, vedtatt i 1910.<sup>50</sup> Den åpnet adgangen til å frede naturforekomster av vitenskapelig eller historisk betydning. Ved naturvernloven av 1954<sup>51</sup> ble det åpnet opp for områdefredning, og med hjemmel i denne loven ble den første nasjonalparken opprettet.<sup>52</sup> Naturvernloven av 1970<sup>53</sup> avløste loven av 1954, og her ble det i § 1 slått fast at «naturen er en nasjonalverdi som må vernes».

Etter naturvernloven § 3 var utgangspunktet at nasjonalparker skulle opprettes på statens grunn,<sup>54</sup> og hvor staten som grunneier forbeholdt seg retten til å forvalte områdene utfra sitt eierskap. I forarbeidene uttalte Naturvernrådet<sup>55</sup> at «...nasjonalparker er større områder på statens grunn som en kan si skal unndras vanlig forvaltning...», videre at «Da nasjonalparker skal være deler av etatens eiendommer som skal forvaltes på en bestemt måte og etter noenlunde ensartede krav til områdets naturlige tilstand, bør det gis felles alminnelige bestemmelser for dem».<sup>56</sup>

Nasjonalparker skulle i henhold til Naturvernrådet tjene et dobbelt formål:

«...nemlig å bevare større områder i naturlig tilstand og å gi adgang til friluftsliv og rekreasjon i mest mulig urørt natur. Det er denne spesielle form for friluftsliv nasjonalparkene skal dekke.»<sup>57</sup>

Naturvernrådet viste til at friluftsloven<sup>58</sup> hadde en bestemmelse om «friluftsmark»<sup>59</sup> på statens grunn, og at det på disse områdene ikke behøves å stille krav om urørt mark og på den andre siden at områdene til en viss grad kunne utnyttes økonomisk.

---

<sup>48</sup> A/42/427. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development.

<sup>49</sup> *Our Common Future*, Chapter 2: Towards Sustainable Development (1).

<sup>50</sup> Lov av 25. juli 1910 om naturfredning av (Opphevet).

<sup>51</sup> Lov av 1. desember 1954 lov om naturvern (Opphevet).

<sup>52</sup> Rondane nasjonalpark, fredet ved kgl. resolusjon av 21. desember 1962.

<sup>53</sup> Lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (Opphevet).

<sup>54</sup> Med unntak av spesielle naturtyper etter lovens §§ 8,9 og 11, hvor også private eiendommer og eiendommer med rettighetshavere kunne fredes.

<sup>55</sup> Naturvernrådet ble opprettet i 1955, og hadde en rådgivende rolle ovenfor myndighetene i naturvernsaker.

Rådet ble opphevet ved lov av 8. juni 1990 nr. 16.

<sup>56</sup> NUT 1968:2 *Innstilling om ny lov om naturvern*, kap. V (II) a, §§ 4 og 5.

<sup>57</sup> *Ibid*, kap. V (II), a, § 3.

I forhold til reindrift ble det vist til at «...i likhet med «fjell-loven» berører reindrifftsloven områder som ofte er aktuelle som naturvernede områder, og hensyn til reindriften må tas i fredningsbestemmelsene.»<sup>60</sup> Rådet hadde utover dette ingen uttalelser som hvordan reindriften skulle involveres i fredningsarbeidet, men var i større grad opptatt av hvordan det statlige forvaltningsapparatet skulle bygges opp. I følge rådet var en av de største manglene ved tidligere naturvernlovgivning at den ikke hadde bestemmelser om forvaltning og skjøtsel av fredede forekomster. De mente at disse oppgavene best kunne ivaretas av offentlige myndigheter, og at det også måtte være forvaltende myndigheter i naturvernets administrasjon.<sup>61</sup>

I henhold til naturvernloven § 4 skulle vedtak om opprettelse av nasjonalparker fattes av Kongen<sup>62</sup>, og hvor involvering i henhold til saksbehandlingsreglene i § 18 første ledd var basert på «kontakt» med berørte kommuner og fylkeskommuner. Grunneiere og rettighetshavere kunne «såvidt mulig» underrettes pr. brev og gis frist for å komme med merknader til forslaget, etter andre ledd. Det skulle også søkes samarbeid «offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesse i tiltaket», jfr. tredje ledd.

Forvaltningen, slik det framgår av både naturvernloven og dens forarbeider, preges av sterk statlig styring basert på en hierarkisk modell hvor veien til vektlegging av samiske interesser ennå skulle ligge et stykke fram i tid.

I 1992 fikk naturvern også et konstitusjonelt vern, som ved tilføyelse i Grunnloven (Grl) § 110 b hadde følgende ordlyd:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Natures Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret også for Efterslægten».<sup>63</sup>

I 2009 ble naturvernloven avløst av Naturmangfoldloven, og er den første loven som inneholder samlede bestemmelser om forvaltningen av naturens mangfold. Naturmangfold er

---

<sup>58</sup> Lov av 28. juni 1954 nr. 16.

<sup>59</sup> Ibid, § 34.

<sup>60</sup> NUT 1968:2, kap. II (2).

<sup>61</sup> NUT 1968:2, kap IV (1).

<sup>62</sup> Det vil si Regjeringen

<sup>63</sup> Grunnloven § 110 (b), Tilføyd den 19. juni 1992 nr. 463.



i henhold til nml. § 3 (i) definert som «biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologiske mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning».

Ved årsskiftet 2014/2015 var 17 % av fastlandsarealene i Norge vernet, hvorav nasjonalparkene utgjør 9,7 %.<sup>64</sup> 22 av 37 nasjonalparker ligger innenfor samiske reinbeiteområder.<sup>65</sup> Verneområder fastsettes ved Kongen i statsråd.<sup>66</sup>

## 2.2 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven bygger på utredningen fra Biomangfoldlovutvalget<sup>67</sup> som avga sin utredning til Miljøverndepartementet 7. desember 2004. I utredningen ble det lagt vesentlig vekt på at den nye loven skal bidra til å oppfylle internasjonale forpliktelser om bruk og vern av biologisk mangfold og andre naturverdier, herunder Konvensjon om biologisk mangfold. Utredningen var gjenstand for en bred høringsrunde, og i april 2009 la regjeringen fram Ot. prp.nr 52 (2008-2009). Med unntak av endringer som ble gjort på bakgrunn av konsultasjoner med Sametinget, sluttet regjeringen seg i all hovedsak til utvalgets lovforslag.

Loven inneholder felles bestemmelser for alle biologiske ressurser som skal sikre verdifulle naturtyper slik de er definert i § 3 (j). Den gjelder for alle samfunnsområder samtidig som den skal virke ved siden av annen ressurslovgivning. I praksis betyr dette at mens naturmangfoldloven angir de generelle prinsippene for naturforvaltning, vil annen lovgivning konkretisere forvaltningen for angitte naturtyper. Et eksempel på dette er nml. § 16 første ledd hvor forvaltning av vilt skal skje etter viltloven, mens arealdisponering ved områdevern er gitt i nml. § 43 andre ledd. I saker etter plan- og bygningsloven (pbl.) vil det prosessuelle rammeverket for gjennomføringen av arealdisponeringen bli gitt i medhold av denne loven, mens naturmangfoldloven fastsetter de materielle normene.

Etter nml. § 1 framgår det at naturens mangfold skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også som grunnlag for samiske kultur. Dette samsvarer med det materielle kulturvern som kommer til uttrykk i Grl. § 108 og SP artikkel 27 og menneskerettsloven. Bestemmelsene i loven skal tolkes i lys av formålsbestemmelsen, og gir blant annet veiledning for

---

<sup>64</sup> I denne beregningen inngår 37 nasjonalparker, 201 landskapsvernområder, 2107 naturreservater og 478 andre verneområder, jfr. Miljødirektoratets nettsider: <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/Vernet-areal-Norge/> (Sist besøkt 5. november 2015).

<sup>65</sup> Disse nasjonalparkene er som følger: Blåfjella/Skjækerfjell, Børgefjell, Lomsdal/Visten, Femundsmarka, Gutulia, Junkerdal, Láhko, Lierne, Møysalen, Rago, Reisa, Rohkunborri, Saltfjellet/Svartisen, Seiland, Sjunkhatten, Skarvan/Roltdalen, Stabbursdalen, Varanger, Øvre Ánarjohka, Øvre Dividal, Øvre Pasvik, Ånderdalen.

<sup>66</sup> Brukes i fullmaktslover når Stortinget delegerer myndighet til Regjeringen.

<sup>67</sup> Oppnevnt ved kongelig resolusjon den 20. april 2001.

skjønnsutøvelsen og om det skal igangsettes tiltak etter loven. Bestemmelsen synliggjør videre myndighetenes ansvar for å sikre samisk kultur ved praktiseringen av loven.

En sentral side av naturmangfoldloven er at vern og bruk av naturmangfoldet skal skje på en *bærekraftig* måte, og inngår både i naturmangfoldloven § 1 og § 8 andre ledd. I CBD artikkel 2 er bærekraftig bruk definert som en bruk som ikke fører til ødeleggelse av biologisk mangfold på sikt. Biomangfoldlovutvalget la til grunn at definisjonen av bærekraftig bruk vil avhenge av hvilket perspektiv som legges til grunn, og hvor tidsperspektivet og verdiperspektivet ble trukket fram som sentrale faktorer.

I forhold til tidsperspektiver ble det vist til at en viss bruk kan være uproblematisk når det gjelder å opprettholde en bestand på kort sikt, men den langsiktige overlevelsen kan likevel bli truet fordi bestanden representerer en begrenset genetisk variasjon. I forhold til verdiperspektivet ble det innenfor rammen av naturens tålegrenser lagt vekt på nytte og menneskers behov.<sup>68</sup> I lovforslaget ble det imidlertid ikke gitt noen definisjon av bærekraftbegrepet og det framgår heller ikke hvilke bruksmåter som er å anse som bærekraftig. Loven oppstiller forvaltningsmål etter §§ 4 og 5, og miljørettslige prinsipper for bærekraftig atferd og offentlig beslutningstaking fra §§ 6 til 13. Dette er bestemmelser som har betydning for offentlige avgjørelser etter både naturmangfoldloven og særlovgivningen.

### 2.2.1 Mål for områdevern

Områdevern er knyttet til naturverdier innenfor et bestemt område, og skal ivareta arter, naturtyper og økosystemer som et virkemiddel for å sikre naturens mangfold. Områdevern gir et område en bestemt rettslig status ut fra behovet for å beskytte naturen, jfr.

naturmangfoldloven § 33, jfr. § 1. Målene i loven gjenspeiler nasjonale mål for områdevern, der ett av disse er å ivareta et representativt utvalg av norsk natur for kommende generasjoner.<sup>69</sup> Det framgår av denne bestemmelsen at vern skal bidra til å bevare naturverdiene slik de er formulert i bokstav a) til g). Begrepet «bevare» synliggjør at naturen skal «gå sin gang», eller at området restaureres for deretter å ha sin naturlige utvikling.<sup>70</sup> Dette kan opprettholdes ved skjøtsel etter nml. § 47 første og andre ledd, og skal skje etter en egen skjødselplan, som (hvis mulig) skal legges fram samtidig med fastsettelse av verneforskrift, jfr. § 47 siste ledd.

---

<sup>68</sup> NOU 2004:28, punkt 9.2.2.1.

<sup>69</sup> Jfr. Prop 1 S (2015-2016) *For budsjettåret 2016 - Utgiftskapittel: 1400 – 1482 Inntektskapittel: 4400 – 4481 og 5578, Del 1, punkt 1.*

<sup>70</sup> NOU 2004:28, kapittel 21 (V), Til § 33.

Listen over mål nevnt i § 33 første ledd er ikke uttømmende. Det forutsettes at verneområder som et minimum skal bidra til at ett av de nevnte målene oppfylles, og gjelder uavhengig av vernekategori.<sup>71</sup> I dette ligger det at andre hensyn ikke kan utgjøre et selvstendig mål for vern, som for eksempel samisk bruk.

Dersom naturverdier som er skapt gjennom menneskelige aktiviteter og bruk skal kunne ivaretas slik det er formulert i § 33 først ledd (f), vil det nødvendigvis måtte forutsette en fortsatt bruk. I denne bestemmelsen framgår det at menneskers bruk og påvirkning av naturen (kulturlandskap) kan være et verneformål, noe som også harmonerer med CBD. Her gis det et klart uttrykk for at dette samspillet er en viktig premiss for utformingen av forpliktelser som følger av konvensjonen, og der avhengighetsforholdet mellom urfolk og naturressursene både presiseres i innledningen samt i artikkel 8(j) og 10 (c). Dette innebærer at selv om reindriftens bruk av landområdene i liten grad har satt sitt preg på naturen, kan bruksområdene likevel karakteriseres som reindriftens kulturlandskap, og således omfattes av § 33 første ledd (f).

I proposisjonen er det fra departementets side understreket at områdevern skal ha positive ringvirkninger for næringer og utvikling av lokalsamfunn. Hensynet til næringer, herunder samisk næringsvirksomhet, og utvikling av lokalsamfunn vil være viktig i verneområder, og skal vektlegges ved utforming av verneforskrifter og forvaltnings- og skjøtselsplaner.<sup>72</sup>

### 2.2.2 Saksbehandlingsregler

Verneområder fastsettes ved forskrift etter nml. § 34 første ledd, og skal blant annet inneholde bestemmelser om formål, verneområdets avgrensning, hvilke natur- og kulturverdier som vernet skal ivareta og hvordan området brukes, jfr. § 34 andre og tredje ledd. Forskriften skal ikke være til hinder for videreføring av bærekraftig bruk som bygger opp under verneformålet, jfr. § 34 siste ledd. Bestemmelsen er begrunnet ut fra CBD artikkel 8 (j). Det framgår også av forarbeidene at vurderingen av hva som anses som bærekraftig bruk bør framkomme av verneforskriften.<sup>73</sup>

Saksbehandlingsreglene ved områdevern framgår av naturmangfoldloven §§ 41-43, og den formelle etablering av verneområder skjer ved vedtak i statsråd jfr. nml. § 34. Vedtaket skal være begrunnet, og regnes som forskrift etter forvaltningsloven eller enkeltvedtak i de tilfeller hvor bestemte grunneiere eller rettighetshavere blir berørt. Dette innebærer at

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid, punkt 11.8.1.4.

<sup>73</sup> Ibid, kapittel V, Til § 34 femte ledd.

saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven<sup>74</sup> kap. IV til VI får anvendelse hvis det ikke er gjort unntak fra dem, jfr. forvaltningsloven § 1.

Saksbehandlingen kan inndeles i følgende 6 faser: 1) Oppstartfasen, 2) Meldingsfasen, 3) Kvalitetssikringsfasen, 4) Høringsfasen, 5) Sluttbehandling, 6) Endelig vedtak.

For samiske interesser oppstår det viktigste elementet i saksbehandlingsprosessen allerede i oppstartfasen, og gjelder involvering i verneprosessen, jfr. nml. § 41 første ledd. Det er særlig to avtaler mellom Sametinget og sentrale myndigheter som er relevant i denne sammenheng. Den første er konsultasjonsavtalen,<sup>75</sup> hvor samer som urfolk har rett til å bli konsultert i saker som angår dem. Den andre er avtalen om retningslinjer for verneplanarbeid<sup>76</sup> som skal sikre at konsultasjonene i vernesaker skal foregå i god tro, og med det mål å oppnå enighet mellom staten og Sametinget/samiske interesseorganisasjoner/samiske rettighetshavere.

Det framgår av retningslinjene § 5.1 (1) at verneplanarbeidet ikke kan starte opp før det er gjennomført konsultasjoner mellom Sametinget og Fylkesmannen, og det skal også konsulteres om konkrete verneplanforslag etter at saken har vært på høring hos berørte samiske interesser, jfr. § 5.1 (2). Dersom det ikke oppnås enighet, skal det utarbeides en redegjørelse om dette som skal følge saken til Direktoratet for Naturforvaltning/Miljødirektoratet.<sup>77</sup> Det skal også gjennomføres konsultasjoner på dette stadiet før forslaget sendes på høring, og oppnås det ikke enighet skal Sametingets standpunkter framgå i Miljødirektoratets innstilling ovenfor Regjeringen.

I henhold til retningslinjene § 5.3 skal det «...alltid gis anledning til et avsluttende konsultasjonsmøte dersom det etter departementsforeleggelsen ligger an til endringer av det statlige myndigheter og Sametinget tidligere har hatt en felles oppfatning om».

Gjennom retningslinjene er det lagt opp til en grundig prosess før verneforslaget blir vedtatt ved forskrift eller enkeltvedtak.

### 2.2.3 Naturmangfoldloven i forhold til annen lovgivning

---

<sup>74</sup> Lov av 10.februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker.

<sup>75</sup> *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, inngått mellom Sametinget og Regjeringen den 11.mai 2005 (Godkjent av Kongen i statsråd 1. juli 2005).

<sup>76</sup> *Avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder*, inngått mellom Sametinget og Miljøverndepartementet den 31.januar 2007.

<sup>77</sup> Direktoratet for Naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet ble slått sammen til Miljødirektoratet den 1. juli 2013.

I forarbeidene uttaler departementet at det skal legges tilbørlig vekt på naturgrunnlaget for samisk kultur ved vern, men gir uttrykk for følgende forbehold:

«Det er imidlertid klar skranke ved at hensynet til det samiske naturgrunnlaget må ligge innenfor rammen av den enkelte vedtaksbestemmelse i eller i medhold av loven. Det følger ikke av dette at samiske interesser nødvendigvis skal ha forrang innenfor det skjønnsrommet som tilligger myndigheten etter loven. Her må det ses hen til hvilken del av loven det er snakk om og hvilke andre interesser som kommer inn.»<sup>78</sup>

Dette kan forstås slik at naturmangfoldloven har forrang for annen lovgivning.

Naturmangfoldloven har ikke trinnhøyde over annen ordinær lovgivning, men er en tverrgående lov som utfyller særlovgivningen, og som knytter seg til bestemte naturressurser. Loven har betydning for tolkingen av, og skjønnsutøvingen etter særlovgivningen. Dersom særlov gir regler som går lenger i å ivareta naturmangfoldlovens formål, vil de gå foran eller gjelde i tillegg til naturmangfoldloven. En særlov kan også fravike naturmangfoldloven ved å sette lavere krav, men bør ved nyere særlover fremgå av forarbeidene.<sup>79</sup>

Biomangfoldutvalget la til grunn at dersom det skulle forekomme regler både i naturmangfoldloven og i annen lovgivning om samme forhold, ville utgangspunktet være at begge regelsett gjelder. Dersom en eldre særlov hadde lempeligere regler enn naturmangfoldloven, ville denne ha forrang i egenskap av *lex posterior*.<sup>80</sup> Ved en aktualisering av denne problemstillingen, vil det være naturlig at naturmangfoldloven virker som et supplement til særloven i henhold til nml. §§ 1, 4 og 13. Dette synet legges også til grunn av departementet, som viste til at andre lover ofte vil ha egne formålsbestemmelser eller retningslinjer for skjønnsutøvingen. I slike tilfeller vil ivaretagelsen av naturmangfoldet blir et tilleggshensyn i skjønnsutøvelsen sammenholdt med de formål som den aktuelle lov fastsetter. Ved kryssende hensyn vil det ha betydning for hvor langt man i den aktuelle saken vil gå for å ivareta de verdiene som ligger i naturmangfoldlovens formålparagraf.<sup>81</sup>

Naturmangfoldloven vil heller ikke har forrang for SP-artikkel 27 eller ILO-169. Dette innebærer at dersom et vernevedtak skulle komme i sterk motstrid med samiske interesser, er det ikke gitt at samiske hensyn må stå tilbake, slik departementet legger til grunn. En annen side ved denne problemstillingen omtales i kapittel 6. 2.

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), kap. 21, Til § 14.

<sup>79</sup> Lorange, Inge Backer *Tidsskrift for eiendomsrett* (2009), s.192-2013, punkt 2.3.

<sup>80</sup> NOU 2004:28, punkt 11.5.

<sup>81</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), punkt 6.1.

### 3. REINDRIFTENS RETTIGHETER

#### 3.1 Reindriftenes rettsvern

Reindriftenes retten er vernet både gjennom folkerettslige regler og nasjonal rett. Norges folkerettslige forpliktelser ovenfor samene utgjør et av fundamentene for vernet av reindriftenes retten. I reinl. § 3 er dette slått fast ved at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

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

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

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

#### 3.2 Grunnloven § 108

Den samiske kulturen innehar et vern etter Grl. § 108.

Statens forpliktelser etter Grl. § 108 kan sies å ha 3 sider ved seg. For det første har dette en viktig symbolverdi i form av å være en statlig erklæring om de forpliktelser som staten har ovenfor samene. For det andre har bestemmelsen en politisk betydning i form av å være et grunnprinsipp som skal gjelde uavhengig av skiftende regjeringer. For et tredje har bestemmelsen en rettslig betydning som en absolutt skranke mot vedtak som tar sikte på assimilasjon.<sup>82</sup>

Staten er gjennom Grl § 108 forpliktet til å legge til rette for at samene kan sikre og utvikle sin kultur, og har sin nære tilknytning til SP artikkel 27. Dette innebærer at bestemmelsen utgjør en materiell skranke mot inngrep i samisk kulturutøvelse, og vil således være til hinder for at staten begrenser reindriftenes retten. I dette ligger det også en forpliktelse til å sørge for at heller ikke private borgere foretar seg noe som kan ha slike virkninger.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Smith, Carsten, *Samenes rettslige og politiske stilling i Norge*, Lov og Rett 1986, s. 115-144, punkt VII.

<sup>83</sup> NOU 2007:13 A, punkt 5.5.2.

Statens forpliktelser ovenfor samene etter Grl. § 108 er tuftet på menneskerettigheter og skal sikres etter Grl. § 92. Selv om det ikke kan utledes direkte rettigheter av Grl. § 92,<sup>84</sup> er dette en bindende retningslinje for norske myndigheters politikk om at menneskerettigheter skal respekteres og sikres. I forhold til utøvelse av forvaltningsskjønn, vil bestemmelsen være et viktig tolkningsmoment for lovregler eller delegert lovgivning.<sup>85</sup>

### 3.3 Reindrifftsloven

Gjeldende reindrifftslov ble sanksjonert av Kongen i statsråd 15. juni 2007 med ikrafttreden 1. juli 2007 og bygger i stor grad på reindrifftsloven av 1978. De viktigste endringene retter seg mot styring og forvaltning, interne forhold i reindrifften, herunder den enkelte reineiers rettsstilling.<sup>86</sup>

Loven inneholder regler av både privatrettslig og offentligrettslig karakter, og gjelder for reindrifften i Norge. Det samiske reinbeiteområdet er definert i reinl. § 4 første ledd og omfatter de deler av Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark som det fra gammelt av har vært drevet reindrift i. Det framgår av samme bestemmelse at det bare er den samiske befolkning som på grunnlag av alders tids bruk som har rett til å utøve reindrift innenfor det samiske reinbeiteområdet. Den samiske befolkning er personer av samisk ætt som har rett til å eie reinmerke, jfr. reinl. §§ 9 og 32. Retten til å etablere seg i reindrifften gjelder således ikke for alle samer, men for de som enten har foreldre eller besteforeldre som har hatt reindrift som hovednæring, og som inngår i en siidaandel.<sup>87</sup>

Reindrifftsamenes rett til å drive reindrift består av ulike bruksrettigheter som utgjør en naturlig del av reindrifftsutøvelsen, og som gjelder uavhengig av hvem som eier grunnen. Flere av disse er såkalte aksessoriske rettigheter som følger av retten til å drive reindrift, og framgår av reinl. §§ 21, 23-26. Bestemmelser om reindrifftsrettens innhold er inntatt i reindrifftslovens kapittel 3, og er en videreføring av 1978-lovens §§ 10-14 med unntak av § 20 om årstidsbeiter.

Listen over aksessoriske rettigheter er ikke uttømmende. Det følger også av reinl. § 4 andre ledd at rettigheter på grunnlag av hevd eller alders tids bruk kan ha videre rammer enn det som fastsettes i loven, jfr. ordlyden «med mindre annet følger av særlige rettsforhold».

---

<sup>84</sup> Jfr. Rt 1997 s. 580.

<sup>85</sup> NOU 1993:18 *Lovgivning om menneskerettigheter*, punkt 11.3.3.1.

<sup>86</sup> NOU 2001:35, punkt 2.3.

<sup>87</sup> Jfr. reinl. § 32 (2) og (3).

Et viktig formål med reindriftsloven er å sikre reindriftens arealer, jfr. § 1 andre ledd. Pliktsubjektet er «...både innehavere av reindriftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene». I forarbeidene blir det presisert at pliktsubjektet er den norske stat, jfr. ordlyden:

«Etter departementets syn er det den norske stat som er forpliktet, men som gjennom lover, forskrifter og retningslinjer må sørge for at hensynet til reindriften blir ivaretatt også av kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen er innstilt på å følge dette opp så langt som mulig».<sup>88</sup>

Dette må ses i lys av grunnlovens § 108, hvor det framgår at staten er forpliktet til å legge forholdene til rette for og sikre samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dette følger også av de folkerettslige forpliktelsene som omtales i neste kapittel.

### 3.4 Norges folkerettslige forpliktelser

#### 3.4.1 SP artikkel 27

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

«In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.»

Artikkelens formål er å gi minoritetene et kulturvern som innebærer at den enkelte etniske minoritet må kunne kreve det materielle grunnlag som er nødvendig for kulturutøvelsen.<sup>89</sup> Bestemmelsen skal sikre urfolks tradisjonelle næringsutøvelse og mulighet til å kunne bruke de landområdene og naturressursene som har dannet grunnlaget for deres spesielle leveveier. Dette utgjør en del av statenes forpliktelser ovenfor samene etter artikkel 27.<sup>90</sup>

Urfolk er også minoritet etter artikkel 27, noe MRK har slått fast.<sup>91</sup> Komiteen har videre uttrykt at *enkeltindivider* kan være rettighetssubjekter etter artikkel 27,<sup>92</sup> men at den først og

<sup>88</sup> Ot.prp nr. 25 (2006-2007), punkt 8.5.

<sup>89</sup> Smith, Carsten, *Samenes rettslige og politiske stilling i Norge*, Lov og Rett (1986), s. 115-144.

<sup>90</sup> NOU 2007:13 A, punkt 5.5.3.6.

<sup>91</sup> Eksempel *Ominyak vs. Canada* (1990), Communication no. 169/1984.



fremst regulerer rettigheter som utnyttes sammen med andre medlemmer av minoritetsgruppen. Til dette har uttalte MRK i sin generelle kommentar nr. 23 (1994):

«Although the rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain its culture, language or religion.»<sup>93</sup>

Rt 1982 s. 241 (Altadommen) gjaldt gyldigheten av reguleringsbestemmelser for statsregulering i forbindelse med utbygging av Savtso kraftverk i Altaelva. I forhold til SP artikkel 27 uttalte Høyesterett:

«At samene er en etnisk minoritet i det norske samfunn og dermed beskyttet av art. 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, er uomtvistet.»

Artikkel 27 har en særlig viktig betydning for reindriften i forhold til å sikre dens tradisjonelle næringsutøvelse og retten til å kunne bruke de landområdene og naturressursene som har dannet grunnlaget for deres levevei.<sup>94</sup> Norge er således forpliktet til å legge forholdene til rette for at reindriften kan sikre og utvikle sin kultur.

I henhold til artikkel 27 har reindriften også rett til å utvikle seg ved å ta i bruk ny teknologi for sin næringsutøvelse. Dette slo MRK fast i *Ilmari Länsman vs. Finland*, hvor saken var at finske myndigheter hadde gitt tillatelse til et steinbrudd i et reindriftsområde. I spørsmålet om bruken også ga vern i å utøve tradisjonelle næringer på en moderne måte, uttalte komiteen at:

«...article 27 does not only protect traditional means of livelihood of national minorities, as indicated in the State party's submission. Therefore, that the authors may have adapted their methods of reindeer herding over the years and practice it with the help of modern technology does not prevent them from invoking article 27 of the Covenant ...».<sup>95</sup>

SP artikkel 27 innebærer videre en forpliktelse for Norge til å forvalte naturressursene på en slik måte at reindriften rett til kulturutøvelse blir umuliggjort. Dette innebærer at det er en terskel for hvilke inngrep som er lovlige, og at terskelen utvilsomt er overskredet om inngrepet rokker ved grunnlaget for reindriftskulturen. Bestemmelsen gir en absolutt skranke ved at statene ikke har noen skjønnsmargin med hensyn til vurderingen av rettighetenes omfang.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Eksempel *Sandra Lovelace vs. Canada* (1981), Communication No. R 6/24.

<sup>93</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 23, Article 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Para. 6.2 og pkt. 9, (GC-1994-23-CCPR).

<sup>94</sup> Eksempelvis *Diergaard vs. Namibia* (Communication No. 760/1997).

<sup>95</sup> Jfr. para. 9.3.

<sup>96</sup> NOU 2007:13 A, punkt 5.5.3.5.

Hvor langt dette vernet strekker seg, vil bero på en konkret vurdering av hvilke negative konsekvenser inngrepet vil ha for de som berøres av inngrepet. Utgangspunktet er at en krenkelse av artikkel 27 omfatter de inngrep som faktisk sett innebærer en nektelse eller krenkelse av retten til kulturutøvelse.<sup>97</sup> I tillegg må det foretas en helhetsvurdering av tidligere tiltak for å avgjøre om inngrepet<sup>98</sup> er innenfor rammene av SP artikkel 27.

Inngrep som medfører merarbeid og ekstra kostnader for reindriften er i seg selv ikke i strid med artikkel 27. Hvis dette derimot bidrar til å true reindriftens overlevelse, vil det stille seg annerledes.<sup>99</sup> MRK uttrykte i Ilmari Länsman-saken at vurderingstemaet etter artikkel 27 ikke er relatert til hele det samiske området, men til det området hvor berørte reineiere driver sin næring.<sup>100</sup>

Når det gjelder rådighetsinnskrenkninger ved områdevern, er SP artikkel 27 neppe til hinder for vedtak som regulerer, og i en viss grad begrenser samisk tradisjonell bruk. Dette framgår av uttalelser fra menneskerettskomiteen i saken Howard vs. Canada.<sup>101</sup> Denne saken gjaldt spørsmålet om hvorvidt statlige begrensninger i retten til fiske for en indianerstamme var i strid med SP artikkel 27. MRK avviste dette under henvisning til at:

«...the Committee considers that States parties to the Covenant may regulate activities that constitute an essential element in the culture of a minority, provided that the regulation does not amount to a de facto denial of this right.»<sup>102</sup>

En viktig side ved artikkel 27, er statens forpliktelse til å sikre aktiv deltakelse, herunder konsultasjoner, i avgjørelser som kan ha betydning for dem. Deltakelsen må ha vært effektiv på en slik måte at den har innvirket på avgjørelsens innhold.<sup>103</sup> Dette harmonerer med bestemmelsene i ILO-169 artikkel 6, 7 og 15.

### 3.4.2 EMK P1-1

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 1 (P1-1) har som formål å verne om eiendomsretten. I bestemmelsen slås det fast at

---

<sup>97</sup> Ilmari Länsman vs. Finland, para. 9.4 og 9.5.

<sup>98</sup> Ibid, para. 10.2.

<sup>99</sup> Jouni E. Länsman vs. Finland (Communication No. 671/1995), para.10.6.

<sup>100</sup> Ilmari Länsman vs. Finland, para. 9.5.

<sup>101</sup> Communication No. 879/1999.

<sup>102</sup> ibid para. 12.7.

<sup>103</sup> Se Apirana Mahuika vs. New Zealand Para. 9.6 og 9.8.

«Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper...»

For reindriften kan eiendomsretten omhandle rett til reinbeite, rett til å drive reindrift som næring og retten til å eie rein.<sup>104</sup>

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i sin praksis fastslått at bestemmelsen i tilleggsprotokollens artikkel 1 inneholder følgende tre regler: 1) Generell prinsippbestemmelse om vern av eiendomsretten og at denne retten skal respekteres 2) Det kan gjøres inngrep i eiendomsretten på visse vilkår, herunder at inngrepet må ha hjemmel i intern lov, ha et legitimt formål og være proposjonal 3) Statene kan begrense eierens rådighet over eiendommen, blant annet ved behov for å kontrollere at bruken skjer i samsvar med allmenne interesser.<sup>105</sup>

EMD har i spørsmålet om hvorvidt artikkel 1 har vært krenket, vurdert dette i forhold til regel nr. 2 og 3.<sup>106</sup> Bestemmelsen gir således vide skjønnsmarginer for staten. I Rt 2004 s.1092 (Stonglandseiddommen) vurderte Høyesterett forholdet til tilleggsprotokollens artikkel 1. Saken gjaldt gyldigheten av et fredningsvedtak som var fattet på bakgrunn av konflikter mellom reindriften og landbruket på Stonglandshalvøya. Ved at rein stadig kom inn på dyrket mark, ble området fredet for reinbeiting i 1910 med hjemmel i tilleggsloven av 1897 § 3. Førstevoterende uttalte at:

«Annet ledd - kontrollregelen - gir anvisning på en avveining mellom allmennhetens behov og den enkeltes behov for vern mot inngrep, og statene er tillagt en vid skjønnsmargin. Det er ikke omstridt at en beiterett kan være omfattet av konvensjonsvernet. Her må det likevel ses hen til bakgrunnen for fredningen, som var at reinen stadig kom inn på innmark og voldt skade, og at beiteretten dermed ble overskredet. Med den dispensasjonsmulighet som er gitt, og som er benyttet i perioder der beitesituasjonen har vært kritisk, kan jeg ikke se at slik uforholdsmessighet foreligger.»

Denne dommen er kritisert av SRU-II, blant annet med bakgrunn i at avveiningen ikke gjaldt mellom allmennhetens og de berørte rettighetshavernes behov, men mellom lokale

---

<sup>104</sup> Ravna, Øyvind, *I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-I*, Retfærd nr. 125, 2009 s. 24-45.

<sup>105</sup> *Beyeler vs. Italia, Application no. 33202/96*, para. 98.

<sup>106</sup> Se *Jokela vs. Finland, Application no. 28856/95*, para. 44.

jordbrukere og reindriftsutøvernes behov. Dette førte til at reindriftsutøverne måtte vike for andre lokale primærnæringsutøvere.<sup>107</sup>

Rådighetsinnskrenkninger kan også være et inngrep, men det skal mye til for at reguleringer som er hjemlet i nasjonal lov kan anses krenket etter EMK P1-1. Selv om samenes rett til reindrift nyter vern etter P1-1, kan staten eller andre i det offentlige interesse regulere arealbruken eller rettigheter om følger med bruken. Dette vil imidlertid forutsette at inngrepet har en legitim grunn av allmenn interesse, og som står i et balansert forhold mellom tiltaket som begrunner inngrepet, og hvordan enkeltindividet rammes.<sup>108</sup>

### 3.4.3 ILO-konvensjon nr. 169

ILO-169 er en vidtgående og omfattende folkerettslig bindende konvensjon som utelukkende omfatter urfolks og stammefolks rettigheter. Den berører svært mange aspekter ved urfolks liv, som for eksempel tospråklig utdanning, sedvanerett, miljø, landrettigheter, eiendomsrett, rett til å bli konsultert, rett til å delta i beslutningsprosesser, selvidentifikasjon og åndelige verdier. Gjennom konvensjonen skal urfolk sikres rett til bevare og videreutvikle sin kultur og livsform, og statene skal respektere den betydning urfolks landområder har for deres kultur og åndelige verdier etter artikkel 13. I Rt 2001 s. 769 (Selbudommen) bekreftet Høyesterett at samene i Norge er et urfolk i Norge i henhold til definisjonen i ILO-169 artikkel 1 nr. 1 bokstav b. Saken gjaldt spørsmålet om hvorvidt reinbeitedistriktene Essand og Riast/Hylling hadde beiterett på privateide utmarksområder innenfor distriktsgrensene i Selbu kommune i Sør-Trøndelag.

Statene skal også anerkjenne og sikre urfolks rettigheter til naturressurser etter artikkel 14 og 15. Konvensjonen utgjør en *minstestandard* for urfolks rettigheter, og bygger i følge S. James Anaya på internasjonal sedvanerett. Han beskriver ILO-konvensjonens betydning for ratifiserende stater slik:

«ILO-convention No 169 is significant to the extent it creates treaty obligations among ratifying states in line with current trends in thinking prompted by indigenous peoples` demands. The convention further meaningful as part of a larger body developments that can be

---

<sup>107</sup> NOU 2007:13 B, punkt 9.2.6.8.

<sup>108</sup> Ravna, Øyvind, *I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1?* Retfærd nr. 125 (2009), s. 24-45.

understood as giving rise to new customary international law with the same normative trust”.<sup>109</sup>

Selv om konvensjonen ikke er inkorporert i norsk rett, med unntak av finnmarksloven, innebærer Norges ratifikasjon en folkerettslig forpliktelse i å oppfylle konvensjonens bestemmelser. Konvensjonen er delvis inkorporert i fml. § 3, og bestemmelsen om konsultasjoner i artikkel 6 er implementert gjennom den inngåtte konsultasjonsavtale mellom Sametinget og Regjeringen. Denne avtalen er svært viktig i forhold til samenes rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som berører dem, og samsvarer med ILO-konvensjonens bestemmelse i artikkel 7.

Urfolks rett til å bli konsultert i saker som berører dem følger av konvensjonens artikkel 6 (1). Konsultasjonsplikten gjelder for det første tiltak som planlegges gjennomført i områder hvor urfolk har krav på å få anerkjent eiendomsrett, og for det andre tradisjonelle bruksområder hvor urfolk har krav på bruksrett, jfr. artikkel 14. Bestemmelsen må ses i lys av artikkel 15 (2) om urfolks rett til å delta i beslutningsprosesser og bli konsultert i saker om utnyttelse av naturressursene. Plikten etter artikkel 6 gjelder også for tiltak som er planlagt utenfor tradisjonelle bruksområder, men som likevel kan få betydning for bruken. Dette er gitt klart uttrykk for gjennom ILOs praksis, jfr. uttalelsen:

«The existence of an exploratory or operational project immediately adjacent to land that has been officially recognized as a reserve of the peoples concerned clearly falls within the scope of the Convention.»<sup>110</sup>

Konsultasjonsplikten gjelder ikke bare for saker som direkte angår landrettigheter, men gjelder også ved lovendringer og administrative tiltak samt ethvert offentlig politisk tiltak som kan ha direkte betydning for urfolk.

Flere av konvensjonens bestemmelser mangler tolkningspraksis fra ILO, og som innebærer at det rettslige innholdet ikke er avklart. Et eksempel på dette er den viktige bestemmelsen i artikkel 14 (1) første punktum om «retten til å eie og besitte». Ved at bestemmelsen har en fleksibel karakter, vil begrepets innhold kunne variere fra land til land ut fra hvordan den faktiske og rettslige situasjonen i vedkommende land er.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> *Indigenous peoples in international law*, Second edition (Oxford 2004), s. 61.

<sup>110</sup> Se *Colombia vs. the Central Unitary Worker`s Union (CUT)*, submitted 29. October 1999 (Ilolex: 161999COL169A ), para. 86.

<sup>111</sup> NOU 2007:13 A, punkt 5.6.5.5.

Urfolks «rett til å bruke landområder» etter artikkel 14 (1) andre punktum omfatter ikke bare en *adgang* til å bruke, men at også *rett* til bruk. Dette er slått fast i ILOs guide til konvensjon nr. 169.<sup>112</sup> Artikkel 14 (1) tredje punktum har en særlig betydning for reindrifsamene fordi det ved sikringen av urfolks bruksrettigheter legges *spesiell* vekt på situasjonen for nomadiske folk. Bestemmelsen tar hensyn til at den nomadiske bruken kan være mindre intensiv og synlig enn det som følger av fast bopel, men som skal anerkjennes ved sikring av urfolkets bruksrettigheter. Selv om nomadisk bruk sjelden vil oppfylle kravene til eksklusivitet og dominans i forhold til andre gruppers bruk, er ikke dette ensbetydende med at nomadisk bruk aldri vil kunne være enerådende eller dominerende. Dette kan være tilfellet for deler av området hvor bruken har foregått. Dette vil bero på en konkret vurdering av den faktiske bruken, og med grunnlag i statens alminnelige prinsipper for rettserverv gjennom lang tids bruk, og med tilbørlig hensyntagen til urfolkets sedvaner og rettsoppfatninger.<sup>113</sup>

Artikkel 15 omfatter hele urfolkets tradisjonelle bruksområder, og hvor retten til naturressursene sikres spesielt. Dette gjelder retten til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene etter artikkelens punkt 1. Retten til deltakelse synes å være nevnt som et eksempel på et aktuelt virkemiddel for å ivareta den grunnleggende bestemmelsen om sikring av rettigheter, men kan ikke anses som en uttømmende regulering av virkemidlene.<sup>114</sup>

Artikkel 15 (2) omfatter statens plikt til å konsultere urfolk i saker om utnyttelse av naturressurser i områder hvor staten sitter med eierrettighetene. Urfolk har også rett til utbytte og rett erstatning etter siste setning.

Denne gjennomgangen viser at opprettelse av nasjonalparker er tiltak som berører reindriften direkte, og som således omfattes av ILO-169.

### **3.4.4 Urfolkserklæringen av 2007 (UNDRIP) og FNs sluttokument av 2014**

FNs sluttokument fra 2014 bekrefter innholdet i FNs erklæring om urfolksrettigheter (UNDRIP) av 2007, og konkretiserer hva disse rettighetene innebærer i praksis.

Et særlig viktig prinsipp er nedfelt i sluttokumentets artikler 3 og 20, hvor urfolk har rett til å gi et fritt og forhåndsinformert samtykke ved lover og administrative tiltak eller planer som berører dem og deres landområder. Dette prinsippet ble slått fast i saken Poma Poma vs. Peru,<sup>115</sup> og har naturlig nok innvirket på utformingen av de nevnte artikler i sluttokumentet.

---

<sup>112</sup> Se International Labour Conference, 75th Session, 1988, Report VI (2) s. 48.

<sup>113</sup> NOU 2007:13 A, punkt. 5.6.5.7.

<sup>114</sup> Ibid, punkt. 5.6.5.9.

<sup>115</sup> Communication no. 1457/2006.

Saken gjaldt statens omdirigering av en elv som medførte at viktige våtmarker for en lamafarm gradvis tørket ut. Lamafarmen dannet livsgrunnlaget for eierne, og uttørkingen forårsaket massedød av lamaer. Menneskerettskomiteen uttalte følgende:

«... The Committee considers that participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free, prior and informed consent of the members of the community. In addition, the measures must respect the principle of proportionality so as not to endanger the very survival of the community and its members.»<sup>116</sup>

Sluttdokumentet er et viktig verktøy for implementeringen av UNDRIP, og som Norge har forpliktet seg til å følge opp.

Utenriksdepartementet uttalte i etterkant av vedtaket at sluttdokumentet ikke er et folkerettslig bindende dokument, men at den er politisk forpliktende. Departementet understreket videre at dokumentet ikke anses å gå lengre enn Urfolkserklæringen når det gjelder forpliktelser for Norge.<sup>117</sup> I denne sammenheng kan det vises til S. James Anaya<sup>118</sup> som slår fast at Urfolkserklæringen bygger på universelle rettigheter som har sitt grunnlag i internasjonal sedvanerett. Dette innebærer at Urfolksdeklarasjonen på flere områder gir uttrykk for alminnelige internasjonale rettsprinsipper som uansett er juridiske bindende for statene.

## **4 VEKTLGGING AV REINDRIFTSINTERESSER VED OPPRETTELSE AV NASJONALPARKER**

### **4.1 Vektleggingsregelen i finnmarksloven**

Hensynet til samiske interesser ved inngrep ble for alvor satt på dagsorden ved Samerettsutvalget.<sup>119</sup> Utvalget foreslo en egen sameparagraf i Grunnloven<sup>120</sup>, og begrunnet dette med flere viktige hensyn, herunder at dette ville bidra til en sterkere vektlegging av samiske interesser, samtidig som dette ville «...fastslå myndighetenes ansvar for samisk kultur i en særskilt forpliktende form.»<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> Ibid, para 7.6.

<sup>117</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/konferanse-urfolk/id2001925/> (Sist besøkt 4.november 2015).

<sup>118</sup> Gáldu čála, Tidsskrift for urfolks rettigheter (NR.2/2008), s.46.

<sup>119</sup> Samerettsutvalget ble nedsatt etter tilråding fra Justisdepartementet ved kronprinsregentens resolusjon av 10. oktober 1980. Deres første delinnstilling er NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling.

<sup>120</sup> Jfr. § 110 a.

<sup>121</sup> Jfr. NOU 1984:18 *Om samenes rettsstilling*, punkt 10.9.2.

I sin andre delutredning foreslo samerettsutvalget en allmenn vektleggingsregel som skulle gjelde for alle inngrep i samiske områder i landet, og viste til at «...det samiske aspektet skal være et moment, både når det avgjøres om tiltaket skal tillates og når det skal settes vilkår for tillatelsen. I vurderingen skal også tidligere inngrep i området trekkes inn.»<sup>122</sup> Utvalget la til grunn at vektleggingsregelen ved inngrep er ment som en

«...prinsippbestemmelse som skal ligge i bunnen når det treffes vedtak i slike saker. Det går uttrykkelig frem av bestemmelsen at den ikke bare vil komme inn når innholdet i en tillatelse skal fastsettes, men at den også kan være utslagsgivende for om tillatelse i det hele tatt kan eller bør gis».<sup>123</sup>

Forslaget om vektleggingsreglene er nedfelt i fml. § 4 andre ledd, og må anses som en konkretisering av de forpliktelser som staten allerede har som følge av internrettslige og folkerettslige bestemmelser. Etter denne bestemmelsen skal det ved tiltak som kan medføre endret bruk av utmark, foretas en vurdering av hvilke virkninger dette vil ha for blant annet samisk kultur og reindrift i Finnmark. Samerettsutvalget viste til at vektleggingsregelen skal sikre at hensynet til samisk kultur trekkes inn som et sentralt avveiningsmoment når det skal fattes vedtak om naturinngrep i samiske bruksområder.<sup>124</sup> Utvalgets syn om at disse reglene skulle gjelde for hele landet, fikk ikke gehør hos departementet. De viste til finnmarksloven gjelder for Finnmark fylke, og at det var igangsatt et utredningsarbeid om samiske rettigheter til land og vann for områdene sør for Finnmark.<sup>125</sup>

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

Sametinget har med hjemmel i fml. § 4 første ledd utarbeidet retningslinjer for hvordan virkningene av inngrep skal bedømmes.<sup>126</sup> I henhold til retningslinjene § 3 andre ledd, vil planer og vedtak om etablering av nasjonalparker eller andre typer verneområder kunne

<sup>122</sup> Samerettsutvalget I andre delutredning, NOU 1997:4, *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, punkt 8.3.3.1.

<sup>123</sup> *Ibid*, 8.3.3.3

<sup>124</sup> Ot. prp. nr. 53 (2002-2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark Fylke (finnmarksloven)*, punkt 2.4.9.

<sup>125</sup> *Ibid*, punkt 6.6.

<sup>126</sup> Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark (11.06.2007/738), § 3.



innbære endret bruk av utmark. Ved anvendelse av bestemmelsen skal det tas utgangspunkt i den «sedvanlige bruken av området og vurderes hvorvidt denne bruken vil kunne videreføres». Det heter videre at det i denne vurderingen «...bør legges vekt på tidligere tiltak i området og det nye tiltakets karakter, varighet og omfang». Endret bruk av meahcci/utmark kan også omfatte «midlertidige disponeringer og tiltak som medfører økt støynivå, økt forurensning eller forstyrrelser». Det samme vil gjelde for nye fysiske inngrep og utvidelse av eksisterende tiltak.

I retningslinjene § 5 skal det også vurderes hvilke virkninger vedtak eller tiltak vil kunne få for reindriften. Her heter det videre at:

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

I forarbeidene til finnmarksloven ble det slått fast at ikke enhver arealdisponering er å anse som endret bruk, men at dette må avgjøres i hvert enkelt tilfelle.<sup>127</sup> Her vises det til at etablering av nasjonalparker og andre verneområder ikke er å anse som «endret bruk av utmark», såfremt bruken kan fortsette som før.

Sametingets retningslinjer skal vurderes, og dersom offentlige myndigheter ikke vurderer hvilken betydning vedtaket vil ha for samisk kultur i henhold til retningslinjene, vil dette utgjøre en saksbehandlingsfeil som kan få betydning for vedtakets gyldighet.<sup>128</sup>

#### **4.2 Vektleggingsregelen etter naturmangfoldloven § 14 andre ledd**

Naturmangfoldloven § 14 andre ledd er en materiellrettslig bestemmelse som stiller krav om at naturgrunnlaget for samisk kultur skal vektlegges i saker som kommer i direkte berøring med samiske interesser. Bestemmelsen er ny i naturvernlovgivningen, og er et resultat av konsultasjoner med Sametinget. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med de folkerettslige forpliktelser som Norge har ovenfor samene som urfolk.

Når det planlegges inngrep som vil berøre reindriftens beiteområder, må det foreligge et vedtak til grunn, jfr. forvaltningsloven (fvl) § 2 (a). Vedtak om inngrepstillatelser kan inndeles i følgende tre hovedkategorier: 1) Vedtak om enkelttilfelle av naturinngrep, herunder

<sup>127</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), Kap. 9, Til § 4.

<sup>128</sup> Ibid, punkt 7.3.4.

enkeltvedtak i henhold til fvl § 2 (b), 2) Forskrifter om bruk og utnytting av naturen, herunder rådighetsinnskrenkninger ved opprettelse av verneområder, jfr. fvl § 2 (c), 3) Vedtak om planer og om konsekvensutredninger som gis med hjemmel i plan- og bygningsloven.<sup>129</sup> For verneområder er vedtakskategori 2 særlig relevant.

Vektleggingsregelen i § 14 andre ledd synliggjør for det første at hensynet til samiske interesser er relevant. For det andre skaper dette en forpliktelse for vedtaksmyndigheten om å klarlegge samiske hensyn, herunder synliggjøre hvordan samiske hensyn er blitt vektlagt i forhold til andre interesser. SRU-II la til grunn at selv om et vedtaksorgan ikke er forpliktet til å vurdere alle enkelthetene i innvendingene som fremmes mot et planlagt inngrep, vil de måtte vurdere helheten av disse. Vedtaksorganet har således en særlig plikt til å vektlegge samiske hensyn ved denne avveiningen. Minstekravet må være at de samiske aspektene har vært en del av vurderingstemaet, og at innvendingene blir vurdert på en adekvat måte.<sup>130</sup>

Nasjonalparker og andre verneområder større enn 500 km<sup>2</sup> skal utredes etter reglene i plan- og bygningsloven såfremt «...planene fører til en vesentlig endring i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet».<sup>131</sup> Konsekvensutredningen skal kartlegge verneverdier, brukerinteresser, inngrep og konsekvenser av ulike vernealternativer innenfor utredningsområdet.

I naturmangfoldloven er det gjennom vektleggingsbestemmelsen tatt høyde for at det ved vern skal legges tilbørlig vekt på «samisk kultur». Begrepet omfatter også reindriftskulturen, og må ses i sammenheng med § 1, hvor bevaring av naturen skal skje på en bærekraftig måte «...også som grunnlag for samisk kultur». Naturmangfoldloven § 14 andre ledd jfr. § 1 er således et uttrykk for de forpliktelser som staten har til å sikre den reindriftsamiske kulturen etter SP artikkel 27.

I forarbeidene ble det drøftet hvorvidt naturmangfoldloven bør inneholde en egen vernekategori for å beskytte reindrift og annen samisk kulturutøvelse. Til dette spørsmålet la Biomangfoldlovutvalget til grunn at det ville være problematisk å forbeholde et verneområde kun for én type næring. Utvalget viste til at både nasjonalparker og landskapsvernområder kan bidra til å ivareta samisk kulturutøvelse gjennom deres formål om å sikre naturverdiene, og

---

<sup>129</sup> Samerettsutvalget I fremmet forslag til saksbehandlingsregler i henhold til denne inndelingen, jfr. NOU 1997:4, *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, punkt 8.1.

<sup>130</sup> NOU 2007:13 B, punkt 18.4.11.3.

<sup>131</sup> Jfr. § 2 (d) *Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover* av 19.12. 2014 (Ikrafttreden 01.10.2015).

ved at den bruken som er i samsvar med verneformålet kan fortsette.<sup>132</sup> Dette spørsmålet stod sentralt i konsultasjonene mellom Sametinget og Miljøverndepartementet, og der Sametinget forslo opprettelse av et *ressursforvaltningsområde* i samsvar med IUCNs vernekategori VI<sup>133</sup>, som en ny vernekategori i loven. Dette ville i følge Sametinget ivareta bærekraftig bruk og høsting på en bedre måte. Departementet viste til at naturvernloven ikke hadde en tilsvarende kategori, og at ressursbruk ikke er et mål med områdevern.<sup>134</sup>

Sametingets syn på dette punktet fikk ikke støtte fra departementet, men konsultasjonene ledet til enighet om at hensynet til samisk kultur skulle synliggjøres i formålsbestemmelsen og at det skulle inntas en egen vektleggingsbestemmelse som var knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur.<sup>135</sup>

Etter nml. § 41 «skal» berørte samiske interesser og Sametinget involveres ved oppstart av vernearbeidet. I denne prosess skal verneformål, verneverdier, lokal bruk og kunnskaper om verneverdiene, avgrensning av verneområdet og eventuelle følger avklares. Begrepet «skal», viser at vernemyndighetene er forpliktet til en slik involvering. Selv om vedtak om områdevern ikke medfører irreversible inngrep, kan restriksjonsnivåene som fastsettes for verneområdene og deres geografiske utstrekning, påvirke reindriften på en slik måte at kvalifikasjonskravet i ILO-konvensjonens artikkel 6 er oppfylt.<sup>136</sup>

Videre fremgår det av nml. § 14 andre ledd at hensynet til samisk kultur skal tillegges «tilbørlig vekt». Under konsultasjonene forslo Sametinget at det skulle legges «vesentlig vekt» på samisk kultur. Departementet mente at det ikke var naturlig å innta egen lovtekst om dette i naturmangfoldloven, men at det i stedet burde løses samlet sett for alle lover som berører samiske interesser gjennom oppfølging av SRU-II. Departementet ga likevel sin tilslutning til en vektleggingsregel for å sikre at hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur blir vurdert og tilbørlig vektlagt i praktiseringen av naturmangfoldloven.<sup>137</sup> Dette samsvarer med SRU-IIIs forslag til ny naturvernlov/naturmangfoldlov.<sup>138</sup>

---

<sup>132</sup> NOU 2004:28, punkt 21.5.3.

<sup>133</sup> International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources/Verdens naturvernunion, grunnlagt i 1948 og er en verdensomspennende naturvernorganisasjon med medlemmer fra en rekke stater, herunder Norge. Category VI, *Protected area with sustainable use of natural resources*, [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_assignment\\_1.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_assignment_1.pdf), side 22 (Sist besøkt 10. November 2015).

<sup>134</sup> Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), punkt 2.7.2.

<sup>135</sup> Konsultasjonsprosessen omtales i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), punkt 2.7.2.

<sup>136</sup> NOU 2007:13 B, punkt 20.5.4.4.

<sup>137</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), punkt 2.7.2.

<sup>138</sup> Forslag til bestemmelsen framgår av NOU 2007:13 B, s. 1262.

Samerettsutvalget viste til at en slik regel bør få anvendelse for myndighetenes underliggende vurdering av om det skal treffes et vernevedtak eller ikke, og ved revideringen av de reglene som i dag regulerer bruken av tidligere vernede områder. Dette vil også ha betydning for utformingen av verneforskriftene og samtidig bidra til å konkretisere statens folkerettslige forpliktelser. Vektleggingsregelen vil videre innebære at den folkerettslige beskyttelsen av retten til fortsatt samisk materiell kulturutøvelse etter SP artikkel 27, må trekkes inn i avveiningen av om områder skal vernes og med hvilket innhold.<sup>139</sup>

Bestemmelsen i nml. § 14 andre ledd er en viktig påminnelse om statens folkerettslige forpliktelser og hvilke hensyn som skal tas ved forvaltningens skjønnsutøvelse. Regelen er ikke bare en påminnelse, men skal også etterleves i praksis

I nml. § 7 framgår det hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for myndighetsbeslutninger, og er basert på miljørettslige prinsipper som har sitt opphav i internasjonal miljørett.<sup>140</sup> Disse prinsippene er nedfelt i §§ 8-12, og handler om hvilke andre hensyn som skal legges til grunn ved beslutning om vern, både når det gjelder forskrifter og ved individuelle avgjørelser.

I § 8 stilles det krav til myndighetenes kunnskapsgrunnlag, hvor også staten har en plikt til å legge vekt på tradisjonelle kunnskaper basert på samisk bruk. Denne bestemmelsen bygger på CBD artikkel 8 (j), og knytter seg ulike bruksmåter og forvaltningen av naturressursene.

Etter nml. § 9 skal det legges vekt på et føre-var-prinsipp, og kommer til anvendelse i de tilfeller hvor det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkningene for naturmangfoldet. Dette gjelder både ved forvaltningsbeslutninger og ved vurdering av tiltak. Forutsetningen for denne bestemmelsen er at det foreligger en reell risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Videre skal myndighetene etter § 10 legge vekt på hvilke andre eksisterende eller planlagte inngrep som er i området, og gjøre en helhetsvurdering av hvordan den samlede belastning innvirker på naturmangfoldet innenfor området.

§ 11 omfatter prinsippet om hvor mye miljøpåvirkeren skal betale, og § 12 legger vekt på miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.

Ved å se miljøprinsippene i sammenheng med hensynet etter § 14 andre ledd, skal vurdering og vektlegging skje i et spenningsfelt mellom naturfaglige prioriteringer, rekreasjons- og

---

<sup>139</sup> Ibid, punkt 20.5.4.5.

<sup>140</sup> Se nærmere Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), punkt 8.6.6.

næringsinteresser. En slik vektlegging skal skje ved vedtaksorganets skjønn, og reiser spørsmålet om hvordan staten skal ivareta de folkerettslige forpliktelsene de har ovenfor samene som urfolk.

Ved at samiske hensyn skal tillegges «tilbørlig vekt», indikerer dette at terskelen for å gjennomføre tiltak i tradisjonelle samiske områder er høyere enn utenfor disse områdene. Videre vil styrken av de samiske interessene ha betydning. Sterke samiske interesser vil gjøre terskelen høyere for å sette disse til side. Utover dette vil det være vanskelig å fastsette hvor grensen går mellom samiske og andres interesser. Dette vil måtte bero på en konkret vurdering. Vedtaksorganet må klargjøre relevante samiske hensyn, og hvordan disse er avveid. Hvis ikke dette er gjort, vil det vedtaket kunne kjennes ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil.<sup>141</sup> Vedtaksorganet må også trekke inn SP artikkel 27 i avveiningen, og det vil ha en særlig betydning om vedtaket innebærer en nektelse av retten til fortsatt materiell kulturutøvelse.

Ut fra dette kan det trekkes slutninger om at hensynet til samisk kulturs materielle grunnlag skal tillegges betydelig vekt, og hvor både konsultasjoner, aktiv medbestemmelse og sametingets retningslinjer<sup>142</sup> i betydelig grad vil legge føringer for vedtaksorganets beslutninger.

## **5. HVORDAN NASJONALPARKER PÅVIRKER REINDRIFTSUTØVELSEN**

### **5.1 Innledning**

I dette kapitlet vil jeg se nærmere på hvordan nasjonalparkene påvirker reindriftsutøvelsen. Dette vil jeg gjøre ved å foreta en overordnet gjennomgang av problemstillinger som er avdekket gjennom de undersøkelser som ble gjort i forbindelse med prosjektet «Reindrift og nasjonalparker», og som er omtalt under punkt 1.4 i denne oppgaven. Selv om prosjektet ble gjennomført før naturmangfoldloven trådte i kraft, har problemstillingene samme aktualitet i dag. Verneforskriftene for nasjonalparker<sup>143</sup> har en standardisert form, med tilpasninger til det enkelte verneområde. Målet med denne gjennomgangen er ikke å analysere besvarelsene i undersøkelsen, men å presentere noen sider ved nasjonalparker som reindriften opplever å være i strid med deres rett til bruk. Relevant rettspraksis vil bli omtalt i tilknytning til temaene.

---

<sup>141</sup> Se NOU 2007:13 B, punkt 18.4.7.1.

<sup>142</sup> Se fotnote 126

<sup>143</sup> Forskrifter til nasjonalparker finnes på Miljødirektoratets nettsider, jfr.

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Norges-nasjonalparker/> (Sist besøkt 14.12.2015).

## 5.2 Undersøkelsen «Reindrift og nasjonalparker»

### 5.2.1 Grensedragninger av nasjonalparkene er ikke tilpasset reindriften

I undersøkelsen påpekte flere reinbeitedistrikter at grensedragningen for nasjonalparkene var uhensiktsmessig. I forbindelse med opprettelsen av Blåfjella/Skjækerfjell nasjonalpark ønsket reinbeitedistriktet å utvide parkgrensen slik at de største pressområdene på vinterstid ble omfattet av vernet, i tillegg til et område med tulittforekomster i Østre Brandsfjell.

Reindriften ble ikke tatt hensyn til. I stedet ble lokalbefolkningens områder for scooterkjøring og andre fritidsinteresser holdt utenfor nasjonalparken. Det samme gjaldt områdene med tulittforekomster. I stedet ble reindriftshyttene inkludert i verneområdet, ved at grensen gjorde en «sving» som førte til at de ble tatt med.<sup>144</sup> Reindriften opplevde det som et paradoks at de som i utgangspunktet ikke ønsket vern, fikk holdt sine bruksområder utenfor i tillegg til at de gjennom kommunen fikk ansvar for forvaltningen. Reindriften hadde således liten mulighet til å påvirke forvaltningen gjennom nasjonalparkrådet.<sup>145</sup>

For nasjonalparkene Reisa og Junkerdal viser rapporten at grensedragningen ikke samsvarer med reindriften bruk,<sup>146</sup> og for reinbeitedistriktene som er berørt av nasjonalparkene i Øvre Anárjohka og Børgefjell ble det gitt uttrykk for at nasjonalparken kunne vært større. Dette er også begrunnet ut fra at avgrensningene ikke er tilpasset reindriften naturlige sammenhengende beite- og driftsområder. Avgrensningen for flere av nasjonalparkene bærer preg av å være tilpasset hensynet til lokale- og økonomiske interesser, og som har blitt tillagt tyngre vekt enn reindriften interesser.<sup>147</sup>

### 5.2.2 Restriksjoner for bruk av motoriserte kjøretøyer

Reindriften bruk av snøscooter i nasjonalparkene er akseptert som driftsmiddel innenfor alle nasjonalparkene. Når det gjelder bruken av barmarkskjøretøyer er dette mer konfliktylft. Et flertall av distriktene mente imidlertid at disse restriksjonene ikke utgjorde et hinder for reindriften utøvelsen, blant annet fordi reindriften moderate og nødvendige kjøring jevnt over var akseptert av myndighetene. Distriktene var imidlertid opptatt av å begrense egen barmarkskjøring og at de ønsket å styre dette selv ut fra behovet, og ikke gjennom strengere regelverk.<sup>148</sup> For nasjonalparker som ligger innenfor reindriften sommerbeiteområder vil

---

<sup>144</sup> Jfr. Delrapport 1, s. 12.

<sup>145</sup> NIBR-rapport 2008:1 *Blåfjella - Skjækerfjella Låarte - Skæhkere Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark*, s.12.

<sup>146</sup> Delrapport 1, s.14.

<sup>147</sup> *Ibid*, s. 13.

<sup>148</sup> *Ibid*, s. 15.

distriktene i større grad oppleve restriksjonene som problematisk, da barmarkskjøretøyer er nødvendige driftsmidler ved gjerdearbeid, driving og gjeting.

Høyesteretts ankeutvalg behandlet anke for ilagt straff for reindriftsutøvere som hadde kjørt ulovlig med scooter i forbindelse med isfiske i Stabbursdalen nasjonalpark.<sup>149</sup> Reineierne hevdet at kjøringen hadde skjedd i forbindelse med reindrift. Anken ble ikke tatt til følge. Utvalget viste til allmennpreventive hensyn og la også til grunn at

«...hensynet til samisk kultur kan ikke begrunne motorferdsel i nasjonalparken av den art som saken gjelder, utover det som følger av bestemmelsene i motorferdselloven, naturmangfoldloven og forskrift om verneplan for Stabbursdalen nasjonalpark...»

I RG 1997 s. 1361 (Hålogaland Lagmannsrett) fremmet et reinbeitedistrikt krav om erstatning på bakgrunn av innskrenkninger i motorisert ferdsel på barmark i Saltfjellet – Svartisen nasjonalpark og Gåsvatnan og Saltfjellet landskapsvernområder. Distriktet begrunnet kravet i folkerettslige bestemmelser, herunder SP artikkel 27. Lagmannsretten ga ikke reineiere medhold, blant annet under henvisning til reindriftenes tilpasningsplikt, og at fordelene ved vern var større enn ulempene.

### 5.2.3 Økt rovdyrpress

Et spørsmål som flertallet opplevde som særlig problematisk, var forholdet til rovdyr. Flere nasjonalparker har som formål å sikre biotoper for rovdyr, eksempelvis Blåfjella-Skjækerfjell nasjonalpark hvor rovdyrtrykket i deler av området er blitt så stort at reinen har skydd viktige kjerneområder. Utover dette var oppfatningen at hovedårsaken til rovdyrproblemene ikke nødvendigvis skyldtes nasjonalparken i seg selv, men den generelle rovdyrpolitikken. Det ble likevel uttrykt bekymring for at nasjonalparkene skulle bli oppfattet som et friområde for rovdyr.<sup>150</sup>

### 5.2.4 Restriksjoner for bygging av gjerder, anlegg og nødvendig husvære

Rapporten omtaler ikke den delen av spørreundersøkelsen som omhandler nasjonalparkenes innvirkninger på retten til å sette opp gjerder, anlegg og husvære, men dette er virksomhet som verneforskriftene har restriksjoner for.

---

<sup>149</sup> HR 2015 s. 1397 U.

<sup>150</sup> Delrapport 1, s.16.

Av besvarelsene i spørreundersøkelsen går det fram at reindriften opplever at deres rettigheter til å sette opp bygg og anlegg som begrenset. Det samme gjelder uttak av materialer til gjerder, brensel og husflid.

I RG 1999 s. 1132 (Hålogaland Lagmannsrett) var et reinbeitedistrikt blant annet tiltalt for å ha oppført gjeterhytter i strid med fredningsbestemmelser for Børgefjell nasjonalpark. Reineierne hadde ikke sendt byggesøknad da dette var midlertidige grensevokterhytter, og ble dømt for oppføringen av hyttene.

### **5.2.5 Restriksjoner for bærplukking, jakt og fiske**

Rapporten omtaler heller ikke den delen av spørreundersøkelsen som gjelder retten til bærplukking, jakt og fiske. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at et mindretall opplever disse rettighetene som begrenset, mens et flertall høster av disse naturressursene som tidligere.

### **5.2.6 Kommersialisering og markedsføring av nasjonalparker**

Et annet konfliktområde som ble påvist av et stort flertall av distriktene var kommersialisering og markedsføring av nasjonalparker som et ledd i masseturisme/organisert turisme og som en inntektskilde til kommuner og bygder.<sup>151</sup> Dette opplever reindriften som en reell trussel mot næringen, fordi det genererer forstyrrelser inn i beiteområdene som fører til begrensninger i bruken av beitearealene i de områder hvor trykket er størst. Det er i rapporten vist til at innskrenkninger av beiteområdene gjør at gjenværende arealer blir stadig viktigere.

### **5.2.7 Økt virksomhet i randsonene til nasjonalparken**

Flere distrikter viste til at randsonene<sup>152</sup> til nasjonalparkene er populære mål for hyttebygging og turistanlegg, blant annet i forhold til Junkerdal nasjonalpark. Denne trafikken medfører at forstyrrelsene i verneområdene blir større.

### **5.2.8 Manglende involvering i verneprosessene**

I rapporten framgår det at et flertall av distriktene opplevde verneprosessen som dårlig eller svært dårlig på grunn av manglende involvering av reindriftsinteressene. Flere ga uttrykk for at de følge seg overkjørt.<sup>153</sup> Et eksempel på dette er opprettelsen av nasjonalparken i Blåfjella/Skjækerfjellet, som er en Norges største nasjonalparker. På grunn av den dårlige

---

<sup>151</sup> Delrapport 1, s. 17.

<sup>152</sup> Med randsoner mener jeg de områder som grenser til nasjonalparkene.

<sup>153</sup> Jfr. Delrapport 1, s. 11.



prosessen valgte reindriften å trekke seg ut av nasjonalparkrådet fordi de ikke ble hørt i forhold til grensefastsettingen av nasjonalparken.

### 5.2.9 Oppsummering

Et flertall av reinbeitedistriktene ga uttrykk for at fordelene med vern er større enn ulempene fordi dette kan bidra til å sikre beitearealene mot fysiske inngrep. For nasjonalparker som er lokalisert innenfor rene vinterbeiteområder og liggende langt fra bilvei, er fordelene særlig merkbar. I vinterområdene er scooterkjøring for allmennheten strengt regulert og innebærer dermed færre forstyrrelser. For nasjonalparker som ligger innenfor barmarksbeiter og helårsdistrikter opplever distriktene flere ulemper, da disse områdene genererer mer folk inn i reinbeiteområdene. Dette skyldes blant annet kommersialisering og markedsføring av opplevelsesturisme.<sup>154</sup>

Ingen av nasjonalparkene utgjør begrensninger i reindriftens beiterett, men manglende medbestemmelse og innflytelse i verneprosessene har ført til at flere av nasjonalparkenes avgrensninger ikke er tilpasset reindriftens bruk av områdene. Dette er særlig merkbart for distrikter med nasjonalparker lokalisert i høgfjellet, da randsonene er spesielt attraktive for fritidsaktiviteter og hyttebygging. Det blir også påpekt at lovverk og forskrifter ikke er tilpasset reindriften, og at reguleringene gjør at næringen driver «på myndighetenes nåde».<sup>155</sup>

Konklusjonene fra rapporten viser at hovedproblemet med etablering av verneområder i reindriftens beitearealer ikke først og fremst knytter seg til innskrenkende bruk, men til involvering og medvirkning i verneprosessene. Dette kan illustreres ved det første folkemøtet om Blåfjella-Skjækerfjell og Lierne nasjonalparker i Snåsa, hvor representanten fra Nord-Trøndelag Fylkeskommune sammenfattet møtet slik:

«Det kom meget klare sterke synspunkter på statlige myndigheters, herunder Fylkesmannens overkjøring av lokalbefolkningen. Konflikten gikk ikke på den felles vilje til vern om anerkjente naturherligheter, men gikk på eierskapet til prosessen og mistro til statlige myndigheter...».<sup>156</sup>

Fylkesmannen fikk kritikk for å kjøre lukkede prosesser, og at vernet snarere var begrunnet i inngrepsfri natur og naturgeografi enn nasjonale verneverdier.

---

<sup>154</sup> Delrapport 2, s.6.

<sup>155</sup> Delrapport 1, punkt 3.4.

<sup>156</sup> Arnesen, Riseth, *Konfliktfyllda naturskyddsprosesser i Norge*, Omstridd natur (2008), s. 99.

Når det gjelder markedsføring og kommersialisering, kan det vises til St.prp. nr. 65 (2002-2003),<sup>157</sup> hvor det blir det gitt uttrykk for at «sentrene er viktige leverandører av ulike naturopplevelser til turister og lokalbefolkningen og er viktige besøkpunkter for reiselivsnæringen». Ved at nasjonalparker ofte markedsføres som «uberørte villmarksområder», vil dette naturlig nok tiltrekke seg turister. Casestudier fra Dovrefjell-Sunndalsfjella, Femundsmarka og Reisa nasjonalparker med tilhørende randsoner konkluderer også med at turismen har økt rundt alle de tre parkene, og hvor veksten er størst i forhold til de aktivitetsbaserte tilbud og bedrifter. Det går fram av denne konklusjonen at både «...landbruket og reindriftsnæringens bruk av områdene ser ut til å være relativt stabil, men generelle utviklingstrekk gir grunn for å anta at denne kan bli noe redusert».<sup>158</sup>

### 5.3 Forvaltningsplaner og forvaltning av verneområder

For nasjonalparker og landskapsvernområder skal det samtidig med vernevedtaket legges ved utkast til forvaltningsplan.<sup>159</sup> Denne planen skal sikre en helhetlig og forutsigbar forvaltning av verneområder og inneholder retningslinjer for forvaltning og fortolkninger av vernebestemmelser. Planen kan også gi retningslinjer for skjønnsutøvelsen, men kan ikke oppstille nye rettigheter og plikter utover rammene i loven og verneforskriften. Verneforskriften utgjør således rammen for forvaltningsplanen.

Utarbeidelse av forvaltningsplaner skal skje etter § 5.4 i retningslinjene som er inngått i avtale mellom Sametinget og Miljødepartementet og som er omtalt under punkt 2.2.2. Etter retningslinjene § 6 skal forvaltningsmyndigheten påse at samiske interesser blir ivaretatt, og at forvaltningen skal skje i samsvar med konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget. Konsultasjonsprosessen og retningslinjene vil være viktige verktøy i denne sammenheng.

Kongen, det vil si Regjeringen, er øverste myndighet etter loven, jfr. nml. § 62 første ledd, men kan delegerer myndighet til kommunen etter annet ledd, eller særskilt forvaltningsmyndighet etter tredje ledd. I 2010 besluttet Regjeringen å etablere en ny forvaltningsmodell for verneområder etter naturmangfoldloven. Den bygger på forutsetningene om en lokal, enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning. Modellen er begrunnet

---

<sup>157</sup> Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003, punkt 3.13, Post 77.

<sup>158</sup> Norsk institutt for naturforskning (NINA), Fagrapport 72 (2003): *Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet*, Delrapport 2: Kartlegging av næringsaktiviteter og oppfatninger om vernerestriksjoner, punkt 4.3.

<sup>159</sup> Jfr. nml. §§ 35 og 36 siste ledd.

ut fra behovet for en styrket forvaltning etter kravene i FNs konvensjon om biologisk mangfold.<sup>160</sup>

I dag skjer forvaltningen av nasjonalparkene gjennom et interkommunalt nasjonalparkstyre/verneområdestyre, og har en sterk politisk forankring ved at de velges av politisk nivå i kommunen, fylkestinget og Sametinget. Den samiske representasjon vil avhenge av områdets betydning for samisk kultur og næringsutøvelse, og settes sammen på bakgrunn av konsultasjoner mellom Sametinget og Miljøverndepartementet. Sametingets oppnevninger til nasjonalparkstyrene skjer på politisk nivå, noe som innebærer at reindriften ikke er sikret plass i styrene. Reindriften vil imidlertid være representert i rådgivende utvalg som skal være sammensatt av berørte brukerinteresser. Verneforskriften inneholder bestemmelser om rådgivende utvalg, og disse velges av nasjonalparkstyret

Dette framgår også av avtalen om retningslinjer for verneplanarbeid mellom Sametinget og Miljøverndepartementet § 6, hvor det heter at utformingen av forvaltningsregimet skal skje i samsvar med konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget.

Denne ordningen er i tråd med ILO-169 artikkel 15 nr. 1, og som innebærer en forpliktelse for staten til å sikre samisk deltaking ved bruk, forvaltning og bevaring av naturressursene i samiske områder. Sametinget vil også ha et særskilt ansvar til å foreslå representanter fra berørte reindriftsinteresser.

#### **5.4 Innebærer nasjonalparker erstatningsbetingende rådighetsinnskrenkning?**

Som jeg har redegjort for under kapittel 5.2 i denne oppgaven, kan nasjonalparkene medføre innskrenkninger som enten hver for seg eller samlet sett kan representere et inngrep i reindriften bruk. Det kan derfor stilles spørsmål til om opprettelse av nasjonalparker kan utgjøre en erstatningsbetingende rådighetsinnskrenkning. Et karakteristisk trekk ved rådighetsreguleringer er at det settes forbud mot eller begrensninger av enkelte former for rådighet, uten at det skjer noen overføring av rådighet fra eieren til andre rettssubjekter. Derimot innebærer en ekspropriasjon at det skjer en avståelse.

De alminnelige vilkårene for erstatning forutsetter årsakssammenheng mellom det økonomiske tap og den ansvarsbetingende handling. For rådighetsinnskrenkninger kreves det årsakssammenheng mellom grunneiers/rettighetshavers økonomiske tap og

---

<sup>160</sup> Prop. 1 S (2009-2010), jfr. Kap 1427, s. 222-223.

rådighetsinnskrenkningen. I Rt 1993 s. 321 (Hydalen) ble et område i Hydalen i Hemsedal lagt ut som landskapsvernområde. Etter verneforskriftene kunne jordbruksdriften på eksisterende areal fortsette som før, men det var forbud mot å gjøre inngrep som i vesentlig grad kunne endre landskapets art eller karakter, herunder oppføring av bygninger. Berørte grunneiere framsatte krav om skjønn med påstand om erstatning for skader og ulemper de ble påført på grunn av fredningen. Førstevoterende utalte:

«...Av overskjønnets bevisvurdering, som jeg må legge til grunn, følger at om ikke Hydalen var blitt lagt ut som landskapsvernområde, var det påregnelig at tomteeierne ville ha fått føre opp hytter på sine tomter. Det foreligger her således den nødvendige årsakssammenheng.»

Kravet til økonomisk tap ved rådighetsinnskrenkninger er et vilkår, men hvor tapets størrelse er et moment i forhold til vesentlighetsvurderingen.

Etter nml. 50 kan opprettelse av verneområder medføre økonomisk tap for berørte eiere og rettighetshavere.<sup>161</sup> Vilkårene for at erstatning er at vernet berører «igangværende bruk» og som på grunn av dette fører til en «vanskeliggjøring» av bruken. Når disse vilkårene er oppfylt, kan det utmåles erstatning etter oreigningsloven.<sup>162</sup> Bestemmelsen står i sterk kontrast til flere høyesterettsavgjørelser som har slått fast at utgangspunkt for reguleringer av eierrådighet normalt ikke medfører erstatningsplikt for det offentlige. I denne sammenheng kan det vises Rt 1979 s. 67 (Strandlovdommen), som er et sentralt prejudikat for dette utgangspunktet.

Forholdet mellom den foreslåtte erstatningsregelen og tidligere rettspraksis problematiseres ikke nærmere i proposisjonen. Regelen blir imidlertid betegnet som en «særbestemmelse» om erstatning, som blant annet skal gjelde ved opprettelse av nasjonalparker. Departementet begrunner regelen med at områdevern kan føre til så store restriksjoner på næringsvirksomhet at det er rimelig at økonomisk tap blir erstattet. Dette kunne også være et positivt bidrag i samarbeidet med berørte grunneiere og rettighetshavere i verneprosesser og i forvaltningen av etablerte verneområder. Rettighetshavere omfatter også utøvere av reindriftsrett.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Erstatningsordningen ble fulgt opp i Prop 1 S (2009-2010) kap. 1427 post 34 med en økning på 29 mill. kroner.

<sup>162</sup> Lov av 6. juni 1984 nr.17.

<sup>163</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), kap. V, Til § 50.

I proposisjonen er det kun «igangværende bruk» som skal erstattes, og gjelder bruk som «...faktisk foregår på vernetidspunktet, i motsetning til bruk som er opphørt eller som ennå ikke er igangsatt».<sup>164</sup>

I tidligere rettspraksis skilles det mellom spørsmålet om hvorvidt inngrepet rammer en etablert bruk, eller forventninger om framtidig bruk. Denne sonderingen er i de fleste tilfeller blitt anvendt for *ikke* å tilkjenne erstatning for framtidig bruk.<sup>165</sup> Avgjørelsene kan imidlertid ikke tolkes antitetisk ved at erstatning alltid skal tilkjennes inngrep som skjer i etablert bruk. Det kan i denne sammenheng vises til Rt 1973 s.705 (Krokedalsdommen), hvor saken gjaldt krav om erstatning som følge av fredning av Vikedalselvens utløp og som førte til at en fisker ble berøvet sitt yrke. Høyesterett uttalte at selv om fredningen rammet rettighetshaveren hardt og var «meget vesentlig», ble han ikke tilkjent erstatning. De uttalte videre at:

«Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det - for så vidt ingen avståelse blir krevd - skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105».

Vesentlighetskravet er også blitt vurdert i forhold til samiske interesser i RG 1997 s.1361 (Hålogaland Lagmannsrett), hvor reindriften fremmet krav om erstatning som kompensasjon for innskrenkninger i barmarkskjøring i forbindelse med reindrift. Dette ble ikke tatt til følge av Lagmannsretten som uttalte:

«Det forhold at den samiske befolkning i gitte situasjoner kan ha et særlig vern etter folkerettslige regler, kan ikke medføre at erstatningsplikten etter naturvernloven er utvidet i forhold til øvrige interesser som berøres. All næringsdrift må tåle vidtgående innskrenkninger dersom virksomheten anses som skadelig for naturen og miljøet.»

Spørsmålet om hva som ligger i begrepet «igangværende bruk» etter nml. § 50 var for øvrig oppe i en sak for Halden Tingrett<sup>166</sup> i 2013. Saken gjaldt krav om erstatning som følge av et vedtak om naturreservat som hindret framtidig utbygging på eiendommene. Tingretten uttalte at:

«...for å få utmålt en erstatning etter § 50, kreves «igangværende bruk» av den virksomhet som det søkes erstatning for, nemlig utvikling av eiendommene til boligformål. Det er ikke igangsatt eller bygget ut boliger. Ei heller er nødvendige tillatelser fra offentlig myndighet, slik som plan- og bygningsetat, gitt.»

---

<sup>164</sup> *Ibid* punkt 12.7.2.

<sup>165</sup> Se Rt 1993 s. 321 (Hydalen), s. 326.

<sup>166</sup> THALD-2013-59269.

Ved vurderingen av om kravet til «vanskeliggjøring» er oppfylt eller ikke, blir det presisert i proposisjonen at det kun er «...ulemper som har økonomisk betydning som skal hensyntas.».<sup>167</sup> Videre blir et i proposisjonen slått fast at retten til erstatning skal «...skal innføre uten noen lovfestet vesentlighetsterskel. Departementet mener en slik endring sikrer større likebehandling og en forenkling.».<sup>168</sup> Dette står også i sterk kontrast til tidligere rettspraksis, hvor nettopp vesentlighetskravet har stått sentralt.<sup>169</sup>

Framgangsmåten ved krav om erstatning skal skje etter reglene i nml. §51.

De nye erstatningsreglene innebærer at innskrenkninger i reindriftens bruk kan kreves erstattet. Vurderingstemaer i forhold til økonomisk tap må knyttes til omfang av restriksjoner, hvilke deler av årstidsbeitene om rammes, og hvordan nasjonalparken vil virke inn på reindriften i forhold markedsføring og kommersialisering, aktiviteter i randsonene m.m. Til å foreta slike vurderinger vil det kreves sakkyndige med fagkunnskaper i reindrift.

Hvilke effekter et vernetiltak kan ha for reindriften, jfr. kravet om årsakssammenheng, vil således måtte bero på en konkret vurdering, eksempelvis dokumentasjon på økt trafikk, forstyrrelser, og hvordan nasjonalparkene blir markedsført og kommersialisert.

Hva som er å anse som økonomisk tap kan dreie seg om hvilke ekstraordinære tiltak som må iverksettes for å kunne fortsette driften, herunder merutgifter i forbindelse med gjeting og reinsamlinger. Det kan også komme på tale å beregne økonomisk tap ut fra merslitasje vernet medfører for andre årstidsbeiter.

## 6 VURDERINGER

### 6.1 Opprettelse av nasjonalparker og politisk skjønnsutøvelse

Områdevern etter naturvernloven av 1970 bygget på sterk statlig styring, som etter hvert skapte sterk misnøye hos lokalbefolkningen og berørte samiske interesser.

Naturmangfoldloven er en fullmaktslov, hvor Regjeringen er øverste myndighet etter loven, jfr. nml. § 62 første ledd, og hvor Regjeringen kan delegere myndighet til kommunene etter andre ledd. Verneområder utpekes gjennom politiske prosesser som våre mest verdifulle naturområder. Myndighetene har fått kritikk for at utvelgelsen ikke skjer med utgangspunkt i

---

<sup>167</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), punkt 12.7.2.

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> Se Rt 1989 s. 1339 (Biliås), s. 1344.

naturvitenskaplige kriterier, men ut fra andre hensyn. Et eksempel på dette er saken om skogvern, hvor Regjeringen og stortingsflertallet ikke ville binde seg til forskernes råd om vern av norsk skog, blant annet på grunn av hensynet til privat eiendomsrett og ønsket om å unngå konflikter.<sup>170</sup>

Spørsmålet om hvorvidt vilkårene for å opprette nasjonalpark foreligger, og om reguleringer samsvarer med lovens rammer, kan prøves for domstolene i likhet med andre typer forvaltningsvedtak. Domstolene vil imidlertid være tilbakeholdne med å prøve om vilkårene for vern er til stede, da dette i stor grad er basert på vedtaksmyndighetenes skjønn. I Rt 1995 s. 1427 gjaldt spørsmålet om hvorvidt opprettelsen av to naturreservater var gyldig i forhold til vilkåret «spesiell naturtype» etter naturvernloven § 8. Selv om Høyesterett anså seg kompetent til å prøve om lovens vilkår for opprettelse av naturreservat forelå, la de til grunn at «...domstolene bør være tilbakeholdne med å fravike det faglige skjønn bak et fredningsvedtak».

Ved at vurderingene er overlatt til vedtaksmyndighetens skjønn, kan det være en viss fare for at prioriteringene blir farget av regjeringens politiske sammensetning. Saken om vern av skog som ble nevnt ovenfor, kan også tjene som et eksempel her. Stortingsflertallet var på dette tidspunktet (2003) dominert av høyresiden, og som tradisjonelt sett er opptatt av å verne om den private eiendomsretten. Et sosialistisk utgangspunkt ville i større grad være å ta hensyn til fellesskapet.<sup>171</sup>

Ulikt syn på naturvern kan naturlig nok føre til ulik vektlegging, ulike typer restriksjoner og restriksjonsnivåer, samtidig som vern kan bli anvendt som et verktøy for å båndlegge områder til andre formål. For reindriften kan dette bety at store deler av beitearealene blir regulert, samtidig som friluftsliv- eller miljøverninteressene blir tillagt større vekt, alt ut fra hvilke prioriteringer sittende regjering finner viktigst.

Naturmangfoldloven innebærer en innskjerping av skjønnsutøvelsen ved at loven har tydeligere bestemmelser i forhold til de prosessuelle rammene for vernevedtak etter saksbehandlingsreglene i nml. §§ 41–43. Disse bestemmelsene gjelder i tillegg til forvaltningslovens regler, og innebærer blant annet økt involvering og medvirkning fra

---

<sup>170</sup> Se omtale her: <http://forskning.no/skog-miljoovervakning-miljopolitikk-miljovern-naturvern-okologi/2008/02/dropper-forskernes-rad-om> (Sist besøkt den 10. desember 2015).

<sup>171</sup> Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA) har foretatt en gjennomgang av de ulike partiers naturstandpunkter. Disse kan leses her: <http://www.sabima.no/naturvalg2013> (Sist besøkt den 10. desember 2015).

berørte interesser. Som det ble redegjort for under kapittel 4.2, utgjør nml. § 14 andre ledd en ny og viktig bestemmelse om at hensynet til naturgrunnet for samisk kultur skal tillegges «tilbørlig vekt». Denne bestemmelsen stiller krav til saksbehandlingen hvor vedtaksmyndigheten har plikt til å utrede og vektlegge virkningene av planlagte tiltak for samisk kultur, og hvor krav om kvalifisert interesseovervekt for å gjennomføre vernetiltak i områder med sterke samiske interesser og konsultasjoner utgjør sentrale elementer. Ordlyden «tilbørlig vekt» skaper således en forpliktelse for vedtaksmyndigheten om å klarlegge samiske hensyn og synliggjøre hvordan samiske hensyn er blitt vektlagt i forhold til andre interesser. Bestemmelsen er en klar forpliktelse for vedtaksmyndigheten om å sikre det materielle grunnlaget til reindriftsutøvelsen.

Et viktig verktøy i saksbehandlingen ved vern er konsultasjonsavtalen og den inngåtte avtalen om retningslinjer for verneplanarbeid mellom Sametinget og Miljøverndepartementet. Hvorvidt disse retningslinjene vil ivareta reindriftens interesser, vil ikke bare handle om samspillet mellom Sametinget og staten, men også mellom Sametinget og berørte reindriftsinteresser. Sametinget må sørge for at reindriften involveres gjennom en aktiv og reell deltakelse. Om det ikke blir gjort, har staten en selvstendig plikt til å påse at en slik involvering skjer, både ved opprettelse av nasjonalparker og i forvaltningen.

Selv om retningslinjene ikke inneholder sanksjonsregler ved avtalebrudd, vil et brudd på konsultasjonsplikten også utgjøre et brudd på folkerettslige prinsipper.

Menneskerettskomiteen har fremhevet konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser som et viktig virkemiddel for å realisere et effektivt materielt kulturvern etter SP artikkel 27.<sup>172</sup> Dette forutsetter at konsultasjonene er reelle og gjennomføres med den målsetning om å oppnå enighet. Reindriftens deltakelse ved vern skal med andre ord være effektiv i den forstand at den har virket inn på avgjørelsens innhold. I retningslinjene for ILO-169 blir det presisert at konsultasjonsprosedyrene skal være hensiktsmessig og skape grobunn for enighet om, eller samtykke til, foreslåtte tiltak. Videre skal urfolk involveres på en slik måte at de er i stand til å påvirke utfallet slik at det kan oppnås konsensus.<sup>173</sup>

I noen tilfeller vil konsultasjoner ikke være tilstrekkelig for å oppfylle artikkel 27, men hvor staten gjennom forhandlinger må sikre at ressursutnyttelsen ikke under noen omstendigheter

---

<sup>172</sup> Se *Apirana Mahuika vs. New Zealand*, para. 9.6 og 9.8.

<sup>173</sup> *Indigenous & Tribal Peoples' rights in practice - A guide to ILO Convention No. 169, Chapter V, page 62.* [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_171810.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_171810.pdf) (Sist besøkt 10. Desember 2015).



setter retten til kulturutøvelse etter SP i fare.<sup>174</sup> Dette vil først og fremst gjelde ved tiltak som utgjør en reell trussel mot urfolkskulturens overlevelse, og vil nok bare i helt spesielle tilfeller bli satt på spissen i saker som omhandler vern.

## 6.2 Vern av naturmiljø - en menneskerett?

I forarbeidene la departementet til grunn at hensynet til det samiske naturgrunnlaget ikke nødvendigvis vil ha forrang innenfor det skjønnsrommet som tilligger myndigheten etter naturmangfoldloven.<sup>175</sup> Dersom det skulle oppstå motstrid mellom reindriftens interesser og verneinteresser, kan det reises spørsmål ved hvilke av disse hensynene som skal tillegges størst vekt. Dette vil bero på en avveining mellom miljørettslige forpliktelser og hensynet til samene som urfolk, og som kan være vanskelig da mange anser retten til et godt naturmiljø å være blant menneskerettighetene. Ved endringen av Grl. § 110 b uttalte flertallet i Kontroll- og konstitusjonskomiteen at «... forholdet mellom miljø og menneskerettigheter bør knyttes nærmere sammen.»<sup>176</sup> Det er også tatt til ordet for at vern av miljøet er en tredje generasjons menneskerettigheter.<sup>177</sup>

Grl. § 112 erstattet Grl. § 110 b. Bestemmelsen har fått en moderne språkdrakt, og skiller seg ikke i vesentlig grad fra Grl. § 110 b. Bestemmelsen har betydning for tolkningen av norsk miljørett og i forhold til vektlegging av miljørettslige hensyn i forvaltningsavgjørelser. I Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) uttalte Høyesterett følgende:

«Noen direkte slutning fra § 110 b for erstatningsplikten kan jeg imidlertid vanskelig se kan trekkes. Men bestemmelsen står plassert i vår høyeste rettskilde som uttrykk for hvilken betydning et godt natur- og livsmiljø tillegges, noe som neppe kan være uten betydning ved erstatningsvurderingen.»

Retten til et godt naturmiljø kan på den ene siden ta utgangspunkt i hensynet til menneskets eget behov, og vil i dette perspektivet være tett knyttet opp mot menneskerettighetene. EMK artikkel 8 gir beskyttelse mot tiltak som kan ramme menneskers helse og vil være særlig aktuell i forhold til forurensning som rammer direkte. Bestemmelsen kan også gjelde i forhold til andre typer forringelse av miljøet.<sup>178</sup> På den andre siden kan det tas utgangspunkt i

<sup>174</sup> Human Rights Committee, 85th session, CPR/C/CAN/CO 5 (20.04.2006), para. 9.

<sup>175</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), kap. 21, Til § 14.

<sup>176</sup> Innst. 187 S (2013-2014).

<sup>177</sup> Se Fauchald, Ole Kristian, *Miljø og menneskerettigheter*, Kritisk Juss 1989 s. 3– 17 (s. 6).

<sup>178</sup> Fauchald, Ole Kristian, *Menneskerettigheter og miljø*, Gjennomføring av internasjonale menneskerettigheter i norsk rett; Torkel Opsahls minneseminar (1995) s. 189-200.

naturens egenverdi, der naturens rettigheter skal respekteres og ivaretas som et felles samfunnsanliggende.<sup>179</sup>

Backer viser til at selv om bevaring av naturmangfoldet kan anses som en forutsetning for menneskets overlevelse, gir ikke dette loven noen forrang på linje med menneskerettskonvensjoner som er innlemmet i menneskerettsloven. Han mener det kan være berettiget å se mål og prinsipper i naturmangfoldloven som et program for ny lovgivning om særskilte naturressurser.<sup>180</sup>

Jeg vil ikke foreta nærmere drøftelser om dette, men vil i reindriftsperspektiv anføre at hensynet til menneskets behov og naturens rettigheter er to faktorer som virker side om side med hverandre, og hvor ivaretagelse av naturen bidrar til å skape et trygt livsmiljø som ivaretar menneskets liv og helse. Hvis verneområder opprettes for å unngå tunge tekniske inngrep og naturforurensninger, taler gode grunner for at hensynet til miljø vil veie tyngst. I et slikt perspektiv vil også reindriftens interesser nyte godt av vern. Hvis vernet derimot skal ivareta naturverdier for rekreasjon, kan det lettere argumenteres for at reindriftens interesser skal veie tyngst. Avveiningen må derfor bero på hvilke miljøhensyn som skal ivaretas.

### **6.3 Ivaretas reindriften i forvaltningen av nasjonalparkstyrene?**

Berørte samiske interesser skal ikke bare ha innflytelse ved opprettelse av nasjonalparker, men også i forvaltningen av disse. Både ILO-169 artikkel 7 og 15 (1) sammenholdt med SP artikkel 27, jf. artikkel 1 slår fast det sentrale prinsippet om at urfolk har rett til å delta i forvaltningen av grunn og ressurser i sine tradisjonelle bruksområder, og at de i størst mulig grad skal ha kontroll med sin egen utvikling. Deltakelsesretten kan oppfylles ved at disse interessene gis *representasjon* i eller *rett til å oppnevne* medlemmer i utvalg, råd, eller andre organer med rådgivende eller besluttede myndighet. Ulfstein og Graver viser til at deltakelsesretten etter ILO-169 artikkel 15 (1) innebærer at

«...det ikke kan treffes avgjørelser for eksempel etter plan- og bygningsloven, naturvernloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven uten at samene er representert i de organer som treffer avgjørelsene og som utøver forvaltningen eller på annen måte deltar i forvaltningen.»<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> NOU 2004:28, punkt 8.3.5

<sup>180</sup> Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven*, Tidsskrift for Eiendomsrett (2009) s 182-213, punkt 2.3.

<sup>181</sup> Ulfstein, Geir og Graver, Hans Petter, *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov* (2003), s.30.

Den nye forvaltningsmodellen for verneområder som ble innført i 2010, er et steg i riktig retning når det gjelder medvirkning. Forvalteransvaret er gjennom denne modellen overført fra statlige organer på fylkesmannsnivå til politiske organer på lokalt nivå. For nasjonalparker som berører samiske interesser skal Sametinget oppnevne representanter til verneområdestyrene. For at reindriftsinteressene skal bli ivaretatt i disse styrene, forutsetter dette at Sametinget oppnevner representanter fra *berørte* reinbeitedistrikter og ikke utelukkende hensyntar den samepolitiske tilhørigheten. Det kan derfor være en fare for at representanter som velges politisk verken har kjennskap til området eller reindriften som drives der. Reindriften vil gjennom denne modellen ikke sikres representasjon i nasjonalparkstyrene, og vil i ytterste konsekvens bare ha mulighet til å påvirke gjennom rådgivende utvalg. Selv om samene som urfolk er sikret plass i nasjonalparkstyrene, er det dermed ikke gitt at reindriften blir representert. I områder med sterke reindriftsinteresser, bør Sametinget som hovedregel oppnevne reindriftsrepresentanter inn i nasjonalparkstyrene. Dette kan skje gjennom egne konsultasjonsprosesser mellom Sametinget og berørte reinbeitedistrikter eller med reindriftenes næringsorganisasjon, Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL). SRU-II har for øvrig foreslått en egen bestemmelse om konsultasjonsplikt for Sametinget.<sup>182</sup>

Det er også en svakhet at samiske interesser ikke har en større representasjon i nasjonalparkstyrene enn tilfellet er i dag, noe som innebærer at samene vil være i et mindretall til tross for at de utgjør den største rettighetshaveren innenfor flere av nasjonalparkene. Eksempler på dette er styret for Varanger nasjonalpark, hvor samene utgjør 2 av 7 representanter eller Stabbursdalen nasjonalparkstyre hvor 1 av 4 representanter er oppnevnt av Sametinget. Ved oppnevning til nasjonalparkstyrene som ligger innenfor sentrale samiske bruksområder bør oppnevningen i framtiden skje etter samme modell som Finnmarkseiendommen.<sup>183</sup> Dette vil bidra til større grad av lik representasjon og som vil styrke reindriftenes rett til medbestemmelse og innflytelse i nasjonalparkstyrene slik det er nedfelt i ILO-169 artiklene 6 og 7, samt Urfolkserklæringen og sluttdokumentet fra 2014.

#### **6.4 Nasjonalparkenes innvirkninger på reindriftsutøvelsen**

Som det framgår av punkt 5.2.9 i denne oppgaven, kan opprettelse av nasjonalparker være et positivt bidrag til å beskytte beiteområdene mot inngrep. Nasjonalparkenes forskrifter

---

<sup>182</sup> Se NOU 2007:13 B, punkt 17.5.7.5 og s. 1250.

<sup>183</sup> Fml. § 7.

innskrenker ikke reindriftens beitebruk, og de enkelvis reguleringene i forhold til reindriftens aksessoriske rettigheter synes ikke å være av en slik karakter at de røkter ved selve retten til å drive reindrift. Det kan likevel være slik at restriksjonene *samlet sett* kan utgjøre en slik innskrenkning, og hvor effektene av dette kan bli forsterket ved at det etableres turismebaserte aktiviteter i tilknytning til nasjonalparkene. Dette fører til økte forstyrrelser, som gjør det mer krevende for reindriftsutøverne å holde flokken samlet innenfor årstidsbeitet.

Forstyrrelser vil være særlig problematisk for distrikter som har nasjonalparker innenfor barmarksbeitene, da dette vil øke behovet for gjeterhytter og bruk av barmarkskjøretøyer for å holde flokken under kontroll. I slike tilfeller kan det være vanskelig å forholde seg til de rammer som fastsettes i verneforskriften, og reindriftsutøverne kan således risikere å bli dømt for miljøkriminalitet under sin egen næringsutøvelse. Saken i RG 1997 s. 1361 (Hålogaland Lagmannsrett) gjaldt riktignok ikke brudd på vernebestemmelser, men krav om erstatning for innskrenket bruk av barmarkskjøretøyer. Mens det fra reindriftens side ble argumentert for at kjøringen var nødvendig ut fra et driftsmessig perspektiv, la lagmannsretten til grunn et miljøperspektiv og uttalte at

«...All næringsdrift må tåle vidtgående innskrenkninger dersom virksomheten anses som skadelig for naturen og miljøet. Reguleringer har medført total nedleggelse av næringsdrift for andre grupper.»

Dette eksemplet illustrerer at forståelse av de driftsmessige behovene er svært ulike, samtidig som dette også synliggjør behovet for dommere med fagkyndighet i reindrift.

Som det ble gjort rede for under punkt 5.2.1 kan uhensiktsmessige avgrensninger av nasjonalparkene føre til store ulemper for den praktiske reindriftsutøvelsen. De negative konsekvensene kan særlig gi seg utslag i de tilfeller hvor randsonene blir liggende innenfor sårbare beiteområder som kalvings- eller parringsland. I disse årstidsbeitene legges grunnlaget for reindriftens avkastning, og vil ved forstyrrelser kunne føre til tap som igjen gir store innvirkninger på reindriftens økonomi.

## **6.5 Sidevirkninger ved vern**

De største problemene med nasjonalparker er knyttet til markedsføringen av parkene som attraktive turistmål, og utnyttelsen av randsonene til inntektsgivende formål som eksempelvis fritidsbebyggelse.

Inngrep omfatter ikke bare utbygginger som fysisk innskrenker arealene, men også forstyrrelser som gjør at reinen trekker seg unna beiteområdene. Det er gjort et betydelig forskningsarbeid på dette feltet, både nasjonalt og internasjonalt, og som dokumenterer hvilke effekter ulike typer inngrep har på rein. Her er det slått fast at nasjonalparker kan representere et inngrep, nettopp som følge av økt turisme i nasjonalparkene og økt hyttebygging i randsonene av nasjonalparkene.<sup>184</sup>

Dette nødvendiggjør for det første at områdene som grenser opp mot nasjonalparkene blir utredet ved opprettelse av verneområder. For det andre må adgangen til å etablere turismebaserte prosjekter inngå som en del av konsultasjonsprosessen mellom Sametinget og statlige myndigheter. I denne prosessen er det særlig viktig å klargjøre hvilken adgang det skal være for organisert turisme innenfor nasjonalparkene.

## 6.6. Vern hvor bærekraftig næringsutøvelse er tillatt

Naturvernmyndighetene har siden 1960-tallet prioritert nasjonalparker som vernekategori for store verneområder, jfr. kategori II i IUCNs system.<sup>185</sup> IUCN kategori VI omfatter vernekategorien «Forvaltet ressursbeskyttelsesområde». Dette er upåvirkede naturlige systemer som forvaltes på en slik måte at naturverdier ikke går tapt, men som samtidig tillater bærekraftig næringsutøvelse for å dekke behovene i berørte lokalsamfunn.<sup>186</sup> Vern for bruk er ikke inntatt i naturmangfoldloven. Ved at denne kategorien hadde gått inn som en egen vernekategori eller som ett av formålene med nasjonalparker, ville reindriftens bruk hatt en bedre beskyttelse ved vern. Som det er redegjort for, ligger de fleste store nasjonalparkene innenfor tradisjonelle bruksområder for reindrift. Det er sannsynligvis reindriftens tilstedeværelse og kamp for å ivareta beitearealene som har bidratt til inngrepsfrie områder, og som i dag anses som verneverdige. I dette perspektivet har reindriftens bruk av områdene ikke utgjort en belastning, men tvert i mot vært en beskyttelse av naturverdiene. I prosjektet «Reindrift og nasjonalparker» blir det derfor foreslått at nasjonalparker bør benevnes som *tradisjonsparker med nasjonale verneverdier*, hvor ett av formålene bør være å sikre

---

<sup>184</sup> Vistnes, Nellemann og Strøm Bull, *Inngrep i reinbeiteland, Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker*, NINA Temahefte nr.26), kap. 4 og punkt 5.14 og 5.15.

<sup>185</sup> Se delrapport 2, s. 11 og [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_assignment\\_1.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_assignment_1.pdf), s. 16 (Sist besøkt 3. desember 2015).

<sup>186</sup> [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_assignment\\_1.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_assignment_1.pdf), s. 22 (Sist besøkt 3. desember 2015).

reindriftens tradisjonelle bruk.<sup>187</sup> Jeg deler en slik betraktning, og ordningen ville etter mitt skjønn ikke utgjøre noen konflikt med forvaltningsmålene i nml. §§ 4 og 5.

## **7 AVSLUTTENDE KOMMENTARER**

Problemstillingen for denne oppgaven er å drøfte hvilken vekt hensynet til samisk kultur har, herunder om reindriftens rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt ved opprettelse av nasjonalparker. Drøftelsen er gjort med utgangspunkt i vektleggingsregelen i nml. § 14 andre ledd, og er vurdert i forhold til de begrensninger som folkerettslige bestemmelser setter for vedtaksmyndighetens skjønnsutøvelse.

En viktig utfordring for vernemyndighetens skjønnsutøvelse, er at dette skjer i et spenningsfelt mellom naturvernfaglige prioriteringer, rekreasjons- og næringsinteresser, i tillegg til at tematikken ligger i et skjæringspunkt mellom nasjonal rett, samerett og folkeretten.

Vektleggingsregelen i nml. § 14 andre ledd er en overordnet prinsippregel som synliggjør relevansen av hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, herunder også hensynet til samisk sedvanerett. Urfolks rettsvern gir en beskyttelse mot tiltak som kan rukke ved det materielle grunnlaget for reindrifftsutøvelsen. Dette innebærer at dersom opprettelse av nasjonalparker fører til en nektelse eller vanskeliggjøring av reindrifftsutøvelsen, har staten plikt til å påse at tiltaket ikke blir gjennomført. Dette er sentrale vurderingstemaer i forhold til vektleggingsregelen.

Hvorvidt vektleggingsregelen er fulgt opp i praksis vil avhenge av om staten har overholdt konsultasjonsplikten, om samene har fått deltatt aktivt i beslutningsprosessen og om samene har innflytelse gjennom forvaltningsordninger som berører deres områder. SP artikkel 27 og ILO-169 artikkel 15 (1) legger betydelige føringer for vedtaksorganets beslutninger, og vil, hvis ikke dette er fulgt opp, kunne kjennes ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil.

En problemstilling som dukket opp underveis i skriveprosessen, og som bare er overfladisk berørt under punkt 6.2 i denne oppgaven, er forholdet mellom miljørettslige bestemmelser og urfolksretten. I praksis handler dette om hvordan allmennhetens rett til ren natur skal veies opp mot samenes rett til utøving av egen kultur og næring.

---

<sup>187</sup> Delrapport 2, s.11.

Dersom disse hensyn skulle bli satt på spissen i en avveiningsprosess, er det ikke gitt at urfolkshensynet går foran. Avveiningen vil måtte bero på hvilke miljøhensyn som skal ivaretas. Verneområder som opprettes med det mål å unngå tunge tekniske inngrep eller beskytte naturverdier mot utslipp og forurensninger, vil også gi en beskyttelse av reindriftens materielle grunnlag. Dette vil imidlertid ikke fritta vernemyndighetene for å følge opp de prosessuelle krav som følger av nasjonal og internasjonal rett for ivaretagelse av urfolks rettigheter.

## 8 Kilder

### Litteratur

Anaya, S. James, *Indigenous peoples in international law*, Second edition (Oxford 2004).

Anaya, S. James, *Urfolks rett til selvbestemmelse etter at urfolkserklæringen ble vedtatt*, Gáldu čála, Tidsskrift for urfolks rettigheter (NR.2/2008.)

Arnesen, Tor og Riseth, Jan Åge, *Konfliktfyllda naturskyddprocesser i Norge*, Omstridd natur (2008).

Danell, Öje, *Renskötrelsens robusthet- behov av ett nytt synsätt för att tydliggöra rennäringens förutsättningar och hållbarhet i dess socio-ekologiska sammanhan*, Rangifer Report No. 10 (2005).

Dudley, N. (Editor), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN (2008)

Fauchald, Ole Kristian, *Miljø og menneskerettigheter*, Kritisk Juss (1989) s. 3– 17.

Fauchald, Ole Kristian, *Menneskerettigheter og miljø*, Gjennomføring av internasjonale menneskerettigheter i norsk rett; Torkel Opsahls minneseminar (1995) s. 189-200.

Lorange, Inge Backer, *Tidsskrift for eiendomsrett* (2009), s. 182-213.

Ravna, Øyvind, *I hvilken utstrekning er samenes rett til reindrift vernet av EMK P1-1?* Retfærd nr. 125 (2009).

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

Sandström, Camilla mfl., *Omstridd natur* (Umeå 2008).

Smith, Carsten, *Samenes rettslige og politiske stilling i Norge*, Lov og Rett (1986).

Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 2. utgave (Oslo 2009).

Solem, Erik, *Lappiske rettsstudier* (Oslo 1933).

Ulfstein, Geir og Graver, Hans Petter, *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov* (2003).

Vistnes, Nellemann og Støm Bull, *Inngrep i reinbeiteland – Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker*, NINA-temahefte 26, (2004).

### Lover, forskrifter og retningslinjer

Lov av 17.mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov (Grunnloven).

Lov av 25. juli 1910 om naturfredning av (Opphevet).



Lov av 28. juni 1954 nr. 16 om friluftsløvet (friluftsløven).

Lov av 1. desember 1954 om naturvern (Opphevet).

Lov av 23. oktober 1959 nr. 3 om overføring av fast eiendom.

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (Opphevet).

Lov av 6. juni 1978 nr. 49 om reindrift av (Opphevet).

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

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

Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

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

Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover av 19.12. 2014.

Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark (06.11.2007/738).

### **Lovforarbeider, innstillinger, nasjonale og internasjonale utredninger m.v**

NUT 1968:2 Innstilling om ny lov om naturvern.

NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur.

NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling.

NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter.

NOU 2001:34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger.

NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindriftsloven.

NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven).

NOU 2007:13 Den nye sameretten (Bind A).

NOU 2007:13 Den nye sameretten (Bind B).

Ot.prp. nr. 9 (1976-1977) Om lov om reindrift

Ot. Prp. nr. 28 (1994-1995) Om lov om endringer i reindrifftsloven, jordskifteloven og viltloven

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

Ot.prp. nr. 25(2006-2007) Om lov om reindrift

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold

Prop. 1 S (2015-2016) Statsbudsjettet

Innst.S.nr.124 (1992-1993) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge.

Innst. 187 S (2013-2014) Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag

Norsk institutt for naturforskning (NINA), Fagrapport 72 (2003): *Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet*

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Rapport 2008:1 *Blåfjella - Skjækerfjella Låarte - Skæhkere Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark*

Holte, Arvid, *Reindriftas erfaringer og forslag til tillemperinger i vernet av større sammenhengende naturområder*, Delrapport 1 (2008)

Holte, Arvid, *Nasjonalparker som arealvern for reindrifta*, Delrapport 2 (2010)

GLOBIO - *Global methodology for mapping human impacts on the biosphere* (UNEP 2001)

*Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development* (A/42/427).

*Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, inngått mellom Sametinget og Regjeringen den 11.mai 2005 (Godkjent av Kongen i statsråd 1. juli 2005).

*Avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder*, inngått mellom Sametinget og Miljøverndepartementet den 31. januar 2007.

## Rettspraksis

### Norges Høyesterett

Rt 1968 s.429 (Altevanndommen)  
Rt 1973 s.705 (Krokedalsdommen)  
Rt 1975/1029 (Kappfjelldommen)  
Rt 1979 s. 67 (Strandlovdommen)  
Rt 1982 s. 241 (Altadommen)  
Rt 1989 s. 1339 (Biliås)  
Rt 1993 s. 321 (Hydalen)  
Rt 1995 s. 1427  
Rt 1997 s. 580.  
Rt 2001s. 769 (Selbudommen)  
Rt 2001 s. 1229 (Svartskogdommen)  
Rt 2000 s. 996  
Rt 2004 s.1092  
Rt. 2007 s. 234

### **Underrettspraksis**

RG 1997 s. 1361 (Hålogaland Lagmannsrett)  
RG 1999 s. 1132 (Hålogaland Lagmannsrett)  
THALD-2013-59269 (Halden Tingrett)

### **Internasjonale domsavgjørelser:**

EMD: Golder vs. the United Kingdom (EMD-1970-4451)  
EMD: Jokela vs. Finland (Application no. 28856/95)  
EMD: Beyeler vs. Italia (Application no. 33202/96)

### **FNs menneskerettskomité:**

Communication No. R 6/24, Sandra Lovelace vs. Canada (1981)  
Communication No. 167/1984, Bernard Ominyak, Chief of the Lubicon Lake Band vs. Canada  
Communication No. 511/1992, Ilmari Länsman vs. Finland  
Communication No. 760/1997, J.G.A Diergaard vs. Namibia  
Communication No. 671/1995, Jouni E. Länsman vs. Finland

Communication No. 879/1999, Howard vs. Canada

Communication No. 1457/2006, Poma Poma vs. Peru.

Communication No. 547/1993, Apriana Mahuika vs. New Zealand.

General Comment No. 23, Article 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).

Human Rights Committee, 85th session, CPR/C/CAN/CO 5 (20.04.2006).

### **ILO:**

Indigenous and Tribal peoples' rights in practice – A guide to ILO convention No. 169  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_171810.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_171810.pdf)

### **Ekspertkomité:**

International Labour Conference, 75th Session 1988, Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)

### **ILOs trepartskomite:**

Report of the Committee set up examine the representation alleging non-observance by Colombia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (NO.169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Central Unitary Workers' Union (CUT)  
*Ilolex: 61999COL169A*

### **Internasjonale konvensjoner, deklarasjoner m.v:**

Den europeiske menneskerettskonvensjon / Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4. november 1950.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter / International Covenant on Civil and Political Rights), 16. desember 1966.

Wien-konvensjonen / Vienna Convention on the Law of Treaties, 23. Mai 1969 om traktattolkning.

ILO- konvensjonen nr. 169 (ILO-169) om urfolk og stammefolk i selvstendige stater / ILO Convention No 169 concerning Indigenous and Tribal peoples in Independent Countries, 27. juni 1989.

FNs konvensjon om biologisk mangfold / Convention on biological diversity, 22. mai 1992.

FNs erklæring om urfolksrettigheter/ The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People, 13. september 2007.

FNs miljøvernerklæring / Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 16. Juni 1972.

FNs miljøprogram / The United Nations Environment Programme (UNEP), 1972.

Sluttdokument fra FNs verdenskonferanse om urfolks rettigheter / Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, 22. 09. 2014: <http://www.wcip2014.org/wp-content/uploads/2014/09/N1453491-WCIP-FINAL-DOCUMENT-EN.pdf>

## Andre kilder

Forskning.no, *Dropper forskernes råd om vern om skog*,  
<http://forskning.no/skog-miljoovervakning-miljopolitikk-miljoern-naturvern-okologi/2008/02/dropper-forskernes-rad-om> (Publisert 26.11.2003).

Klima- og miljøverndepartementet, *Innspill til ny stortingsmelding om reindrift*:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/innspill-til-stortingsmelding-om-norsk-handlingsplan-for-naturmangfold/id2425690/> (Publisert 29.06.2015).

Landbruksdirektoratet, *Reinbeiteområdene*:  
<http://www.reindrift.no/?id=300&subid=0>

Landbruks- og matdepartementet, *Økologisk, kulturell og økonomisk bærekraft*,  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbruk/innsikt/reindrift/okologisk-kulturell-og-okonomisk-barekraft/id2339776/>  
(Publisert 03.12.2014).

Landbruks- og matdepartementet, *NRLs krav til reindriftsavtale 2015-2016*:  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/41b23e86e543fd9cf01be84d7b7e05/nrls\\_krav.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/41b23e86e543fd9cf01be84d7b7e05/nrls_krav.pdf)

Landbruks- og matdepartementet, *Statens tilbud ved reindriftsavtaleforhandlingene for avtaleåret 2015/2016*:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c9135cb151b74390a625aef7834d6efd/statens-tilbud-ved-reindriftsavtaleforhandlingene-2015-2016.pdf>

Miljødirektoratet, *Inngrepsfri natur*:  
<http://www.miljostatus.no/inngrepsfri-natur> (Publisert 13.04.2015).

Miljødirektoratet, *Vernet areal, Norge*:  
<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/Vernetareal-Norge/> (Publisert 14.04.2015).

Miljødirektoratet, *Norges nasjonalparker*,  
<http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Norges-nasjonalparker/> (Publisert 05.10.2009 / Endret 13.04.2015).

Utenriksdepartementet, *Verdenskonferansen for urfolk vedtar et ambisiøst sluttdokument*,  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/konferanse-urfolk/id2001925/> (Publisert 29.09.2014).  
Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA), *Hva mener partiene om naturen og miljøet?*

<http://www.sabima.no/naturvalg2013> (Publisert 04.06.2013).