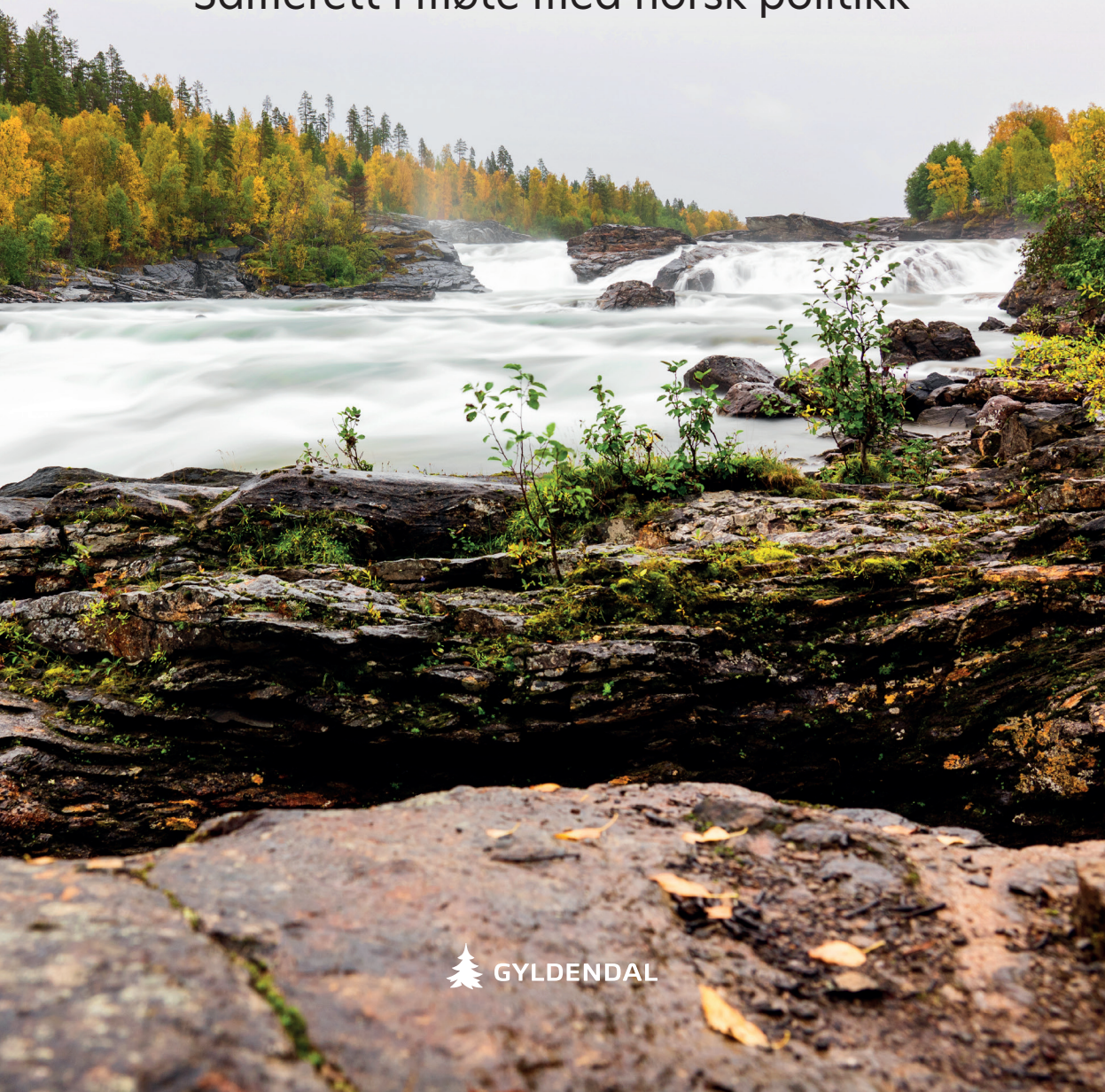


Hans-Kristian Hernes og Per Selle (red.)

Finnmarksloven - en milepæl?

Samerett i møte med norsk politikk



GYLDENDAL

FINNMARKSLOVEN – EN MILEPÆL?

HANS-KRISTIAN HERNES OG PER SELLE (RED.)

FINNMARKSLOVEN – EN MILEPÆL?

SAMERETT I MØTE MED NORSK POLITIKK

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2021
1. utgave, 1. opplag 2021

ISBN 978-82-05-55142-8

Omslagsfoto: Milosz Maslanka/Shutterstock
Omslagsdesign: Anja Hauger Ratikainen, Gyldendal Akademisk

Figurer: HAVE A BOOK

Sats: HAVE A BOOK

Brødtekst: Minion Pro 10/14,5 pkt

Papir: 90 g Amber Graphic

Trykk: Opolgraf, Polen

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Akademisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk
akademisk@gyldendal.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling, som utskrift og annen kopiering, bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no).
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

Alle Gyldendals bøker er produsert i miljøsertifiserte trykkerier.
Se www.gyldendal.no/miljo

Forord

I 2005 ble Finnmarksloven vedtatt. Det er en svært viktig lov som endret rettstilstanden i Finnmark og forholdet mellom rett og politikk. Det er nå mer enn 15 år siden loven kom og 95 prosent av landarealet i Finnmark ble overført fra statlig eide Statskog til et regionalt forvaltningsorgan, Finnmarkseiendommen (FeFo). Dette er den største statlige overføringen av land fra stat til et privatrettslig organ som vi kjenner til, og gjør FeFo til den suverent største private landeieren i Norge.

Loven tydeliggjør samepolitikken og urfolkspolitikken nye og stadig viktigere rolle i norsk forvaltning og politikk. Det er en lov som anerkjenner samiske landrettigheter i Finnmark, der forvaltningen skal legge særlig vekt på å sikre samisk kultur og samfunns- liv. Samtidig vektlegger loven at forvaltningen av grunnen også skal sikre interessene til alle innbyggerne i Finnmark. Det er en svært vanskelig balansegang som har ført til økt politisering i nord, og som gjør politiske prosesser i Finnmark annerledes enn det vi finner ellers i landet. Et sentralt siktemål med boken er å tydeliggjøre disse forskjellene som viser hvor viktig den moderne urfolkspolitikken er i nord, og hvordan den virker i sitt omland.

I styringen av FeFo utnevner fylkeskommunen og Sametinget tre styremedlemmer hver. Det i seg selv viser den nye og viktige posisjonen samepolitikken har fått i et fylke der samene er i klart mindretall. Det er en posisjon som er sterkt omstridt. FeFo som «samstyringsorgan» mellom samisk og norsk har slitt med sterk og økende intern konflikt. Stadig oftere kommer sterke motsetninger til overflaten, og spesielt mellom fylkespolitikken forventninger til økonomisk vekst og nye arbeidsplasser og same- politikken mye sterkere vektlegging på tradisjon og kulturelt vern. Særlig tydelig er dette i ressurspolitikken og ikke minst der det er snakk om nye storskala næringsprosjekter, enten det dreier seg om gruvedrift, vindkraft, oppdrett eller olje og gass. Konfliktene blir forsterket av den økte økonomiske globaliseringen i nord, og gjør det stadig vanskeligere for FeFos styremedlemmer å komme fram til enighet.

Motsetningene forsterkes av at en viktig del av loven var etableringen av en kommisjon, Finnmarkskommisjonen, som skal kartlegge bruks- og eierrettigheter i Finnmark. Deres arbeid er med utgangspunkt i norsk lov å finne ut av hvem som egentlig er eierne av grunnen i Finnmark. Som en del av kartleggingen av rettigheter ble det opprettet en særdomstol, Utmarksdomstolen for Finnmark, som skal dømme i tvister om bruks- og eierrettigheter. Dommer herfra kan ankes direkte til Høyesterett.

Utgangspunktet er at grunnen i Finnmark til forskjell fra i resten av landet lenge var sett på som statens eiendom, men der framveksten av den moderne sameretten med støtte i internasjonale konvensjoner og deklarasjoner i stadig sterkere grad har satt spørsmålsteget ved denne forståelsen. Det er Finnmarkskommisjonens jobb å klarlegge dette. Det er snakk om et svært omfattende og vanskelig arbeid der kommisjonen nå regner med å være ferdige først i 2033. Dette betyr at samtidig som FeFo skal forvalte land og vann som ny «eier», blir det utredet hvem som egentlig eier og/eller har bruksrett til den samme grunnen. Det er altså snakk om forvaltning av uavklarte rettigheter. Det har vist seg svært vanskelig der motsetningen mellom norsk og samisk, og mellom vekst og vern, hele tiden kommer til overflaten og setter et stadig sterkere press på FeFo som «problemløser». Boken konsentrerer seg med andre ord – med Finnmarksloven som bakgrunn – om hva de nye og viktige institusjonene FeFo og Finnmarkskommisjonen har medført 15 år etter at loven ble vedtatt. Et sentralt spørsmål er hvordan kommisjonsarbeidet innvirker på og begrenser FeFos handlingsrom og arbeid.

I boken går vi bredt og dypt inn i disse motsetningene. Det handler om hva disse institusjonene er et uttrykk for, og det handlingsrommet de opererer innenfor i enhetsstaten Norge. Boken gir et inntak til den nye rettstilstanden i nord og de store politiske konsekvensene denne har, det som gjør situasjonen i Finnmark svært forskjellig fra resten av landet. Den viser tydelig hvordan internasjonal urfolksrett spiller en stadig viktigere rolle i norsk politikk og samfunnsnivå. Men boken gjør også noe mer enn å kaste et bredt lys over etnopolitikkens rolle og form i Finnmark. Disse viktige endringene i styringsform er samtidig et uttrykk for dyptgripende endringer i det norske forvaltnings- og politiske systemet mer allment som følge av samerettens inntog.

Boken er skrevet av sentrale statsvitere, jurister, historikere, sosiologer og antropologer med særlig kunnskap om situasjonen i nord og norsk samepolitikk. Boken er av særlig interesse for studenter innenfor disse fagområdene, men også for enhver som er interessert i de dyptgripende endringsprosessene som nå foregår i nord, og den moderne urfolkspolitikkens stadig viktigere rolle i disse prosessene. Boken sikter også mot det politiske og administrative nivået med håp om at den kan virke til informerte beslutninger i vanskelige saker.

Arbeidet med boken har tatt flere år og krevd et omfattende redigeringsarbeid. Et tidlig seminar med mulige forfattere ble holdt ved Universitetet i Tromsø 27. og 28. november 2018. Mange av dem som deltok på seminaret, bidrar i boken, andre er kommet til senere.

Vi takker alle forfatterne for det omfattende arbeidet som er nedlagt, og til UiT Norges arktiske universitet og Universitetet i Bergen for økonomisk støtte og for støtte til å bruke viktige deler av forskningstiden til dette prosjektet. Takk også til Torvald Falch for grundige kommentarer til en rekke av kapitlene i boken. En stor takk går til forlaget og særlig til Vibeke Høegh-Omdal, som har hatt tro på at dette var et viktig prosjekt om en helt sentral endring i norsk rett og politikk.

Februar 2021

Hans-Kristian Hernes og Per Selle (redaktører)

Innhold

KAPITTEL 1 FINNMARKSLOVEN 15 ÅR ETTER	15
<i>Hans-Kristian Hernes og Per Selle</i>	
Innledning. Finnmarkslovens bakgrunn og institusjoner	15
Finnmarksloven – motsetningene mellom Finnmarkseiendommen (FeFo) og Finnmarkskommisjonen	21
Nordområdepolitikken, globaliseringen av økonomien og styrket samisk tradisjonsorientering	25
Nordområdepolitikken og globaliseringen av økonomiens innvirkning	25
Tradisjonsorienteringens innvirkning	29
Finnmarkslovens og FeFos framtid	33
Konklusjon	36
Bokens struktur og innhold	39
DEL 1 FINNMARKSLOVENS INSTITUSJONER OG INNRAMMING	45
KAPITTEL 2 LANDRETTIGHETER I FINNMARK: ET INTERNASJONALT SPØRSMÅL?	46
<i>Anne Julie Semb</i>	
Revisjon av konvensjon om «innfødte befolkningsgrupper»	48
Ingen dagsordenfunksjon	51
Regjeringens forslag til Finnmarkslov	53
Ratifiserte konvensjoner og nasjonal politisk mobilisering	54
Reaksjoner på regjeringens lovforslag	54
Justiskomiteens arbeid med regjeringens lovforslag	57
K169s betydning for kartleggingen av eksisterende rettigheter i Finnmark	65
Konklusjon	69

KAPITTEL 3 SAMISK POLITIKK OG INDUSTRIELL UTVIKLING I NORD	74
<i>Elisabeth Angell, Sveinung Eikeland og Per Selle</i>	
Innledning	74
Samepolitikken endrede handlingsrom	77
Den nye utviklingen i nord	82
Samepolitikken vanskelige tilpasning til den økonomiske globaliseringen	85
Nye aktører og nye arenaer i samspill	88
Samepolitikken strukturelle utfordringer	90
Konklusjon: En ny samepolitisk posisjon?	93
KAPITTEL 4 FINNMARKSLOVEN, FEFO OG SAMISK RETTSUTVIKLING	
I FINNMARK	99
<i>Ivar Bjørklund</i>	
Samiske rettigheter og norsk rettspraksis i tidligere tider	99
Finnmarksloven og samiske rettighetskrav	104
Reindriftens rettslige situasjon	108
Etnisitet og legitimitet	111
Konklusjon	113
KAPITTEL 5 POLITISKA LÖSNINGAR ELLER JURIDISKA PROCESSER?	118
REFLEKTIONER ÖVER FINNMARKSLOVEN UR ETT SVENSKT PERSPEKTIV	
<i>Ulf Mörkenstam</i>	
Introduktion	118
Finnmarksloven: en politisk lösning för att säkra samisk rätt till land och vatten ...	120
Juridiska processer: samisk rätt till land och vatten i Sverige	125
Slutord: olika lösningar, samma problem?	135
DEL 2 FINNMARKSEIENDOMMEN (FEFO)	145
KAPITTEL 6 FINNMARKSEIENDOMMENS SELVSTENDIGHET	146
OM REPRESENTASJON AV PRIVATE RETTIGHETER, POLITISKE INTERESSER OG ETNISITET	
<i>Torvald Falch og Per Selle</i>	
1 Flersidig grunnlag	146
2 Finnmarksloven og FeFo	149
2.1 Lovprosess og rettskilder	150
2.2 Lovforslag, utredninger og uttalelser	152
2.3 Konsultasjoner	159
2.4 FeFos diffuse rettslige status	164
3 Det institusjonelle omlandet og FeFo	165
3.1 Fylkeskommunen, kommunene og det demokratiske perspektivet	168
3.2 Sametinget og det rettslige perspektivet	177
4 Konklusjon	184

KAPITTEL 7 MELLOM STAT, SAMEPOLITIKK OG KOMMUNAR	193
<i>Sveinung Eikeland</i>	
Finmark fylkeskommune (FFK) og Finnmarkslova	193
FFK før FeFo – aksept av statleg eigarskap	195
Oppspelet til Finnmarkslova – FFK og den samiske mobiliseringa	198
FFK inkluderer det samiske i ein regional posisjon	200
FFK i implementeringa av FeFo	204
Lokale opprør – FFK og FeFo i symbiose	208
FFK overlet FeFo til kommunane	211
Avstand, symbiose og oppløysing	214
KAPITTEL 8 FEFO MØTER SAMETINGET I NÆRINGSPOLITIKKEN	220
NUSSIR-SAKEN SOM LYSKASTER PÅ DYPTGRIPENDE INSTITUSJONELLE SPENNINGER I SAMEPOLITIKKEN	
<i>Elisabeth Angell, Vigdis Nygaard og Per Selle</i>	
1 Innledning	220
2 Det utfordrende samspillet mellom tradisjonisme og modernisering	223
2.1 Tradisjonsorienteringen	224
2.2 Moderniseringsperspektivet	226
3 Kvalsund kommune og Nussir-prosjektet	228
3.1 Kjennetegn ved Kvalsund kommune	228
3.2 Gruveprosjektet Nussir	229
4 Sametingets og FeFos nærings- og mineralpolitikk	231
4.1 Sametinget, næringspolitikken og Nussir-saken	231
4.2 FeFos tilnærming til Nussir-saken	234
5 Diskusjon og konklusjon	237
KAPITTEL 9 FORVALTNING AV INNLANDSFISKET PÅ FINNMARKSEIENDOMMENS GRUNN – FEFOS JURIDISKE HANDLINGSROM	245
<i>Liss-Ellen Ramstad</i>	
Forvaltning på Finnmarkseiendommens grunn	245
Rettighets- og brukergrupper	248
Forvaltning av bestående rettigheter	250
Forvaltning av andres adgang	255
Differensiering ved reguleringer av ressursutnyttelsen	258
Konklusjon	264

KAPITTEL 10 EXAMINING FEFO FROM A CANADIAN «CLAIMS-BASED CO-MANAGEMENT» PERSPECTIVE	268
<i>Aaron Spitzer and Per Selle</i>	
Introduction	268
The Sami and FeFo	270
Claims boards in Canada: core dimensions of comparison	272
The Finnmark Estate as an Indigenous co-management board	274
Discussion and conclusion	280
 KAPITTEL 11 LAND-USE CO-MANAGEMENT IN CANADA: A MIXED EXPERIENCE	286
<i>Thierry Rodon</i>	
Introduction	286
1 Indigenous Policy in Canada	288
2 Recognition of Aboriginal and Territorial Rights	289
3 The Land Claims and Treaty Process in Canada	290
3.1 The Comprehensive Land Claims Policy	292
3.2 The Canadian Modern Treaties	293
4 The Land-Use Co-Management Experience	295
4.1 The Nunavut Planning Commission	296
4.2 Peel River Watershed Commission (Yukon)	300
4.3 Eeyou Istchee James Bay Regional Government (Quebec)	303
5 Conclusion	306
 DEL 3 FINNMARKSKOMMISSJONEN OG FINNMARKSLOVEN	311
 KAPITTEL 12 HISTORIA SOM RETTSLEG OG POLITISK ARGUMENT – UTMARKSFORVALTNING I SØR OG NORD	312
<i>Svein Ivar Angell</i>	
Forvaltningsordning i mange etapper	313
Høgfjellet som «kongens allmenning»	315
Konsekvens og kontinuitet	317
«... almuens førstehaands ret»	319
Grunnforvaltninga i Finnmark	321
Hadde staten vore nærverande eller ikkje?	323
Den samiske livsforma som historisk argument	325
Avsluttande kommentarar	328
 KAPITTEL 13 FINNMARKSKOMMISSJONEN 100 ÅR ETTER HØYFJELLSKOMMISSJONEN	332
<i>Kirsti Strøm Bull</i>	
Innledning	332
Fra Høyfjellskommisjon til Finnmarkskommisjon	332
Finnmarksloven – en lang lovforberedelse	333
Kartlegging av rettigheter	336
Finnmarkskommisjonens uttalelser om eierforholdet	338
Finnmarkskommisjonen har ikke domstolskompetanse	340
Avslutning	343

KAPITTEL 14 RETTSKARTLEGGINGEN I FINNMARK	345
<i>Øyvind Ravna</i>	
1 Motivasjon, regelverk og organer	345
1.1 Finnmarkskommisjonen, dens bakgrunn og mandat	345
1.2 En presumsjon for eksistens av samiske rettigheter	349
1.3 Valg av utredningsfelt, ansvar for sakens opplysning og interesserepresentanter	351
1.4 Regler for mekling, konfliktløsning og konsultasjoner	352
1.5 Utmarksdomstolen for Finnmark	354
2 Rettskartleggingen i praksis	356
2.1 Om Finnmarkskommisjonens rapporter	356
2.2 Finnmarkskommisjonens fem første utredninger	357
2.3 Bevisvurderingene og vekten på statens disposisjoner i de fem første rapportene	361
2.4 Høyesteretts vurderinger	366
2.5 Kritikk fra Sametinget og FN	367
2.6 Finnmarkskommisjonens Felt 4 Karasjok	369
3 Veien videre	371
 KAPITTEL 15 FINNMARKSLOVENS SYSTEM OG HØYESTERETS DOM I NESSEBY-SAKEN (HR-2018-456-P)	 376
<i>Jens Edvin A. Skoghøy</i>	
1 Problemstillingen	376
2 Finnmarkslovens system	377
3 Nesseby-dommen	383
4 Oppsummering	388
 KAPITTEL 16 FINNMARKSKOMMISJONEN – MANDAT OG ARBEIDSMÅTE	 389
<i>Jon Gauslaa</i>	
1 Historisk bakgrunn	389
2 Kommisjonens mandat	392
2.1 Oversikt	392
2.2 Geografiske begrensninger	392
2.3 Saklige begrensninger	394
2.4 «Gjeldende nasjonal rett»	399
2.5 Hvor langt skal kommisjonen utrede rettighetsspørsmål av eget tiltak?	401
3 Kommisjonens arbeidsmåte	402
3.1 Innledning	402
3.2 Avgrensning av utredningsfelt og varsling av mulige rettighetshavere	402
3.3 Ansvaret for saksopplysningen	404
4 Avsluttende bemerkninger	406
 FORFATTERNE	 409