



Nu guhká go mis leat eatnamat Sametingsmelding om areal og miljø





SÁMEDIGGI
SAMETINGET

Ávjavárgeaidnu 50
N-9730 Karasjok/Karášjohka

Telefon: +47 78 47 40 00

samediggi@samediggi.no
www.samediggi.no

© Sametinget 2016

Layout og trykk: Bjørkmanns, Alta



Miljøfyrårn®

INNHold

1	INNLEDNING	4
1.1	Overordna mål.....	4
1.2	Bruk og vern av arealer og ressurser	5
1.3	Meldingsprosessen og medvirkning.....	6
1.4	Sentrale tema i meldingen	7
2	GRUNNLAG FOR SAMETINGETS AREAL- OG MILJØPOLITIKK	7
2.1	Internasjonale urfolksrettigheter	7
2.2	Konvensjon om biologisk mangfold	8
2.3	Nasjonalt lovverk med betydning for forvaltning av arealer og miljø	9
2.4	Samerettsutvalget	9
2.5	Norsk-Svensk reinbeitekonvensjon	10
2.6	Sametingets egne vedtak	10
3	UTVIKLINGSTREKK SOM VIL PÅVIRKE SAMISKE SAMFUNN	11
3.1	Ressurser i nordområdene – til gode for det samiske samfunnet	11
3.2	Klimaendringene påvirker naturen og samfunnene i nord	12
3.3	Arealforvaltning i kommuner etter kommunereformen	13
3.4	Fraflytting og urbanisering endrer samiske bygder	14
3.5	Rovvilt	15
4	SAMVIRKE MELLOM SAMISKE INTERESSER OG OFFENTLIGE MYNDIGHETER	16
4.1	Konsultasjoner med statlige myndigheter ved forvaltning av arealer og ressurser.....	16
4.2	Samvirke med samiske interesser i kommunal planlegging	18
4.3	Samiske rettighetshavernes kapasitet til deltakelse i beslutningsprosessene	19
4.4	Árbiediehtu - en ressurs for forvaltningen	20
4.5	Konsekvensutredninger	22
4.6	Kompetansekrav for reindrifutredere	23
4.7	Militærøvelser og annen aktivitet	24
5	SIKRING AV NATURGRUNNLAGET FOR SAMISK KULTUR OG NÆRINGSUTØVELSE	26
5.1	Kyst og hav som ressursgrunnlaget for sjøsamisk kultur	26
5.2	Innmark og utmark som jordbrukets ressursgrunnlaget	28
5.3	Beitegrunnlaget for reindrift	30
5.4	Sametingets planveileder som et godt verktøy i planlegging	32
6	VERN AV NATURMANGFOLDET GJENNOM KONTINUITET I SAMISK BRUK	34
6.1	Arealvern som vern av naturgrunnlaget for samisk kultur	34
6.2	Forvaltning av verneområder – ansvaret og myndighet nært brukere	36
6.3	Verdiskapning i verneområder	37
7	UTVINNING AV NATURRESURSER I SAMISK TRADISJONELT OMRÅDE	38
7.1	Behov for endringer i energiloven og mineralloven	38
7.2	Behov for endringer i akvakulturloven	39
7.3	Internasjonale retningslinjer for selskapes ansvar	39
8	SAMISK UTMARKSBRUK – MEAHCÁSTEAPMI – ET ANKERFESTE FOR SAMISK KULTUR I ET MODERNE SAMFUNN	41
8.1	Samisk utmarksbruk – meahcásteapmi	41
8.2	Retten til å forvalte naturgodene	43
8.3	Motorferdsel i meahcci	44
8.4	Tradisjonell kunnskap og meahcásteapmi	46
9	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	47

1 Innledning

“Nu guhká go mis lea čáhci, gos guolli vuodjá
Nu guhká go mis leat eatnamat, gos bohccot guhtot ja bálget
Nu guhká go mis leat meahcit, gos ealibat čiehkádallet
De mis lea doaivu dán eatnan alde
Go min ruovttut eai šat gávdno ja min eanan lea billánan

- gos mii galgat de orrut?”

Paulus Utsi

1.1 Overordna mål

Samene har som ett av Norges statskonstituerende folk og landets urfolk en rett til selvbestemmelse over egen utvikling. Denne retten innebærer også en rett til medbestemmelse over arealer og naturressurser, en rett til å få en rettmessig andel i den økonomiske utviklingen som skjer i samiske områder. Sametinget forutsetter at samene som urfolk skal ha samme mulighet til å ivareta og opprettholde sin kultur, kulturuttrykk og levesett.

Sametinget har som mål at natur- og ressursgrunnlaget i samiske områder forvaltes med tanke på å sikre våre kommende generasjoner livsgrunnlag og mulighet til å utvikle samisk kultur. Forvaltningen skal bidra til å styrke samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Endringer i arealbruken, uttak av naturressurser og tiltak for energiproduksjon skal kun tillates etter helhetlig planlegging som tar hensyn til og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur, samisk utmarksbruk og samiske næringer

Areal- og ressursforvaltning som er bygd på tradisjonell samisk praksis og kunnskap er god miljø- og klimapolitikk. Tradisjonell bruk har vært i balanse med tilgjengelige arealer og ressurser.

All utnytting av arealer herunder ressursutvinning på land og i marine områder i samiske områder, skal skje etter fritt forhåndsinformert samtykke fra Sametinget og samiske rettighetshaver. Samiske interesser lokalt skal ha mulighet til å bli konsultert om beslutninger som berører naturgrunnlaget for deres virksomhet. Sametinget vil at denne retten skal lovfestes.

1.2 Bruk og vern av arealer og ressurser

Forvaltning av arealer og ressurser er omfattende prosesser som kan påvirke livsvilkårene for framtidige generasjoner. Sametinget ser det som avgjørende at vedtak i slike prosesser bygger på et solid kunnskapsgrunnlag. Det er behov for å styrke kunnskapen om samisk kultur, utmarksbruk og næringer for de som planlegger og utreder

Den samiske befolkningen lever av naturressursene på land og til havs. For å sikre disse ressursene også for framtidige generasjoner, er det viktig at Sametinget har adekvate ressurser for å kunne holde oversikt over planlagte/ønskede inngrep og aktiviteter i det samiske området, som strekker seg fra Hedmark til Finnmark fylker. Sametinget har behov for økte ressurser i areal- og miljø saker og bevilningene til Sametinget må speile dette behovet og disse oppgavene. Sametinget må ha reelle muligheter til å følge alle prosesser som påvirker samiske lokalsamfunn og næringer, og videre kunne fremme innsigelser i saker der det er nødvendig, jfr. Sametingets planveileder.

Samisk tradisjonell kunnskap – árbediehtu – må anerkjennes og vektlegges parallelt med forskningsbasert kunnskap i beslutningsprosessene om bruk og vern av land og ressurser. Sametinget vil bidra til at den tradisjonelle kunnskapen forvaltes med respekt for kunnskapsbærerne. Tradisjonell kunnskap skal inngå i beslutningsprosesser i dialog med de samiske samfunnene og slik tas aktivt i bruk i forvaltning av arealer og ressurser i samiske områder. Konsekvensutredninger skal gi beslutningsrelevant kunnskap om samisk arealbruk og tradisjonell kunnskap knyttet til dette.

Sametinget vil at det utvikles nasjonale retningslinjer for hvordan berørte reinbeitedistrikter og samiske rettighetshavere skal konsulteres og involveres i ulike arealprosesser slik at kunnskapsgrunnlaget blir best mulig og saker forsvarlig utredet. Dette vil kunne bidra til at verddevuolta opprettholdes og revitaliseres i områder hvor ordningen har forsvunnet.

Sametinget vil sikre reindrifta beitearealer, og slik gi mulighet for å styrke og utvikle reindrifta både som næring og som en viktig samisk kulturbærer. Det materielle naturgrunnlaget for samiske utmarksbrukere, utmarksnæringer og kombinasjonsnæringer må sikres slik at disse fortsatt sikres tilgang til sine tradisjonelle bruksområder og gis mulighet for utvikling og modernisering av sine tradisjoner

Sametinget vil at samiske lokalsamfunn skal ha tilgang til rene kyst- og havområder som gir rom både for et levedyktig fjord- og kystfiske, og for fiske til matauke og som rekreasjon. Tradisjonelt fiske og fangst skal ikke fortrenses av konkurrerende arealkrevende virksomhet. Sametinget vil arbeide for å opprettholde andelen dyrka mark i samiske områder, som grunnlag for framtidig matproduksjon.

Sametinget vil bruke innsigelsesmuligheten som følger av plan- og bygningsloven til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse.

Sametinget må få styrket sin økonomiske ramme og kapasitet for å ivareta innsigelsesmuligheten som følger av plan- og bygningsloven til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse

Vern av arealer i samiske områder, som naturreservater, nasjonalparker og landskapsvernområder skal ikke gjennomføres uten fritt forhåndsinformert samtykke fra lokale rettighetshavere og myndigheter og Sametinget. Hvor slikt vern ikke er til hinder for eller på en negativ måte begrenser samisk utnyttelse av verneområdene så skal vernet ha til formål å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, utmarksbruk og næringsutøvelse.

Tilgang til og mulighet for å bruke meahcci bidrar til å sikre framtidig bosetting og levekår i samiske områder. Kombinasjonsnæring er en nødvendig tilpasning til de omskiftelige ressursgrunnlagene i naturbasert næringsutøvelse. Styrket tilrettelegging for sanking til eget bruk, for næringsvirksomhet og til bruk i duodji må sikres for samiske lokalsamfunn. Sametinget vil at eventuell tilrettelegging for verdiskapning i nasjonalparker og andre større verneområder skal skje på en måte som ivaretar eksisterende samiske næringer og tradisjonell samisk utmarksutnyttelse og naturbruk.

1.3 Meldingsprosessen og medvirkning

Sametingets forrige melding om miljø- og areal fra 2009, *Leve i landet på landets vis* hadde som hovedmål å sikre en bærekraftig utvikling i de tradisjonelle samiske bosettingsområdene. Meldingen tok utgangspunkt i at arealer og ressurser gir grunnlag for bosetting og næringsutøvelse i samiske bygder, og er en betingelse for å utvikle egen kultur og samfunnsliv. Meldingen ønsket å synliggjøre det at tilgang og rettigheter til egne bosettingsområder og muligheten til å forvalte disse i samsvar med egne tradisjoner og verdier er avgjørende for videreføring av samisk kultur og levemåte.

Det samiske samfunnet har vært bredt involvert i arbeidet med utforming av denne meldingen. Samiske næringsorganisasjoner, lag- og foreninger, samt kommuner i samiske områder ble invitert til innspillmøter på Røros, i Kautokeino, Evenes og Varangerbotn. I tillegg la sametingsrådet stor vekt på å legge til rette for et kunnskapsbasert debatt. Seks fagartikler med ulike tema innenfor areal- og ressursutnytting ble bestilt fra sentrale forskere med kunnskap om samiske forhold. Disse ble presentert på et fagseminar i november 2015. Artikkelen er presentert i publikasjonen *Perspektiver for fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi*.

Høsten 2015 nedsatte Sametingsrådet ei ressursgruppe som skulle se på hvordan dagens forvaltning av utmarksressurser er tilpasset utmarksutøvernes behov. Resultater fra gruppas arbeid er publisert i rapporten *Meahcci – et grunnlag for identitet, kultur og birgejupmi – Rapport fra Sametingets arbeidsgruppe for utmark*. Sametingets plenum behandlet i desember 2015 forløperen for meldinga, *Sametingsrådets redegjørelse om areal og miljø*. Redegjørelsen satt søkelys på aktuelle spørsmål innen arealforvaltning på land og sjø, verneområdeforvaltning, utvinning av naturressurser, bruken av utmark og tradisjonell kunnskap i forvaltning. Meldingen som foreligger utdyper og konkretiserer de nevnte temaene.

1.4 Sentrale tema i meldingen

Tre tema har vært særlig sentrale i arbeidet med meldingen. Behovet for å styrke muligheten for reell medvirkning fra samiske samfunn og rettighetshavere i beslutninger om bruken og forvaltningen av arealer og ressurser er det første av disse temaene. Kapittel 4 i meldingen belyser og problematiserer dette og legger fram strategier for Sametingets videre arbeid.

Sikring av naturgrunnet for tradisjonelle næringer er det andre sentrale temaet. Sametinget registrerer med bekymring den tiltakende konkurransen om arealer i samiske områder. De tradisjonelle samiske brukere må ofte må vike til fordel for nye næringer som gruvedrift, energiindustri eller havbruksnæring. Sametingets mål og strategier for sikring av naturgrunnet for samisk kultur og næringsutøvelse blir drøftet i kapitlene 5, 6 og 7.

Det tredje sentrale temaet for arbeidet har vært synliggjøring av tradisjonell samisk utmarkbruk. Sametinget vil sikre muligheten for å videreføre kjente høstingstradisjoner og ressursbruk. Kapittel 8 beskriver problematikken og formulerer strategier for å opprettholde og styrke utmarkbruken.

Sametingmeldingen om areal og miljø formulerer mål og strategier for å sikre naturgrunnet for samisk kultur, samiske næringer og samfunnsliv. Meldinga stiller krav til styrket lovgivning, bedre samhandlingsprosesser og reelle muligheter for den samiske befolkningen til å delta i arealforvaltningsprosesser. Meldingen viser Sametingets prioriteringer innen fagfeltet og signaliserer en klar og framtidsrettet politikk.

2 Grunnlag for Sametingets areal- og miljøpolitikk

Sametingets politikk i areal- og miljøspørsmål bygger på samiske verdier, der nærhet til, kunnskap om og respekt for naturen er grunnleggende. Den samiske bruken og forvaltningen av arealer og naturressurser har skjedd ut fra et langsiktig perspektiv, med tanke på at kommende generasjoner også skal kunne livberge seg i de samme områdene. Internasjonale avtaler og konvensjoner om urfolk har stadfestet samenes status som urfolk og dette er blitt implementert i nasjonal lovverk i varierende grad. Dette sammen med Sametingets egne tidligere vedtak danner grunnlaget for denne meldinga. I det følgende gis det en oversikt over de sentrale dokumentene som har betydning for utforming av fremtidig politikk.

2.1 Internasjonale urfolksrettigheter

FNs Urfolkserklæring av 2007 angir rammene for nasjonal lovgivning innenfor areal- og ressursforvaltningen i Norge. Sammen med generelle folkerettslige instrumenter som verner det materielle grunnlaget for urfolks kultur og levesett, så knesetter

erklæringen globale standarder for forholdet mellom urfolk og stat, og urfolk og tredjepartsinteresser i saker som berører urfolks rettigheter til land og ressurser. Sametinget forventer at erklæringen følges opp på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i Norge gjennom egne handlingsplaner som også må gjøres gjeldende innenfor den nasjonale areal- og miljøpolitikken

FNs erklæring om urfolks rettigheter som ble vedtatt av FNs Generalforsamling i 2007 er å forstås som uttrykk for internasjonal folkerettslig sedvane. Erklæringen fastslår urfolks rett til selvbestemmelse uttrykt både som selvstyre i saker som angår indre og lokale anliggender og gjennom å bli konsultert for å kunne oppnå et fritt og informert forhåndssamtykke.

De pliktene som følger av SP artikkel 27 følger i stor grad også av ILO konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169), særlig artikkel 15 nr. 1. ILO 169 pålegger også statene plikten til å konsultere berørte urfolk, og særlig ved deres representative institusjoner om lover og administrative tiltak som kan påvirke de. Det vil dermed omfatte alle typer arealinngrep og offentlige reguleringer av arealbruk.

Staten kan etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 ikke foreta eller tillate inngrep i det materielle kulturgrunlaget som medfører en nekting eller i vesentlig grad krenking av utøvelsen av samisk kultur. I hvilken grad et tiltak vil medføre en nekting eller krenking av kulturutøvelse vurderes ut fra kriteriene: 1) graden av konsekvensutredning for miljø, næring, kultur og samfunn, 2) graden av sumvirkninger av tidligere og planlagte inngrep, 3) graden av reelle og effektive avbøtende tiltak, 4) nødvendigheten av tiltaket for offentlige formål forstått som proporsjonaliteten av inngrepet i forhold til rettighetsinnskrenkingen som den medfører for næring, kultur, eiendom, miljø mv., og 5) graden av tilrettelegging for konsultasjoner for å oppnå forhåndsinformert samtykke. Etter en helhetsvurdering av disse kriteriene skal de som er direkte påvirket av tiltaket kunne fortsette å utøve og utvikle sin kultur og opprettholde en lønnsomhet i sin tradisjonelle næring for at tiltaket ikke er i direkte strid med SP artikkel 27.

2.2 Konvensjon om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold er sentral dokument i internasjonal miljørett. Konvensjonens hovedmål er å bevare klodens biologiske mangfold, fremme bærekraftig bruk av ressursene og å dele godene av genetiske ressurser rettferdig. For urfolk er artikkel 8j i konvensjonen viktig. Den sier: *"Hver kontraherende Part skal så langt det er mulig og hensiktsmessig ... under hensyntagen til sin nasjonale lovgivning, respektere, bevare og opprettholde urbefolknings- og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle livsstiler 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 oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis;"*

Denne artikkelen åpner for et betydelig innslag av medbestemmelse for urfolk over egen kunnskap, praksis, livsstil og fordeling av naturressursene.

2.3 Nasjonalt lovverk med betydning for forvaltning av arealer og miljø

Plan- og bygningsloven skal sikre samiske interesser ved forvaltning av grunn og ressurser. Paragraf 3-1, som angir oppgaver og hensyn i planlegging, sier at loven skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå. Videre er Sametinget gitt rett til å fremme innsigelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Naturmangfoldloven har i sin formålsparagraf en ordlyd som skal sikre grunnlaget for samisk kultur. Loven skal anerkjenne og vektlegge samisk tradisjonell kunnskap som en del av kunnskapsgrunnlaget ved offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet. Sametinget viser til Klima- og miljødepartementets forslag til ny forskrift om tradisjonell kunnskap knyttet til genetisk materiale. Forskriften skal legge til rette for at urfolks og lokalsamfunns interesser ivaretas og respekteres ved andres tilgang til og utnyttelse av kunnskap knyttet til genetisk materiale som er utviklet, brukt, bevart og overført av et urfolk eller lokalsamfunn (tradisjonell kunnskap). Hovedregelen som foreslås, er at andres tilgang til og utnyttelse av tradisjonell kunnskap krever samtykke fra det urfolket eller lokalsamfunnet som innehar den. Disse samtykkereglene skal kunne håndheves for domstolene. Forskriften er en begynnelse på arbeidet med å verne om samenes rettigheter til tradisjonskunnskap knyttet til genetisk materiale på nasjonalt nivå. Samtidig er forskriftsutkastet et viktig skritt fremover for å sikre nasjonal gjennomføring av Nagoya-protokollen som trådte i kraft i Norge i 2014

I tillegg har blant annet kulturminneloven, reindriftsloven, motorferdselloven av 1982 sammen med forskrifter om ferdsel i utmarka, mineralloven, energiloven, havressurslova og akvakulturloven betydning for forvaltning av arealer og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Finnmarksloven og Sametingets retningslinjer for endra arealbruk i utmarka i Finnmark gir også grunnlag for å sikre det materielle kulturgrunnlaget for samene.

2.4 Samerettsutvalget

Samerettsutvalget la fram sin utredning NOU 2007:13 med forslag om en konsultasjonslov, en styrings- og forvaltningslov for grunnen Statskog disponerer i samiske tradisjonelle områder utenfor Finnmark, og en kartleggingslov av eier- og bruksrettigheter i tradisjonelle samiske områder utenfor Finnmark. Det ble i tillegg foreslått endringer av plan- og bygningsloven, naturvernloven, reindriftsloven og bergverksloven. Endringene som er gjort i plan- og bygningsloven av 2009 og ny naturmangfoldlov av 2009 er vurdert i lys av Samerettsutvalgets utredning. Dette er ikke gjort for ny mineralloven som ble vedtatt 2010. Regjeringen har heller ikke gjennomført konsultasjoner eller fremmet lovforslag knyttet til konsultasjoner, kartlegging og styring av land- og ressurser i tradisjonelle samiske områder utenfor Finnmark.

Oppfølgingen av Samerettsutvalgets forslag er av betydning for en breiere og bedre

ivaretagelse av naturgrunnlaget for samisk kultur for hele det tradisjonelle samiske området. Sametinget er derfor opptatt av at det skjer en fortgang i oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning.

2.5 Norsk-svensk reinbeitekonvensjon

Norsk-svensk reinbeitekonvensjon hviler på sedvanerett opparbeidet gjennom den grenseoverskridende reindriften gjennom flere hundre år. I dag står vi overfor en situasjon hvor reindriften i konvensjonsområdet står uten en gjeldende konvensjon. Dette er en uholdbar situasjon.

Det ble underskrevet en konvensjon mellom partene i 2009, men på grunn av sterk motstand ble den ikke ratifisert. Den samiske arbeidsgruppa, bestående av NRL, SSR og Sametingene i Norge og Sverige, leverte i mars 2014 et forslag til norsk og svensk regjering. I dette forslaget til ny konvensjonstekst la arbeidsgruppa vekt på større mulighet til samarbeidsavtaler mellom samebyer og reinbeitedistrikt. I tillegg foreslo man konfliktløsningsmodeller. Arbeidsgruppa pekte også på behovet for rettighetsavklaringer og kompensasjon for tapt beiteland med alternative beiteområder.

Det vil være et paradoks om den grenseoverskridende reindriften sikres gjennom konvensjonen, for deretter å være truet av arealinngrep fra annet hold. For den samiske arbeidsgruppa var det viktig å ha fokus på den samiske reindriften i området, og ikke den norske og svenske reindriften. Dette fordi man tror at det er gjennom et allsamisk perspektiv at løsninger kan finnes.

2.6 Sametingets egne vedtak

Sametingets planveileder som ble vedtatt i 2010 har vært førende dokument for Sametingets deltakelse i planlegging etter plan- og bygningsloven og er fortsatt aktuell.

Sametinget har også vedtatt *Strategi for sikring og utvikling av samisk kultur ved energiutbygginger*, senere omtalt som Sametingets energistrategi. I tillegg har Sametingsrådet fremmet redegjørelser om reindrift og utvikling av sjøsamiske områder og er i gang med å utarbeide en melding om duodji. I tillegg har Sametingets plenum tatt stilling til forvaltning av fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn blant annet gjennom vedtak i SP/19/14. Sametingets plenum har også vedtatt Sametingsmelding om høyere utdanning og forskning. Disse dokumentene er med og danner grunnlag for dette meldingsarbeidet.

Sametingsrådet fremmet en redegjørelse om rovviltpolitikk i 2013. Sametingets målsetting i rovviltpolitikken er å redusere tap forårsaket av rovvilt betraktelig slik at reindriftsnæringen og jordbruksnæringen kan bruke tradisjonelle beiteområder til beiting. Sametinget skal ha fokus på folkeretten i forhold til rovviltpolitikken og forvaltningen av denne, og arbeide for en sterkere lokal medbestemmelse i forhold til forvaltningen av rovvilt. Denne redegjørelsen gjelder fortsatt og legger til grunn også i areal- og miljømeldingen selv om tema rovvilt ikke behandles nærmere.

Også Sametingets deltakelse i areal- og miljøforvaltning gjennom enkeltsaker i form av

medvirkning og konsultasjoner har bidratt til å utforme Sametingets areal- og miljøpolitikk. Erfaringene fra enkeltsaker, som spørsmål om utvinning av mineraler og andre ressurser fra tradisjonelle samiske områder, bidrar til å løfte opp viktige problemstillinger som det er også behov for å ta stilling til politisk.

3 Utviklingstrekk som vil påvirke samiske samfunn



Foto Aina Bye

Klimaendringer, økt interesse for utvinning av naturressurser, demografiske endringer og mulige endringer i fylkes- og kommunestrukturen vil påvirke utviklingen i samiske samfunn betydelig. Sametingets arbeid innenfor areal- og miljøspørsmål vil legge dette til grunn.

3.1 Ressurser i nordområdene – til gode for det samiske samfunnet

Tradisjonelle samiske områder har fortsatt mye inngrepsfri natur og et tilsvarende rent miljø, som samene har forvaltet i generasjoner på en varsom måte. Disse ressursene er det økende ønske om å utnytte. Petroleumsressursene i store deler av Barentshavet er fortsatt utforsket. Presset for å tillate leiting etter olje og gass i nordlige havområder kommer til å øke i årene som kommer. Mineralnæringen trenger nye drivverdige forekomster for fremtidig vekst. Satsing på klimavennlig energi gjør at store arealer i fjellområdene ønskes avsatt til vindkraftproduksjon. Samtidig legges det opp til en økning i havbruksnæringen. Som følge av klimaendringer er nordlige havområder mer og mer attraktiv med sin foreløpig kaldere havtemperatur og tilsynelatende ubrukt kystareal.

En av de viktigste rammebetingelsene for utnyttelse av ressurser i nord er en avklaring av rettigheter til disse. Som urfolk har vi samer rett til å få anerkjent våre rettigheter til land og ressurser, og til å blir konsultert for å oppnå et fritt informert forhåndssamtykke i spørsmål om offentlige tillatelser til utnyttelse og forvaltning av ressursene i våre områder. Oppfølging av Samerettsutvalgets utredning NOU 2007:13, som i hovedsak omfatter spørsmålet om samiske land- og ressursrettigheter utenfor Finnmark, har så langt ikke blitt fulgt opp av regjeringen.

Sametingets energistrategi fra 2013 slår fast at all ressursutvinning skal styrke samiske lokalsamfunn. Dette vil være et viktig prinsipp for Sametinget også i årene framover. Strategier og tiltak for utnyttelse av naturressurser i tradisjonelle samiske områder må utformes og gjennomføres i tett samspill mellom myndighetene, næringsaktører, Sametinget og samiske rettighetshavere. Sametinget ønsker partnerskap med både myndigheter og næringslivet, der vi sammen kan utvikle regionen til det beste for kulturene og folkene i nord.

3.2 Klimaendringene påvirker naturen og samfunnene i nord

Klimaendringene skjer over dobbelt så raskt i Arktis enn ellers i verden. Det er antatt at det kan bli mellom 4 til 6 grader varmere i Nord-Norge fram mot 2050. Temperaturøkningen og endringene i klimaet kommer til å påvirke både økosystemene og samfunnene i nord. De som er mest avhengig av naturen vil påvirkes sterkest av endringene. Samisk kultur og samiske næringer vil selvsagt også påvirkes av klimaendringene, og det vil derfor være behov for en klimatilpasning slik at det samiske samfunnet blir mindre sårbart for klimaendringene.

Mekanismene som påvirker klimaet er mange, sammensatte og komplekse. Det er vanskelig å lage detaljerte og fullstendig korrekte beregninger av alle effekter som følger med et endret klima. Men det er forskningsfaglig enighet om at nedbøren vil øke, og at ekstremvær vil forekomme oftere. Havet blir varmere, og viktige fiskearter som torsk og lodde kan endre sin utbredelse mot nord og øst. Samtidig trekker mer varmekjære arter inn i Barentshavet og kan utkonkurrere artene, som lever der i dag. Skogen brer seg nordover og i høyden på bekostning av fjell og vidde.

Naturbaserte næringer får både nye muligheter og nye utfordringer. Klimaendringene i Arktisk vil gi grunnlag for økt landbruksproduksjon. Jordbruket i Nord-Norge kan profitere på klimaendringene om de klarer å tilpasse seg de nye utfordringene. Lengre vekstsesong gjør det for eksempel mulig å gjennomføre to slåtter i året i stedet for bare en. Men nordlig økologisk planteproduksjon har i dag en særfordel på grunn av klimaet. Denne særfordelen kan bli svekket på grunn av økt temperatur og økt fuktighet, som fører til større sannsynlighet for sykdom og parasittangrep.

Lengre vekst- og barmarkssesong kan også gi fordeler for reindriftsnæringen. Men vi ser også at temperatursvingninger rundt frysepunktet på vinteren gjør at reinen får problemer med å nå ned til beite på grunn av ising, og økt temperatur sommerstid gir mer sykdoms- og parasittplager. Reindriftens etablerte flyttemønster utfordres av tidlig tining, og sein gjenfrysning av elver og vann. Kortere snøsesong medfører også

utfordringer for reingjeting. De samlede effekten på reindriften kan medføre behov for endringer i både arealbruk og flokkstruktur.

For at samiske næringer og lokalsamfunn skal kunne tilpasse seg til klimaendringer må forvaltningen ta hensyn til klimaeffektene på de økosystemene som danner grunnlaget for tradisjonelle samiske næringer. Dette betyr aktiv bruk av et fore-var-prinsipp, som gir større mulighet for fleksibilitet i møte med det ukjente. Staten Norge må anerkjenne samenes tradisjonelle kunnskap, innovasjoner og praksis, som troverdige verktøy i arbeidet med klimaendringer. Staten må også bidra til at samiske lokalsamfunn er i stand til å møte utfordringer som vil inntreffe.

3.3 Arealforvaltning i kommuner etter kommunereformen

Regjeringen Solberg ønsker færre og større kommuner og har lagt dette til grunn i Stortingsmelding om kommunereformen (Meld. St.14 (2014-2015)). Som følge av stortingsmeldingen og for å støtte opp samiske kommuner har Sametinget gjennom eget utredningsarbeid identifisert utfordringer og muligheter for forvaltning av arealer og ressurser som kan oppstå i kommunereformen.

Rapporten *Kommunereformen og samiske interesser* konkluderer med at større kommuner kan gi forskjellig utfall for de tradisjonelle samiske næringene. For reindriften kan arealmessig større kommuner på den ene side være en fordel ved at det i større grad muliggjør en helhetlig arealplanlegging for reindriften. Det blir færre kommuner og overordna arealplaner å forholde seg til, noe som kan lette den administrative oppfølgingen for reinbeitedistriktene. På den andre siden vil større kommuner kunne resultere i at reindriften i større grad blir marginalisert og usynliggjort i den kommunale sakshåndteringen, noe som lett medfører at reindriftenes arealbehov nedprioriteres.

For kyst- og fjordfiskere kan større kommuner også gi forskjellige utfall. I de senere årene har kommuner blitt oppfordret til å utarbeide interkommunale kystsoneplaner. Større sammenhengende havområder kan gi mulighet for mer helhetlig og forutsigbar planlegging, som tar hensyn til fjordsystemenes bæreevne i forhold til belastningen fra akvakultur og annen aktivitet. Men samtidig opplever Sametinget at det er utfordrende for lokale brukere og fiskeriinteresser å bli hørt i planlegging for bruken av kyst- og havområder. Mulighet for medvirkning kan svekkes dersom avstanden mellom lokale brukere med tradisjonell kunnskap og kommunale planmyndigheter blir større.

En sentral utfordring som rapporten påpeker, er at lokalsamfunn og samiske bygders interesser i større kommunestrukturer lettere kan tilsidesettes enn i mindre. Rapporten anbefaler at det bør sikres mekanismer som gjør at samiske interesser, lokale grupper og grender ikke får mindre gjennomslag for sine interesser i kommunale planprosesser etter kommunereformen. Videre må det sikres at tradisjonell kunnskap, lokale kunnskaper og interesser blir synlige, og er en viktig del av beslutningsgrunnlaget i planprosessene også i de nye storkommuner.

Rapporten peker også på at konsekvensene av endring av kommunestrukturen vil være ulike avhengig om kommuner per i dag har et samisk flertall eller et samisk mindretall. Det vil være et tilbakeslag for utvikling av samisk offentlighet og funksjonelle samiske samfunnsutviklingsområder dersom det etter kommunereformen ikke lenger vil finnes samiske flertallskommuner.

Sametingets plenum har i sak 045/14 behandlet kommunereformen. Sametinget mener blant annet at kommunenes konsultasjonsansvar ovenfor samiske interesser bør fastsettes i lov. Det må etableres mekanismer for kommunenes gjennomføring av konsultasjoner overfor representative samiske interesser for tiltak og beslutninger som kan få direkte betydning for samisk språk, kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.

En marginal og truet tilstedeværelse av samisk kultur, næring og samfunnsliv skal også være et argument for at samiske interesser skal prioriteres og fremmes i kommunene. I kommuner med mindretall av samisk befolkning må det derfor sikres mulighet for gjennomslag for deres saker.

3.4 Fraflytting og urbanisering endrer samiske bygder

Det samiske bosettingsområdet har opplevd store endringer i befolkningen i løpet av de siste tiårene. Det har vært en folketallsnedgang på 16 % fra år 1990 til 2010 i virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger for næringsutvikling, STN-området. Befolkningsutviklingen har vært lignende i de sørsamiske kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk, Røyrvik og Snåsa. I Røyrvik gikk folketallet ned 33 % og i Snåsa var nedgangen 15 % i tidsperioden 1990-2010.

I samme perioden har STN-kommunene gjennomgått en kraftig aldringsprosess, ikke ulik andre områder i nord. Hovedgrunnen til folketallsnedgangen og aldringen er at utflytting av de årskullene som vokste opp på 1970 og 1980-tallet er større enn innflytting. Befolkningsveksten i Nord-Norge har kommet de regionale sentra til gode. Bodø i Nordland, Tromsø i Troms samt Alta og Hammerfest i Finnmark har hatt betraktelig større befolkningsvekst enn områdene i fylkene ellers. Også mange samer søker seg til bysentra.

Primærnæringene har stor betydning for sysselsetting i samiske lokalsamfunn. Både reindrift, landbruk og fiske er viktige selv om alle har opplevd nedgang i sysselsetting i det siste tiåret. Kun i kommunene Kautokeino og Karasjok har man opplevd økning i antall sysselsatte i reindrift, og i fiskeri har kun kommunene i Øst-Finnmark hatt vekst i antall sysselsatte. Kvinner er fortsatt underrepresentert i primærnæringene selv om rekruttering av kvinner til landbruk har vært positiv i Finnmark de siste årene. Andelen offentlige arbeidsplasser er relativt høy i de samiske kommunene. Samiske institusjoner, som Sametinget, Sámi Allaskuvla og språk- og kultursentraene som Árran og Saemien Sijte, er viktige for mange kommuner.

Aldring av befolkningen i kombinasjon med utflytting gir utfordringer for hvordan samiske bygdene og lokalsamfunn kan fungere. Færre får sin inntekt av primærnæringene eller er avhengig av naturressurser for selvberging. Gårder gjøres om til fritidseiendommer og flere ønsker seg hytte i tilknytning til slektens høstingsområder. Primærnæringene, som reindrift, jordbruk og fiske, utfordres med nye for inntjeningsmuligheter som gruvevirksomhet og reiseliv. For samisk ungdom velger å bosette seg i sine hjembygder vil tilgang til utmarka og naturressursene kunne være avgjørende for livskvaliteten. Det er en utfordrende oppgave for samiske kommuner å finne strategier som ivaretar naturgrunnet, samtidig som det er behov for nye arbeidsplasser for å opprettholde bosettingen. Sametinget ønsker å være en partner og en støttespiller i dette arbeid.

3.5 Rovvilt

Sametinget ser at rovvilttrykket har betydelig innvirkning på bruk av arealer. Det å ha levedyktige beitenæringer og rovdyrstammer i Norge, er en målsetning. Sametinget vil bidra til at det utøves en aktiv og målrettet rovdyrforvaltning i tråd med vedtatt bestandsmål, slik at konfliktnivået i landbruket blir redusert, bl. a ved at lokal kunnskap vektlegges i forvaltningen. Utmarksressursene må kunne utnyttes til beite og dette må hensyntas i rovdyrforvaltningen.

Stortingets rovviltforlik i 2011 gir rammer for forvaltningen av rovvilt i Norge. Forliket innebærer at norsk rovviltforvaltning skal skje innenfor rammen av bestemmelsene i Naturmangfoldloven, Bern-konvensjonen og Stortingets behandling av denne.

For å nå målet om økt matproduksjon er det viktig å utnytte beiteressursene i utmark. Tapstallene for beitenæringen må ned. Det bør ikke være rovdyr som representerer et skadepotensial i prioriterte beiteområder for beitedyr og i kalvingsområder.

Det er ulik oppfatning mellom fagmyndigheter og næringsutøvere om antall rovdyr. Det rapporteres at også havørn tar rein, selv om dette er definert til å være en åtseleter. Reindriftsutøverne har en unik kunnskap om rein og det økosystemet som reinen lever i. Det må sikres at tradisjonell kunnskap tas i bruk i oppfølgingen av rovviltforliket.

Soneinndelingen (for rovvilt) er i utakt med samiske primærnæringer, og bør vurderes avskaffet eller kraftig endret for å forhindre katastrofale tap for samiske næringsutøvere innenfor reindrift og jordbruk, og for å bidra til ei sterk og robust reindriftnæring i samiske lokalsamfunn. Særlig i Troms er dette problematisk, og soneinndelingen i fylket utgjør en såpass stor trussel for reindriftnæringa at den bør revideres umiddelbart.

4 Samvirke mellom samiske interesser og offentlige myndigheter



Foto Liss-Ellen Ramstad

Et godt samvirke mellom samiske interesser og offentlige myndigheter i beslutninger knyttet til areal, naturvern og ressursutvinningsforvaltning er avgjørende for at naturgrunnlaget for samiske kultur sikres. Sametinget legger til grunn at det relevante kunnskapsgrunnlaget skal også omfatte tradisjonell kunnskap.

4.1 Konsultasjoner med statlige myndigheter ved forvaltning av arealer og ressurser

Sametingets mål er at Sametinget og samiske interesser og rettighetshavere skal ha en reell mulighet til å bli konsultert av staten for å kunne gi et fritt forhåndsinformert samtykke til planer og tiltak knyttet til areal- og ressursforvaltning. Denne retten skal lovfestes.

Samene har over generasjoner forvaltet og nyttiggjort seg av ressurser og arealer i sine tradisjonelle bosettingsområder. Lover, planer og tiltak som påvirker denne bruken kan ikke vedtas uten at vi blir konsultert om dette. Vi skal også kunne delta direkte i den offentligrettslige forvaltningen av naturressursene og miljøet.

Sametinget og staten Norge har formalisert det folkerettslige kravet om konsultasjoner i konsultasjonsavtalen fra 2005. Staten skal i god tro konsultere med Sametinget og direkte berørte samiske interesser med siktemål om å oppnå enighet før det eventuelt gis tillatelse til prosjekter, som berører våre landområder, sjøområder, og andre ressurs-

er. Der myndigheten til å fatte vedtak overføres fra staten til en underliggende etat, skal plikten til å konsultere også følge med. Dersom det er uenighet i saken må det synliggjøres i dokumentet som leder fram til vedtaket.

Sametinget har også en egen avtale med klima- og miljøverndepartementet fra 2007 om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder. I tillegg har Sametinget en avtale om gjennomføring av konsultasjoner med NVE fra 2009.

Konsultasjonsavtalen med staten er et godt grunnlag for gjennomføring av konsultasjoner i spørsmål om areal- og miljøforvaltning. Sametinget har fått gjennomslag for egne interesser i flere spørsmål, særlig i konsultasjoner med Olje- og energidepartementet om energiutbygginger. Ett eksempel på dette er Fálesrášša vindkraftutbygging i Kvalsund kommune som ble avslått på grunn av de negative virkningene for reindriften i området.

Det har vært motstridende oppfatning av konsultasjonsprosedyrene og gjennomføringen av konsultasjonene med NVE. Til tross for Sametingets anmodninger ønsker ikke NVE å konsultere om utfallet i konsesjonssakene, og konsultasjonsavtalen begrenser til konsultasjonene å gjelde kun tiltak, som er underlagt konsekvensutredningsplikt etter forskrift om konsekvensutredninger. Dette betyr at kun større vann- og vindkraftanlegg omfattes av avtalen mens man ser at det kan være den samla belastningen av flere mindre vannkraftverk som blir avgjørende for hvilke konsekvenser kraftutbygging har. I tillegg er det uenighet om tiltakshavere er pålagt å utrede den samlede belastningen for berørte reinbeitedistrikter.

Retningslinjer for verneplanarbeid i samiske områder gir et godt grunnlag for å involvere samiske interesser i verneprosessene. Imidlertid opplever Sametinget at det er varierende kjennskap til avtalen i de ulike forvaltningsinstanser og hos fylkesmennene. Det er potensiale for å gjøre retningslinjene bedre kjent både hos verneområdeforvalterne og fylkesmennene.

Mål:

Samiske interesser og rettighetshavere skal ha en reell mulighet til å bli konsultert for å kunne gi et fritt forhåndsinformert samtykke til planer og tiltak knyttet til areal- og ressursforvaltning. Denne retten skal lovfestes.

Strategier:

- Sametinget vil forbedre konsultasjonene med NVE. Avtalen med NVE om gjennomføring av konsultasjoner gjennomgås og revideres før videreføring.
- Sametinget vil arbeide for at sentrale og regionale myndigheter skal opparbeide seg kunnskaper om urfolksspørsmål og få bedre kjennskap til konsultasjonsavtalen og retningslinjer for verneplanarbeid i samiske områder.

4.2 Samvirke med samiske interesser i kommunal planlegging

Sametingets mål er at samiske interesser lokalt skal ha mulighet til å bli konsultert i beslutninger, som berører naturgrunnlaget for deres virksomhet. Sametingets innsigelse skal bidra til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, utmarksbruk og næringsutøvelse.

Samer er bosatt i de fleste kommuner i Norge, men behovet og muligheten for særskilt forpliktende involvering i kommunale planprosesser varierer. For Sametinget er det avgjørende at samer skal kunne delta i beslutninger om bruken og forvaltningen av våre tradisjonelle arealer: vidder og skog, vann, kyst og sjø, meáhcci og jordbrukets kulturlandskap.

Enhver som fremmer planforslag har ansvar til å legge til rette for medvirkning. Dette følger av plan- og bygningslovens §5-1. Kommuner har en særlig ansvar å sikre medvirkning fra grupper som kan kreve spesiell tilrettelegging, herunder samer. Denne plikten til å legge til rette for medvirkning er ikke så omfattende som en konsultasjonsplikt. Det mangler fortsatt en lovmessig fastsetting av kommunenes konsultasjonsplikt overfor berørte samiske interesser og rettighetshavere.

Innsigelsesmyndigheten, som Sametinget har i plan- og bygningsloven, er en måte å oppfylle folkerettens konsultasjonsforpliktelser. Sametingets innsigelsesmyndighet skiller seg dermed vesentlig fra de øvrige myndigheters mulighet til å fremme innsigelse.

Gjennom *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* (H-2/14) ønsket regjeringen å stramme inn bruken av innsigelser fra statlige og regionale myndigheter. Fylkesmannens rolle som statlig samordner av innsigelser ble også styrket. I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* fra 2015 slår regjeringen blant annet fast at det kommunale selvstyret skal vektlegges når regionale- og statlige myndigheter vurderer å fremme innsigelse. Sametingets innsigelsesmyndighet har en folkerettslig begrunnelse og kan ikke svekkes gjennom samordning eller kravet om vektlegging av lokalt selvstyre.

Sametinget kan fremme innsigelse i saker som er av vesentlig betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse. Hva som er «av vesentlig betydning» er til enhver tid opp til Sametinget å vurdere. Sametinget har ansvaret for å ta en samlet avveining og vurdering om når saken er så viktig at innsigelsen fremmes.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets oversikt om innsigelser fra 2014 viser at Sametinget sto for én prosent av alle innsigelser. Samtidig sto fylkesmannen for over halvparten av alle innsigelsene. Sametingets innsigelser har vært fremmet på grunn av inngrep i naturgrunnlaget for reindrift, tradisjonell kystnære fiskeri, utmarksbruk og samiske kulturminner. Innsigelsene har også vært begrunnet med mangelfulle konsekvensutredninger og manglende medvirkning i planarbeidet.

Etter Sametingets syn er departementets sluttbehandling av våre innsigelser konsultasjonspliktig og vi mener at staten ikke kan se bort fra dette i saker som er av avgjørende betydning for vår kultur og næring. Ett eksempel på dette er sluttbehandling av innsigelsene til reguleringsplanen for Nussir-gruve i Kvalsund kommune, som statsråden ikke anså å være konsultasjonspliktig.

Sametinget ser det som avgjørende at samiske interesser og rettighetshavere sikres retten til å bli konsultert i spørsmål som berører vårt naturgrunnlag. Selv om konsultasjonsplikten så langt ikke er fastsatt i lov, gjelder denne folkerettslige plikten også for lokale og regionale myndigheter. Det er viktig å få styrket mulighetene for en reell og aktiv deltakelse for samiske interesser og rettighetshaver i beslutningsprosessene om endret bruk av arealer og naturgrunnlag. For å oppnå dette i kommunal forvaltning bør kunnskapen om samisk kultur, samfunnsforhold og rettigheter økes. Samiske interesser og rettighetshavere må samtidig få styrket sin kapasitet og kompetanse til å delta i beslutningene.

Mål:

Samiske interesser lokalt skal ha mulighet til å bli konsultert om beslutninger som berører naturgrunnlaget for deres virksomhet. Sametingets innsigelse skal bidra til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse

Strategier:

- Sametinget vil at Stortinget lovfester samenes rett til å bli konsultert i arealsaker som direkte berører oss og våre interesser.
- Sametinget skal bruke sin innsigelsesmyndighet for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, utmarksbruk og næringsutvikling for fremtidige generasjoner.
- Sametinget skal utvikle sin egen veilederrolle ovenfor kommunene med tanke på at de skal bedre kunne legge til rette for reel medvirkning av direkte berørte samiske interesser.

4.3 Samiske rettighetshavernes kapasitet til deltakelse i beslutningsprosessene

Sametingets målsetting er at samiske rettighetshavere og interesser skal ha kapasitet og kompetanse til en likeverdig samhandling og forhandling med industrien, staten og rettssystemet.

Samiske rettighetshavere og interesser er økonomisk og kapasitetsmessig i en svak situasjon i møte med selskaper, som har interesser for utvinning og utnyttelse av ressurser i deres områder. Samhandling og forhandling skjer derfor i et asymmetrisk maktforhold. Det er et behov for å styrke samiske rettighetshavere kompetanse og kapasitet i beslutningsprosesser om bruken av arealer og ressurser.

Sametinget har støttet initiativ for å styrke samiske rettighetshaveres kompetanse og kapasitet i møte med større utbyggingsaktører gjennom blant annet Stiftelsen Protect Sápmi. Stiftelsen bistår i forhandlinger på vegne av samiske interesser og rettighetshavere i møte med utbyggere og interesser. Sametinget mener at selskaper og store grunneiere, som disponerer over grunn med samiske rettigheter, kan være tjent med å støtte et slikt initiativ.

Fra 2015 har Sametinget etablert en søknadsbasert tilskuddspost for å følge opp samiske rettigheter til arealer og ressurser. Ordningen prioriterer støtte for juridisk bistand til samiske rettighetshavere i saker, som må føres for domstolene og som er av prinsipiell karakter for ivaretagelse av land- og ressursrettigheter. Videre prioriteres støtte til ordninger for veiledning og forundersøkelser for at kollektive krav fremmes overfor Finnmarkskommisjonen. I tillegg prioriteres støtte til nettverk og organisasjoner, som arbeider for anerkjennelse av land- og ressursrettigheter utenfor Finnmark.

Sametinget ser behov for å styrke arbeidet med å gjøre samiske rettighetshavere i stand til å fremme krav om sikring og bevaring av deres arealer og ressurser. Reinbeitedistriktene får tilskudd over reindriftsavtalen for slikt arbeid, men dette er langt ifra tilstrekkelig. Andre samiske næringer, utmarksbrukere eller bygdelag har ikke statlig tilskudd for rettighetsarbeid tilgjengelig. Etablering av slike støtteordninger må nødvendigvis skje i tett samarbeid med samiske næringsorganisasjoner og institusjoner.

Mål:

Samiske rettighetshavere og interesser skal ha kapasitet og kompetanse for en likeverdig samhandling og forhandling med industrien, staten og rettssystemet

Strategier:

- Sametinget vil styrke samiske rettighetshaveres muligheter til å kunne gi sitt frie og informerte forhåndssamtykke til forespørsler om utvinninger av naturressurser
- Sametinget vil styrke støtteordninger for samiske rettighetshavere. Sametinget skal samhandle med samiske organisasjoner og institusjoner med tanke på styrking av rettighetshavernes posisjon i forhold til utbyggingsinteressene.
- Sametinget vil styrke den økonomiske situasjonen og forutsigbarheten for stiftelsen Protect Sápmi, slik at stiftelsen kan bistå samiske rettighetshavere i deres kontakt med industri og myndigheter

4.4 Árbodiehtu - en ressurs for forvaltningen

Sametingets målsetting er at samisk tradisjonell kunnskap – árbodiehtu – må anerkjennes og vektlegges parallelt med forskningsbasert kunnskap i beslutningsprosessene om bruk og vern av land og ressurser. Sametinget vil bidra til at den tradisjonelle kunnskapen forvaltes med respekt for kunnskapsbærerne og at slik kunnskap kan inngå i beslutningsprosesser i dialog med de samiske samfunnene og slik tas aktivt i bruk i forvaltning av arealer og ressurser i samiske områder.

Árbodiehtu, tradisjonell samisk kunnskap, er vår forståelse av forsvarlig forvaltning av naturressurser, og menneskets plass i naturen. Dette har vi nyttiggjort oss for overlevelse over tid. Denne kunnskapen er overført fra generasjon til generasjon gjennom kontinuerlig bruk av høstings- og bruksområdene våre, og gjennom fortellinger og ritualer. Kvinner har hatt og har en viktig rolle i overføring av tradisjonell kunnskap gjennom barneoppdragelse. Tradisjonell kunnskap er grunnleggende for at vi kan videreføre vår kultur og forståelser til kommende generasjoner.



Foto: Sametinget

Konvensjonen om biologisk mangfold, artikkel 8j, slår fast at statene skal respektere, bevare og opprettholde urbefolkningenes- og lokalsamfunnenes kunnskap, innovasjoner og praksis i bruk og bevaring av biologisk mangfold. Naturmangfoldlovens § 8 setter krav om at det skal legges vekt på kunnskap basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk, ved alle beslutninger som berører naturmangfoldet.

På tross av lovens anerkjennelse av tradisjonell kunnskap, er det utfordrende for forvaltningen å ta i bruk samisk tradisjonell kunnskap i praksis. Árbodiehtu er lite dokumentert og lite tilgjengelig i skriftlige kilder eller kartdata. Det er i tillegg varierende kunnskap hos forvaltningsmyndighetene om hva tradisjonell kunnskap betyr og hvordan man bør inkludere dette i beslutningsprosessene. Videre kan utfordringen være at man anser og nedgraderer tradisjonell samisk kunnskap til å være et partsinnlegg i arealrettighetsspørsmål, og ikke en del av kunnskapsgrunnlaget. Tradisjonell kunnskap må benyttes i tett dialog med samiske rettighetshavere, berørte parter og med respekt for kunnskapsbærerne.

Forskriftene om konsekvensutredning slår fast at utredningene skal ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. I tillegg påpekes det at der hvor slik kunnskap ikke foreligger om viktige forhold, skal det i nødvendig grad innhentes ny kunnskap. Sametinget mener at planmyndighetene i større grad bør forpliktes til å innhente ny kunnskap om tradisjonell samisk bruk av arealer og ressurser og hvilken betydning dette har for samene. Sametingets plenum har i sak 008/16 om *Sametingsmelding om høyere utdanning og forskning* vedtatt at Sametinget vil bidra til at et senter for samisk tradisjonskunnskap etableres. Dette vil være et viktig bidrag til å gjøre tradisjonell samisk kunnskap tilgjengelig og anerkjent.

Mål:

Samisk tradisjonell kunnskap – árbediehtu - må anerkjennes og vektlegges parallelt med forskningsbasert kunnskap i beslutningsprosessene om bruk og vern av land og ressurser. Sametinget vil bidra til at den tradisjonelle kunnskapen forvaltes med respekt for kunnskapsbærerne og at slik kunnskap kan inngå i beslutningsprosesser i dialog med de samiske samfunnene og slik tas aktivt i bruk i forvaltning av arealer og ressurser i samiske områder.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at det skal utvikles forpliktende retningslinjer for hvordan samisk tradisjonell kunnskap skal inkluderes i utrednings- og planleggingsprosesser.
- Sametinget vil bidra til at forvaltere av arealer og ressurser har forutsetninger til å verdsette og anvende tradisjonell samisk kunnskap, árbediehtu.
- Dette skal gjøres gjennom samarbeid og i gjensidig dialog med utdannings- og faginstitusjoner, samiske rettighetshavere, berørte parter og kunnskapsbærerne.
- Sametinget vil bidra til at et senter for tradisjonskunnskap etableres.

4.5 Konsekvensutredninger

Sametingets målsetting er at konsekvensutredninger skal gi beslutningsrelevant kunnskap om samisk arealbruk og tradisjonell kunnskap knyttet til dette.

De tradisjonelle samiske næringene som reindrift, fjordfiske, jordbruk, kombinasjonsnæringer og utmarkshøsting bruker naturen og ressursene på en allsidig og variert måte. Bruken er avhengig av naturmiljøet og ressursene som en helhet. En slik helhetlig bruk krever også en helhetlig tilnærming til forvaltning av ressursene. På tross av lovmessige forpliktelser, så skjer dette ikke bestandig i praksis.

Areal- og reguleringsplaner, som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn, skal gi en særskilt vurdering og beskrivelse av disse konsekvensene. Forskriftene for konsekvensutredning av 2014 gir nærmere beskrivelse av hvilke tiltak som krever en slik utredning, og hvilke forhold som skal belyses. Konsekvensutredninger skal blant annet vurdere tiltakets følger for kulturminner og kulturmiljø, utøvelse av samiske utmarksnæringer og reindriftens særverdiområder. Videre skal den samlede belastningen av planlagte og gjennomførte planer og tiltak vurderes.

Lovkommentaren til plan- og bygningslovens §3-1 punkt c nevner spesifikt at der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes. Det viser seg å være utfordrende å beskrive den samlede belastningen av eksisterende og planlagte tiltak. På det ene side strekker reinbeitedistrikter seg over flere administrative enheter, både kommuner og fylker. På det andre side kan en slik arbeid være ressurs- og kompetansekrevene å utføre.

I saker som behandles etter vannressursloven og energiloven blir heller ikke søkere pålagt å utrede den samlede belastningen eksisterende og planlagte tiltak for reindrifta. I stedet har NVE valgt sjøl å gjøre en slik vurdering i sine vedtaksdokumenter. Sametinget mener dette er en uheldig praksis og har i slike tilfeller fremmet innsigelse.

For fiskere i sjøsamiske kyst- og fjordområder er utfordringen at forskningsresultatene om havbrukets konsekvenser for villfisker ikke er entydige. Forskning har ikke klart å fastslå hvorvidt utslipp og bruk av kjemikalier i havbruk påvirker villfiskens vandringsmønstre og gyteadferd. Konesjonssøknader om akvakultur blir sjelden pålagt å utrede samla belastning av planlagte tiltak i fjordsystemet. Brukere av kyst- og havområder blir også i liten grad lyttet til når de melder om bortfall av eller nedgang i fangst.

Sametinget mener at konsekvensutredninger skal inkludere samisk tradisjonell kunnskap og de lokale brukernes erfaringer. Sametinget krever at det rettes oppmerksomhet mot en helhetlig kunnskapsinnhenting, som tar hensyn til tradisjonelle samiske næringenes behov. For reindriftsnæringen kan tiltak ha alvorlige konsekvenser dersom man ikke ser på distriktenes virksomhet samlet sett. I kyst- og fjordområdene er fiskeriene avhengige av at man ser på fjordenes bæreevne som en helhet. Mangel på entydig forskningskunnskap burde forde til en fore-var-holdning i alle arealdisponeringene i viktige gyteområder.

Mål:

Konsekvensutredninger skal gi kunnskap om og ta hensyn til den helhetlige samiske arealbruken og tradisjonell kunnskap knyttet til dette.

Strategier:

- Sametinget arbeider for at alle beslutningsprosesser om bruken av naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse vurderer den samlede belastning av planer og tiltak.
- Mangel på beskrivelse av samlede belastning av eksisterende og nye planer og tiltak for det enkelte reinbeitedistrikt vil være en selvstendig innsigelsesgrunn for Sametinget.

4.6 Kompetansekrav for reindriftsutredere

Sametingets målsetting er at det stilles særskilte krav til utredere, som skal beskrive planenes og tiltakenes konsekvenser til reindrifta. I tillegg bør det utvikles statlige retningslinjer for hvordan de berørte reinbeitedistriktene skal involveres i arbeidet for at sakene skal bli forsvarlig utredet.

Regjeringens temaveileder Reindrift og planlegging etter plan- og bygningsloven slår fast at vedtak av arealplaner må være basert på forsvarlige utredninger av virkningene for reindriften og ta tilstrekkelig hensyn til næringens behov for arealer. Dette følger av blant annet ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 7, som krever at konsekvenser av inngrep i samiske områder, herunder områder hvor det utøves reindrift, må være tilstrekkelig utredet før et eventuelt naturinngrep kan iverksettes.

Reindriftsnæringen gir uttrykk for mistillit for klassifiseringsmetodene som brukes i reindriftsfaglige vurderinger. Det er lite hensiktsmessig å bruke verktøy, som er utviklet for å dokumentere landbrukets naturbruk og landskapsforståelse. Flere stiller seg også kritisk til hvordan utredere kvalifiseres til å gjøre utredninger.

Sametinget mener det behov for at samiske rettighetshavere gis mulighet til å være delaktig i å utpeke hvem som skal utrede, hva som bør utredes og på hvilket grunnlag. Prosessen bak dette skal også dokumenteres.

Mål:

Det stilles særskilte krav til utredere som skal beskrive planenes og tiltakenes konsekvenser til reindrifta. I tillegg bør det utvikles statlige retningslinjer for hvordan de berørte reinbeitedistriktene skal involveres i arbeidet for at sakene skal bli forsvarlig utredet.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at det utarbeides statlige retningslinjer for gjennomføring av reindriftsfaglige konsekvensutredninger.

4.7 Militærøvelser og annen aktivitet

Det foregår utstrakt militær øvingsaktivitet i hele det samiske området. De største enhetene ligger i

- Sør-Varanger (øvingsområde sør og nord for GSV)
- Heimevernet - Porsanger (Halkavarri skytefelt)
- Brigade Nord (Målselv, Setermoen, Rena)
- Luftforsvaret (Bodø, Ørland)

Forsvarets aktiviteter er regulert av flere forhold. Skyte- og øvingsfeltene er de som skaper størst utfordringer for samiske næringer og brukere av arealer i utmark. Sammenbindingen av Mauken – Blåtind i Indre Troms har medført større risiko for bruk av områdene til reinbeite. Flytt- og trekkleia gjennom skytefeltet har medført større arbeidsbelastning på reindrifta i distriktet, både med hensyn til administrasjon og planlegging, men også på selve bruken.

Også skytefeltet i Halkavarre har forverret situasjonen for reindrifta.

I tillegg har Forsvaret øvingsområder i tilknytning til de ovennevnte enhetene eller som kan ligge i andre områder. Flybasene gir store støyforstyrrelser.

Skytefeltene blir kun visuelt vurdert når det gis tilstandsvurdering.

I tiden etter kalving forekommer det også forstyrrende adferd av Forsvaret.

Internasjonale øvelser gir store utfordringer for reindrifta og for samisk tradisjonell bruk.

Det har vært flere uønskede hendelser, der rein blir forstyrret og jaget med bl.a. helikopter. Også andre kjøretøyer kan virke svært forstyrrende for rein, særlig på senvinteren og frem mot kalving.

Utbygging og/eller etablering av områder til forsvarsformål, eksempelvis skytefelt, skal ikke forekomme uten rettighetshaveres frie, forhåndsinformerte samtykke, jmf Folketretten. Ved enighet mellom rettighetshaver og utbygger, bør partene vurdere å fastsette klausuler i eventuelle avtaler, som skal sikre arealene for opprinnelige rettighetshavere og forhindre videre utvidelse av utbygget område uten forhåndsinformert samtykke.

I områder med forsvarsaktivitet, bør forsvaret og rettighetshavere etablere felles retningslinjer for gjensidig dialog, som synliggjør rettigheter og forpliktelser ved inngrep og aktiviteter i områder med samisk næringsutøvelse. Utbygger skal som hovedregel påta seg ansvaret for å legge til rette for dialog og ta hensyn til sesongmessige forhold.

Informasjon om lokalsamfunn og næringsutøvelse i forsvarets virkeområder og områder rundt må utgjøre en vesentlig del av opplæringen ved inntak og ansettelse ved stasjoner/anlegg i områder som allerede er i bruk av samiske primærnæringer og andre (samiske) rettighetshavere. Kunnskap om rettighetshaveres bruk av områder bør legges tilsvarende vekt som all annen elementær kunnskap ved opptak til forsvaret.

Ved planer om utbygging av forsvarsanlegg med store konsekvenser for samiske bygder, grender og andre lokalsamfunn, må innbyggernes oppfatning og innspill vektlegges for å sikre både samiske kulturlandskap og samisk nærings- og samfunnsliv. Forsvaret bør prioritere å opprettholde sin aktivitet i områder der forsvaret allerede er etablert med tilsvarende virksomhet.

Mål:

Forsvarets aktiviteter skal i størst mulig grad foregå i nær dialog med rettighetshavere og brukere, og skal gjennomføre sine aktiviteter på en skånsom måte samt tilpasse tidspunktene slik at de gjør minst skade.

Strategier:

- Sametinget utarbeider veileder for prosess og gjennomføring for Forsvarets aktiviteter som kan benyttes av grunneiere, reinbeitedistrikter og Forsvaret.
- Være pådriver for å igangsette overvåkingsprogram for arealer som benyttes i Forsvarets øvingsaktiviteter
- Vurdere kreve utredelse av konsekvensene av internasjonale øvelser i samiske områder

5 Sikring av naturgrunnet for samisk kultur og næringsutøvelse

Forvaltning av landarealer skjer i stor grad lokalt i kommunene, med plan- og bygningsloven som det viktigste styringsredskapet. Plan- og bygningsloven skal bidra til at all offentlig planlegging sikrer naturgrunnet for samisk kultur og næringsutøvelse. For å styrke og synliggjøre de samiske dimensjonene i kommunale planprosesser, må samiske hensyn bli en naturlig og integrert del av planprosessene. Dette kapitlet setter særskilt søkelys på naturgrunnet for fiskeri, landbruk og reindrift. Meahcci – utmark som utmarksnæringsenes og kombinasjonsnæringsenes ressursgrunnlag blir diskutert i kapittel 8.

Ved merking av turstier i utmark, må organisator forpliktes til å informere om eksisterende bruk av området, samt utarbeide retningslinjer for bruk i særlig utfordrende sesonger. Eksempelvis for kalvingsområder i vårsesongen, for å sikre næringsgrunnet til primærnæringsene.

5.1 Kyst og hav som ressursgrunnet for sjøsamisk kultur



Foto: Sametinget

Sametingets målsetting er at samiske lokalsamfunn skal ha tilgang til rene kyst- og havområder som sikrer grunnet for et levedyktig fjord- og kystfiske, men også til fiske for matauke og rekreasjon. Sametinget vil sikre at disse ressursene og arealene ikke blir ødelagt, forurenset eller fortrent av konkurrerende arealkrevende virksomhet.

Tradisjonelle samiske kystfiskerier bidrar til bosetting langs kysten og fjordene i Finnmark og Nord-Troms. Fiskeri har også viktig i enkelte samiske lokalsamfunn lengre sør i Troms og Nordland. De siste tiårene har det blitt færre små båter og fiskere i de fleste kystkommunene. Sjølaksefisket er et tradisjonelt fiskeri som har opplevd store innskrenkninger til muligheten for å utøve næring på grunn statlige reguleringer. Rekrutteringen til sjølaksefisket og utøvelsen av dette er sterkt presset. Utnyttelse av ressursene i havet til matauke er fortsatt viktig for mange husholdninger både i økonomisk og kulturelt perspektiv.

Havbruk er en utfordring for tradisjonelle kystfiskerier. Oppdrettsanlegg legger beslag på arealer. Utslipp, fôring, behandling og spredning av lakselus og andre sykdommer kan ha negative konsekvenser på havmiljøet, og kan slik utgjøre en miljøtrussel. Gyteområder for torsk og vandringsruter for sjølaksen og annen villfisk kan i tillegg være sårbare for innflytelse fra oppdrettsanleggene. Det mangler entydig forskningskunnskap om temaet.

Regjeringen legger opp til en femdobling av havbruksnæringen fram mot 2050. Mye av denne opptrappingen kan komme til å skje i tradisjonelle samiske kystsamfunn. Økning av havbruksnæringen vil derfor lett komme i konflikt med tradisjonell lokal ressursutnytting samtidig som forurensningsfaren i fjordene vil kunne øke betraktelig. Sjølaksefiske- re er et utsatt gruppe som vil bli skadelidende i en slik utvikling.

Fylkeskommunen overtok myndigheten til å konsesjonstildeling fra Fiskeridirektoratet i 2010. Sametingets mistet da muligheten til å be om konsultasjoner på konsesjonsnivå. I dag kan Sametinget kun kreve utredninger av tiltakets konsekvenser for samiske utmarksnæringer og samiske kulturminner. Fiskeridirektoratet har en plikt til å følge opp også samiske fiskeriinteresser ved konsesjonstildelinger. Sametinget er ikke kjent med at Fiskeridirektoratet aktivt fremmer samiske hensyn i sine uttalelser.

Ordningen med grønne konsesjoner for aktører innenfor havbruksnæringen er omdiskutert og bør vurderes snarest. Oppdrettsnæringen vokser på bekostning av villaksen og videre det tradisjonelle samiske sjølaksefiske og annet tradisjonelt laksefiske. Nye oppdrettskonsesjoner bør kun innvilges aktører som kan vise til enten lukket eller landbasert anlegg. Eksisterende havbruksaktører skal ha som mål å fortsette virksomheten i lukkede eller landbaserte anlegg.

Sametinget har mulighet til å påvirke beslutninger om bruken av sjøareal gjennom arbeidet med kommunale arealplaner og kystzoneplaner etter plan- og bygningsloven. I sin planlegging har kommunene kun anledning til å fastsette hvor det er ønskelig å ha akvakultur og hvilke arter det skal være tillatt å drive oppdrett på. Omfanget av og vilkårene for oppdrett fastsettes gjennom konsesjonsbehandling der fylkeskommunen er myndighet.

Det mangler forvaltningsrelevant kunnskap om den tradisjonelle bruken av samiske kyst- og havområder, og verktøy for vurdering av verdien av denne bruken. Den lokale samfunnsmessige betydningen og inntektene fra fjordfiskeflåten blir ikke like ofte synliggjort, som inntektene og arbeidsplassene som skapes i havbruk. I tillegg opplever fiskere at kommuner har utilstrekkelige eller manglende rutiner for innhenting av tradisjonell kunnskap om bruken av havområdene i planprosessene.

Fiskeridirektoratet har i kartverktøyet sitt synliggjort den eksisterende bruken av kyst- og havområder, og dette verktøyet brukes hyppig i planlegging. Kartverktøyet synliggjør ikke spesifikt samisk bruk og heller ikke områder der det fiskes for matauke. Det er derfor vanskelig i planprosessene å gjøre den samiske bruken av sjøarealene synlig og tilgjengelig uten direkte involvering av brukere av områdene.

For Sametinget er det avgjørende at samiske lokalsamfunn får muligheten til å delta i planprosesser, hvor premissene for bruken av sjøarealene legges. Muligheten til videreføring av tradisjonell fiskeri og bruken av havområdene til matauke er av vesentlig

betydning for samisk kultur. Sametinget mener at en del av verdiskapningen fra havbruk skal tilbakeføres til samiske lokalsamfunn.

Mål:

Samiske lokalsamfunn skal ha tilgang til reine kyst- og havområder som sikrer grunnlaget for et levedyktig fjord- og kystfiske, men også til fiske for matauke og rekreasjon. Disse ressursene og arealene skal ikke blir ødelagt, forurenset eller fortrent av konkurrerende virksomhet.

Strategier:

- Sametinget arbeider for at tradisjonell samisk bruk av kyst og hav synliggjøres i kommuneplanprosesser og konsekvensutredninger.
- Sametinget vil arbeide for at Fiskeridirektoratet tar hensyn til samiske fiskerierinteresser i sine uttalelser til tildeling av akvakulturkonsesjoner og arealplaner.
- Sametinget skal aktivt delta i reguleringen av sjølaksefiske som et grunnlag for sjøsamisk kultur.
- Sametinget vil arbeide for at kartverktøy som benyttes i planleggingen også viser samisk tradisjonell bruk av sjøarealene.
- Sametinget vil bidra til at samiske lokalsamfunn og fiskere er i stand til delta i prosesser som angår deres mulighet for virke og utvikling.
- Sametinget vil arbeide for at andelen av verdiskapningen fra oppdrett tilbakeføres til samiske lokalsamfunn.
- Sametinget vil arbeide for at staten tar ansvar for og følger opp miljøsikring av oppdrettsanlegg.

5.2 Innmark og utmark som jordbrukets ressursgrunnlaget

Sametingets målsetting er at dyrka mark i samiske områder fortsatt skal være aktivt i bruk som grunnlag for dagen og framtidens matproduksjon.

Grunnlaget for jordbruket i samiske områder har vært lokalprodusert grovfor. Både dyrkamark og utmark har vært viktige ressurser i utviklingen i det samiske jordbruket. De grovforbaserte produksjonene som storfe-, saue- og geithold har vært dominerende og er fortsatt det.

Jordbruk i samiske områder har vært preget av små bruk og kombinasjoner med andre virksomheter. Arealene har ligget ofte spredt og har hatt en ugunstig arrondering. Det har vanskeliggjort utbygging av store driftsbygninger spesielt i kystområdene. I slike områder er mange bruk lagt ned. Gjengroing av dyrkamark er et av konsekvensene av dette. I andre områder har det samiske jordbruket også utviklet seg til både større og moderniserte bruk. Spesielt i Tana og Alta er det bygd store og tidsmessige bygg.



Foto: Sametinget

I hele landet har antall melkebruk i perioden 2003-2013 blitt halvert. Også antall sauebruk har gått ned. Innmark brukes både til høsting av fôr og til beiting, mens utmarka brukes hovedsakelig til beite for sau og noe til geit. Det har vært en nedgang i jordbruksarealer også i samiske områder. I Troms har arealet for grovfôrproduksjon gått ned med ni prosent i perioden 2003-2013 og i Nordland har nedgangen i samme periode vært åtte prosent. Vanligste årsaker til denne nedgangen har sammenheng med at jordbruksarealer tas i bruk til byggeformål og at det foregår en gjengroing av både innmark og utmark. Selv om både antall bruk og jordbruksareal er redusert så har ikke verdiskapingen i jordbruket gått noe særlig ned. Det kan forklares med at produksjonen er blitt effektivisert ved at brukene er blitt større og avdråtten er økt. Samtidig bidrar nedlegging av gårdsbruk til nedgang i folketallet i samiske områder.

Sauenæringen er en arealkrevende næring hvor utnyttelsen av utmarka er avgjørende for det økonomiske resultatet. Det at sauen går på utmarksbeite gjør at produksjonen er også økologisk bærekraftig samtidig som sauen hindrer gjengroing av utmark. Beitingen er også positivt for det biologiske mangfoldet i utmarka. Når beitingen opphører og gamle slåttevoller gror igjen, er det både tap av beitemark og naturmangfold. Dette er dårlig miljøpolitikk.

De fleste sauebrukene er organisert i beitelag. Beitelagene skal organisere beitebruken slik at de benyttes best mulig. De skal også samordne tilsyn under beiting for å hindre tap. Rovvilt er årsak til de fleste tapene. I større sauekommuner er det laget beiteplaner. Disse skal dokumentere bruken av beiteressursene. Disse vil også kunne synliggjøre den verdiskapingen som skjer i utmarka, og vil med det vise det øvrige samfunnet hvor viktig beiteområdene er i sauenæringen

Et effektivt vern av arealer til høsting og beite vil sikre gårdbrukere både det biologiske og økonomiske grunnlaget for fremtidsrettet og bærekraftig drift

Mål:

Dyrkamark i samiske områder skal fortsatt være aktivt i bruk som grunnlag for dagen og framtidens matproduksjon.

Strategier:

- Sametinget vil bidra til å forhindre nedbygging og gjengroing av jordbruksarealer
- Sametinget vil arbeide for at jordbruk i samiske områder har forutsigbare betingelser for å bruke utmarka effektiv som en del av driftsgrunnlaget sitt.
- Sametinget vil arbeide for at flere kommuner innarbeider beiteplaner for bruken av utmarksbeite i arealforvaltningen

5.3 Beitegrunnlaget for reindrift



Foto: Aina Bye

Sametingets målsetting er at reindriften har tilgang til nødvendige beitearealer, flytteleier og særverdiområder.

Reindriften er en arealavhengig næring med behov for store sammenhengende områder, samt beitero. Det er et stort behov for en mer helhetlig tilnærming for å sikre reindriften beitegrunnlag og mulighet for utvikling av næringa.

Nedbygging av reinbeiteland er en av de aller største truslene mot reindriften. Inngrep mot reindriften beitegrunnlag kan være infrastrukturiltak som vei, jernbane eller kraftlinjer, energiindustribygginger som vindmøller og vannkraftutbygginger og utvinningsindustri som gruvevirksomhet og steinbrudd eller hyttebygging. Det er også en utfor-

dring at ikke alle reinbeitedistriktene har definerte sesongbeiter. Denne problematikken, samt problematikken knyttet til reinbeitekonvensjonen mellom Sverige og Norge vil bli drøftet nærmere i Sametingsmelding om reindrift.

Bevaring av trekk- og flytteleier er en av de viktigste faktorene for å sikre en livskraftig reindrift framover. Tap av naturlige trekk- og flytteleier forårsaker både økte utgifter, mer arbeid og utfordringer gjennom hele reindriftsåret. Enkelt inngrep, som isolert sett kan altså framstå som mindre betydelig, kan få store konsekvenser når man ser det i sammenheng med alle andre inngrep.

Sametinget er ikke en fagmyndighet innen reindrift, men har en selvstendig rolle for å se til at tiltak og planer gjennomføres i tråd med folkerettens regler. Områdestyrene, som tidligere hadde en selvstendig innsigelsesmyndighet, ble avviklet i 2014. Den regionale forvaltningen av reindriften, sammen med innsigelsesmyndighet i reindrifftsaker, ble overført fylkesmennene. Sametingets vurderinger om behovet for å fremme innsigelse gjøres uavhengig av fylkesmennesenes standpunkt i konkrete arealsaker.

Det er aktuelt for Sametingets å fremme innsigelse når et tiltak, eller summen av eksisterende og planlagte tiltak, fører til at det vil være vesentlig vanskeligere eller umulig å opprettholde reindrift innad i et distrikt eller i en siida. Slike tilfeller vil være et brudd mot FNs konvensjons om sivile og politiske rettigheter, §27. Sametinget vektlegger også at reindriften skal ha en reell mulighet til å gi sitt frie og informerte forhåndssamtykke, og at det foreligger kunnskap om planenes og tiltakenes samla konsekvenser for det enkelte reinbeitedistrikt eller siida. Dette er det handlingsrommet som Sametinget forvalter, som følge av statens folkerettslige forpliktelser og som innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven.

Sametinget ser det som avgjørende at kommunale, regionale og nasjonale myndigheter opparbeider forståelse om reindrift som en urfolksnæring med særskilt beskyttelse. Planmyndighetene skal gjennom planlegging sikre reindriften tilgang til tilstrekkelig og forutsigbart beitegrunnlag for å opprettholde næringens drifts- og kulturgrunnlag. Regionale planer for reindrift kan være et bidrag for å se helhet reindriften arealbehov og -grunnlag fram i tid. Troms fylkeskommune har satt i gang et slikt arbeid, og Sametinget forventer at andre fylker også tar initiativ til det. Regional planlegging for reindrift må ta utgangspunkt i reindriftnæringens egne behov.

Svært mange, om ikke de aller fleste, kommuner fra Hedmark til Finnmark fylker har vesentlige reinbeiteområder innenfor sine kommunegrensener, selv om ikke reindriftsutøvere nødvendigvis har folkeregistrert adresse innenfor samme kommunegrensener. Reindriften natur gjør at enkelte kommuner kan være vertskap for livsviktig kalvingsland, mens andre utgjør grunnleggende flytteleier for reinflokker på vei mellom sommer- og vinterbeiter. Like fullt er områdene vesentlige for reindriftnæringa og næringas framtid. Aktiviteter og anlegg med energiforsyning som hovedformål finner ofte sted i, og planlegges ofte lagt til, reinbeiteområder som befinner seg innenfor kommuner som har reinbeitearealer innenfor kommune grensene. Ansvar for å ivareta reindriftnæringas behov og sikre beitegrunnlaget for næringa ligger også hos disse kommunene, og dette ansvaret må synliggjøres i relevant lovverk. Kommunene må forpliktes til å initiere dialog med reindriftnæringa når det foreligger inngrepsplaner som vil påvirke reindriftnæringa, for å kunne ivareta rettighetshaverne i henhold til det folkerettslige prinsippet om fritt, forhåndsinformert samtykke.

Mål:

Sametingets målsetting er at reindrifta har tilgang til nødvendige beitearealer, flyttleier, og særverdiområder

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for å sikre at reindriftsnæringen har økonomiske ressurser og faglig kapasitet til å delta som likeverdig part i beslutningsprosesser som påvirker deres beitegrunnlag.
- Sametinget vil bidra til at statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner legger til rette for planprosesser som oppfyller den folkerettslige forpliktelsen til å beskytte reindriftsarealene

5.4 Sametingets planveileder som et godt verktøy i planlegging

Sametingets målsetting er at planveileder skal være en aktuell og anvendelig verktøy i planlegging etter plan- og bygningsloven. Sametinget skal gjennom planveilederen ta en aktiv rolle som medspiller i planprosesser.

Sametingets planveileder- Veileder for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved planlegging etter plan- og bygningsloven (plandelen) var vedtatt av Sametingets plenum i 2010. Planveilederen definerer prinsipper i planlegging for å ivareta samiske hensyn i kommunale, regionale og statlige planer. Veilederen konkretiserer også at planene skal ta hensyn til samisk kultur, næringsutøvelse og ressursbruk.

Sametinget opplever at det er varierende kunnskap hos planmyndighetene om hva sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv innebærer i planlegging. Dette kan skyldes at dette hensynet er nytt i planloven. Begrepet «naturgrunnlag for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv» kan også virke fremmed for dem som ikke jevnlig forholder seg aktivt til samisk kultur og samfunnsliv. Det er behov for veiledning i temaet, og Sametinget har et ansvar i dette arbeidet.

Gjennom utredningene i forkant av meldingsarbeidet, ble det påpekt at det er et stort potensial i Sametingets planveileder til å formulere mer konkrete forventninger til kommunal og regional planlegging. Sametingets planveileder ble ansett å være lite konkret og blant annet manglet veiledning til hvordan hente inn og bruke tradisjonell kunnskap i planprosessene.

Sametinget mener at det er behov for å gjøre planveilederen mer kjent hos planmyndighetene, samt skape generelt større forståelse for hva plan- og bygningslovens §3-1 c om sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse innebærer. Sametinget ser fordelene ved å arbeide sammen med kommuner for å skape forståelse for og kunnskap om samiske hensyn i planarbeidet. Dette forutsetter at kommuner er motiverte og opplever at det er de også oppnår merverdi i et slikt samarbeid.

Sametingets planveileder omfatter over 130 kommuner fra Finnmark i nord til Hedmark i sør. Sametinget har per i dag ikke ressurser til å arbeide tett opp imot alle kommuner, som omfattes av Sametingets planveileder. Derimot kan det være nyttig å arbeide tettere sammen med et utvalg av kommuner for å utarbeide gode forvaltningspraksiser, som kan overføres til andre kommuner.

Kommuner med samisk flertall er i en særposisjon når det gjelder samfunnsutvikling i et samisk kontekst. I flertallskommune skjer all samfunnsliv i en samisk kulturell og språklig kontekst. Erfaringer og beskrivelser av samiske hensyn i planarbeidet i samiske flertallskommuner vil være nyttig for også andre kommuner og institusjoner som ikke nødvendigvis besitter samisk kulturkompetanse.

Sametingets planveileder bør danne grunnlag for konsultasjoner med Kommunal- og moderniseringsdepartementet med sikte på å fastsette statlige planretningslinjer for sikring av naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. En videreutviklet planveileder eller en fastsatt statlig planretningslinje kan få sterkere fram at det både etter internasjonal og nasjonal lov foreligger materielle rettslige skranker for myndighetenes kompetanse til å gi tillatelser til utbyggingstiltak som påvirker samiske interesser.

Mål:

Sametingets planveileder skal være et aktuelt og anvendelig verktøy i planlegging etter plan- og bygningsloven.

Strategier:

- Sametinget skal gjennom planveilederen ta en aktiv rolle som medspiller for kommuner i planprosesser.
- Sametinget arbeider for at Sametingets planveileder fastsettes som statlig planretningslinje.
- Sametinget skal bidra til utvikling av kommunale planpraksiser for ivaretagelse av naturgrunnet for samisk kultur og næringsutøvelse, og formidle gode eksempler for andre.

6 Vern av naturmangfoldet gjennom kontinuitet i samisk bruk

6.1 Arealvern som vern av naturgrunnlaget for samisk kultur

Sametingets målsetting er at all arealvern - naturreservater, nasjonalparker og landskapsvernområder - skal ha som formål å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse. Naturmangfold bevares gjennom kontinuitet i samisk bruk.

Den tradisjonelle samiske bruken og forvaltningen av areal og ressurser har alltid skjedd med mål om at bruksområdene skal danne livsgrunnlag også for kommende generasjoner. Samtidig har vi tatt i bruk ny teknologi og nye bruksmetoder, og utviklet våre mangfoldige næringstilpasninger til å være hensiktsmessige for å livberge oss til enhver tid. Dette kan betegnes som *birgejupmi*, og det er samtidig god miljøpolitikk i praksis. Naturlandskapet er ikke uberørt villmark, men et viktig grunnlag for samisk kultur. Det er en arbeidsplass for folk i primærnæringene og det er bruks- og høstningsområder for alle samer. Verneområder med sine forskrifter skal ikke sette begrensninger for å fortsette en slik økologisk, kulturell og økonomisk bærekraftig bruk og forvaltning.

Fastlands-Norge har 37 nasjonalparker, hvorav 23 er etablert innenfor det tradisjonelle samiske området og reindriftsområder. Til sammen utgjør disse nærmere 16.000km². Dette betyr at 58% av Norges nasjonalparkarealet i innenfor reindriftsområder. I tillegg til nasjonalparker kommer arealene som er vernet som landskapsvernområder og naturreservater.

Fra norske myndigheter har vernetanken vært i endring siden de første nasjonalparkene ble opprettet. Begrunnelsen for opprettelsen av nasjonalparker har endret seg fra en målsetting om å bevare uberørt naturlandskapet med sine biologiske og økologiske verdier til å fremme naturlandskapet som en ramme for rekreasjon, friluftsliv og turisme. Søkelyset blir da satt på estetikk og naturopplevelser. Endring i grunnsynet til arealvern ble stadfestet i den såkalte «fjellteksten» fra 2003. Frem til da hadde norske verneområder blitt vernet for å bevare naturområder mest mulig uforstyrret av menneskelig aktivitet. I fjellteksten ble det lagt vekt på å synliggjøre potensialet for økt turistmessig bruk av fjellområdene både innenfor, og utenfor verneområdene.

Vi samer har også opplevd en endring når det gjelder rette og mulighet til å utøve vår kultur i verneområdene. I forskriftene til de første nasjonalparkene ble samiske interesser nevnt kun i forhold til de restriksjonene som brukere skulle pålegges. Samiske hensyn var ikke nevnt i verneformålet. Fra og med den andre nasjonalparkplanen fra 1991 har nasjonalparkene i tradisjonelle samiske områder formålsbestemmelser som spesifikt nevner naturvern, friluftsliv, og naturgrunnlaget for samisk kultur. Formålsparagrafen i de nyere verneforskriftene kan enten være i en form som anerkjenner at området er viktig for samisk kultur og kan brukes til reindrift, eller at formålet omfatter bevaring av det samiske naturgrunnlaget:

Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift. Verneforskrift for Varangerhalvøya nasjonalpark, 2006

Formålet omfatter også bevaring av det samiske naturgrunnlaget. Verneforskrift for Rohkunborri nasjonalpark, 2011.

Sametinget mener at vi samer skal ha muligheten til å benytte våre nærområder til tradisjonelle næringer, og til høsting til husholdningsbruk. Eldre verneforskrifter, som ikke anerkjenner samisk bruk av områdene, må tas opp til revidering med sikte på at verneformålene også skal omfatte bevaring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse.

Verneområdene forvaltes i tråd med naturmangfoldloven, verneforskriften og vedtatte forvaltningsplaner. Verneforskriften regulerer aktivitet i verneområdene og vernepraksisen skal utdypes og konkretiseres i forvaltningsplanene. Verneforskriftene setter begrensninger for blant annet motorisert ferdsel i verneområdene og hvilken aktivitet som tillates i verneområdene.

Sametinget opplever at det har vært en varierende praksis og forståelse for reindriften og samiske utmarksutøvernes behov for ferdsel og tradisjonell høsting i verneområdene. Begrensningene er særlig knyttet til oppsetting av driftsanlegg for reindrift og til motorisert ferdsel i forbindelse med næringsutøvelse og høsting. I verneområdene gjelder vernebestemmelsene foran reindriftsloven og motorferdselloven. Sametinget er kritisk til at verneforskriften eller forvaltningsplanen skal sette begrensninger på oppsetting av nødvendige reindriftsanlegg, utøvelse av samisk utmarkshøsting og lovlig uttak av ulikt trevirke til samisk duodji. Sametinget vil arbeide for at samisk næringsutøvelse og utmarksbruk skal kunne fortsette og utvikle seg i verneområder

Mål:

Alt arealvern - naturreservater, nasjonalparker og landskapsvernområder - skal ha som formål å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse. Naturmangfold bevares gjennom kontinuitet i samisk bruk.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at gamle verneforskrifter i verneområder i tradisjonelle samiske områder tas til revidering slik at samiske interesser ivaretas i forskriftene på lik linje med de nyere forskriftene.
- Sametinget vil arbeide for at lovverket endres slik at det ikke stilles strengere krav til reindriftsutøvelse, utmarksbruk og tradisjonelle utmarksnæringer i verneområder enn det som reindriftsloven og motorferdselloven stiller ellers i tradisjonelle samiske områder.

6.2 Forvaltning av verneområder – ansvaret og myndighet nær brukere

Sametingets målsetting er at all forvaltning av verneområder i Sápmi skal ta utgangspunkt i og sikre fortsatt tradisjonell samisk bruk av områdene.

Sametinget mener at forvaltning som er nært til brukere av verneområder vil best kunne ivareta både tradisjonell kunnskap og bruk. Ordningen med lokal forvaltning av nasjonalparker og større verneområder ble innført i 2010. Dette skal også ivareta ILO-konvensjonen 169 om urfolk artikkel 15 nr. 1, som forplikter staten til å sikre samisk deltaking ved bruk, forvaltning og bevaring av ressursene i samiske områder.

Sametinget har oppnevnt 39 styremedlemmer i alt 20 nasjonalpark- og verneområdestyrer over hele landet. Styremedlemmenes funksjonsperiode følger Sametingets valgperiode.

Andel samisk representasjon i styrene har vært gjenstand for konsultasjon mellom Sametinget og statlige myndigheter.

Samiske styrerepresentanter sitter i mindretall i styrene. Tilbakemeldinger fra styremedlemmer har vært at samisk innflytelse i styrearbeidet kan være begrenset og styrearbeid oppleves til tider krevende. Aksept for samisk tilstedeværelse i nasjonalparkene i form av reindrift og annen tradisjonell utmarksbruk er ikke alltid en selvfølge. I tillegg har reindriftsutøvere gitt uttrykk for at det er behov at berørte reinbeitedistrikter får direkte representasjon i styrene.

Sametinget ser behovet for å bygge opp og styrke samiske representanternes muligheter for innflytelse i styrearbeidet. Sametinget vil også sikre at styreoppnevninger reflekterer mangfoldet i det samiske befolkningen og at både kvinners og menns perspektiver kan komme til syne i styrearbeidet.

Mål:

All forvaltning av verneområder i Sápmi skal ta utgangspunkt i og sikre fortsatt tradisjonell samisk bruk av områdene.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at flere verneområder får lokal forvaltning.
- Sametinget vil arbeide for at i områder der samiske interesser er mangfoldige og forvaltning av verneområder har stor betydning for samisk næringsutøvelse, blir det innført en samisk flertall i verneområdestyrene.
- Sametinget skal aktivt følge opp representanter i verneområdestyrene for å øke deres mulighet for påvirkning slik at samiske hensyn bedre kan få gjennomslag i styrearbeidet.

6.3 Verdiskapning i verneområder

Sametingets målsetting er at tilrettelegging for verdiskapning i nasjonalparker og andre større verneområder skal skje på en måte som ivaretar eksisterende samiske næringer. Samtidig skal hver enkelt som bruker utmark og naturen kjenne sitt ansvar for bevaring av naturen for fremtidige generasjoner.

Sametinget opplever at tilrettelegging for nye næringer i verneområder kan være problematisk for eksisterende samiske næringer. Aktuell statlig politikk har som mål å bidra til økt kommersiell bruk av verneområdene. De fleste verneområdene i samiske områder er samtidig reindriftsområder i aktiv bruk. Reinen skyr unna mennesker, og økt menneskelig aktivitet vil gjøre at rein blir forstyrret og stadig må flytte fra beite til beite. I tillegg kan utenforstående forstyrre reindriftsarbeidet, som samling og flytting, kun ved ferdsel i et område på et uheldig tidspunkt. Slik forstyrrende aktiviteter kan være hundekjøring, jakting med hund, toppturer sent på våren, skikjøring eller midlertidig teltleirer som står over en lengre periode i utmarka.

Samisk utmarksutøvelse som jakt og bærplukking er omfattet av de generelle begrensingene for bruk av motoriserte kjøretøy i verneområder. Sametinget er kritisk til en slik forvaltning når det samtidig legges til rette for annen ny ferdsel og næringsutøvelse, som for eksempel reiseliv. Effekten er at lokale samiske brukere blir regulert bort.

Økt menneskelig ferdsel og aktivitet, sammen med restriksjoner for utøvelse av moderne reindrift og annen utmarksutøvelse resulterer i en følelse av å bli presset ut av sitt eget hjem. Gjennom det sterkere politisk ønske om ny verdiskapning og næringsaktivitet i verneområdene, tilspisses presset mot samiske rettighetshavere. Dette kan oppfattes som en inngrep mot det samiske livsgrunnlaget.

Mål:

Tilrettelegging for verdiskapning i nasjonalparker og andre større verneområder skal skje på en måte som ivaretar eksisterende samiske næringer.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at tilrettelegging for økt ferdsel og ny næringsaktivitet ikke skal skje på bekostning av eksisterende samiske næringer og brukergrupper og uten at man har sett på konsekvensene for naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse.
- Verdiskapning skal gagne samiske rettighetshavere.
- Sametinget vil arbeide for at samiske lokalsamfunn sine behov stilles foran besøkendes og nye brukergruppers behov i tilrettelegging for bruk av verneområder.
- Sametinget vil arbeide for at informasjonsmateriell om verneområdene skal bidra til at besøkende får kunnskap om og forståelse for den samiske bruken av området
- Sametinget vil arbeide for at samisk reiseliv har muligheter for å utvikle seg i verneområder

7 Utvinning av naturressurser i samisk tradisjonelt område

Sametinget opplever et økende press på utvinning av naturressurser og inngrep for ny industriutvikling i samiske områder. Denne utviklingen har særlig vært knyttet til energi- og mineralnæringene. Sametinget forventer at dette skal skje på en balansert måte, og med bakgrunn i enighet og forståelse mellom næringsaktører, myndigheter og det samiske samfunnet.

7.1 Behov for endringer i energiloven og mineralloven

Sametingets målsetting er at inngrep og tiltak for energiproduksjon skal kun tillates etter en helhetlig planlegging som sikrer naturgrunnlaget for samisk kultur og samiske næringer.

Sametingets målsetting er at samiske rettigheter ivaretas i mineralutvinningsaker i hele det tradisjonelle samiske området

Bitvis planlegging og utbygging i forbindelse med energiproduksjon er utfordrende for reindrifta i store deler av Sápmi. Lovgivingen for landbasert energivirksomhet har i liten eller ingen grad virkningsfulle systemer for overordnet og helhetlig regulering og planlegging. Det innebærer at svært mange aktører posisjonerer seg for undersøkelser med sikte på utbygginger. Lovverket i dag forplikter ikke at energiutbygginger for vann- og vindkraft planlegges helhetlig. Reindrifta, som ofte har en variert og allsidig arealbruk, blir skadelidende når deres behov ikke sees samlet.

Sametinget vil at energilovgivingen endres med sikte på oppnå en mer helhetlig og forutsigbar planlegging av energiutbygginger. Det skal innarbeides klarere rettslige bestemmelser for hvordan samiske hensyn skal ivaretas.

Gjeldende minerallov har ikke bestemmelser som sikrer at samiske rettigheter og interesser blir vektlagt og tatt hensyn til i hele det tradisjonelle samiske området. Loven har heller ikke bestemmelser som sikrer reelle konsultasjoner om beslutningene for tillatelser og driftskonsesjon, og den har ikke bestemmelser som sikrer samene fordelordninger for drift på mineraler staten holder rettigheter til i områder med samiske bruks- og eiendomsrettigheter. Sametinget mener det må igangsettes et arbeid med sikte på endringer av mineralloven slik at den muliggjør konstruktiv samhandling om mineralvirksomhet i samiske områder.

Sametinget vil at mineralloven endres slik at den muliggjør konstruktiv samhandling om mineralvirksomhet i samiske områder.

Mål:

Inngrep og tiltak for energiproduksjon skal kun tillates etter en helhetlig planlegging som sikrer naturgrunnlaget for samisk kultur og samiske næringer

Mineralloven ivaretar samiske rettigheter i hele det tradisjonelle samiske området.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at energiloven tas til revisjon slik at den setter tydeligere krav om helhetlig planlegging av tiltak som sikrer naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse.
- Sametinget arbeider for å endre mineralloven slik at den forplikter samhandling og forutsigbar planlegging der samiske interesser eller samfunn berøres.

7.2 Behov for endringer i akvakulturloven

Sametingets målsetting er at tradisjonell samisk bruk ikke tilsidesettes ved tildeling av arealer til akvakultur.

Total antall nye konsesjoner på nasjonalt nivå fastsettes av statlige myndigheter. Regjeringen Solberg nektet å konsultere Sametinget før framlegging av stortingsmelding om havbruk våren 2015. Sametinget var svært kritisk til dette og mente at økning havbruk i tradisjonelle samiske kyst- og fjordområder vil direkte påvirke samer og dermed er konsultasjonspliktig.

Konsesjonen til oppdrett, som også definerer omfanget av virksomheten på det enkelte lokalitet, gis av fylkeskommunene og behandles etter akvakulturloven. Akvakulturloven vektlegger ikke samiske hensyn mens havressursloven derimot pålegger forvaltnings tiltak til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Sametinget ser behov for at vektlegging av samiske hensyn innarbeides i akvakulturloven på lik linje med havressurslova.

Mål:

Tradisjonell samisk bruk skal ikke tilsidesettes ved tildeling av arealer til akvakultur.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at vektlegging av samiske hensyn innarbeides i akvakulturlovgivningen slik at konsesjonstildelinger til havbruket ikke tilsidesetter tradisjonell samisk bruk.

7.3 Internasjonale retningslinjer for selskapenes ansvar

Sametingets målsetting er at selskaper som opererer i tradisjonelle samiske områder følger internasjonale retningslinjer for næringslivet ansvar om menneskerettighetene.

De siste årene er det utarbeidet en rekke ulike retningslinjer internasjonalt knyttet til næringslivets respekt og styrking av menneskerettighetene, herunder urfolksrettigheter. De sentrale retningslinjene er FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og brukerhåndbok for oppfølging av FNs erklæring om urfolks rettigheter

utarbeidet av FNs Global Compact nettverk. Global Compact er en plattform for frivillig næringslivsdeltakelse for å respektere og styrke menneskerettighetene.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, OECD, har vedtatt retningslinjer for flernasjonale selskap sine engasjement for utnytting av land og ressurser. Utkastet til brukerhåndbok for meningsfull interesseengasjement for utvinningsindustrien er et nyttig redskap for samhandling. I tillegg til dette foreligger det ulike rapporter fra FNs spesialrapportør og andre som gir viktige føringer for industriens engasjement i urfolksområder.

Det er behov for mer kunnskap om hvordan retningslinjene for økonomisk aktivitet følges opp og fungerer i praksis. Árran Lulesamisk senter leder et forskningsprosjekt som skal kartlegge og evaluere etiske retningslinjer for ressursutvinning i urfolksområder. Sametinget vil aktivt bruke resultatene fra dette arbeidet når det ferdigstilles i 2017.

Sametinget mener det fremdeles er et godt stykke fram før små og mellomstore industriaktører aktivt forholder seg til dette selvregulerende regelverket. Som oppfølging av Sametingets vedtak i sak SP 007/14 *Mineralvirksomhet i samiske områder* har sametingsrådet startet opp arbeidet med å utvikle en veileder om Sametingets forventninger til industriaktører. Sametinget forventer at samiske urfolksrettigheter fullt ut blir ivaretatt i deres planlegging og vurderinger om tiltak. Arbeidet vil skje i tett dialog med samiske interesser og rettighetshavere.

Mål:

Selskaper som opererer i tradisjonelle samiske områder følger internasjonale retningslinjer for næringslivet om ansvar for menneskerettighetene.

Strategier:

- Utarbeide en veileder om Sametingets forventninger til industriaktører i tradisjonelle samiske områder.

8 Samisk utmarksbruk – meahcásteapmi – et ankerfeste for samisk kultur i et moderne samfunn



Foto: Sametinget

Sametingets målsetning er at kommende generasjoner skal kunne nyttiggjøre seg av naturen og bevare utmarksbruken som en del av sin identitet. For å oppnå dette må den tradisjonelle kunnskapen, som er knyttet til utnyttelse og bevaring av naturressursene utvikles og videreføres. Sametinget vil arbeide for en økologisk og kulturell bærekraftig forvaltning, som sikrer fortsatt mulighet for høsting av naturressursene.

8.1 Samisk utmarksbruk – meahcásteapmi

Sametinget har som mål å øke anerkjennelsen og sikre utviklinga for samisk utmarksbruk - *meahcásteapmi*.

Samisk utmarksbruk - *meahcásteapmi* – er vår tradisjon og kunnskap om hvordan vi benytter oss av tilgjengelige ressurser for vårt livsopphold. Bruken er endret over tid, men fortsatt utgjør den en viktig del av det materielle grunnlaget for vår kultur. Vårt bostedingsområde varierer fra sjø til innland, og bruken av naturressurser varierer deretter. Vi fangster vilt og innlandsfisk, høster bær og urter, mose og torv.

Vi har hentet høy til husdyr fra utmarksslåtter, og fremdeles kutter vi sennagress til skohøy. Havet byr på tang og tare, skjell, fugleegg, alle typer fisk samt nise, sel og sjøfugler. Brensel fra skogen og emneved til duodji og andre bruksformål er også en viktig del av dette bruksmønsteret. Det å beherske og kombinere mange ulike forhold og bruksmåter i meahcci- utmark - har vært et kjennemerke for samiske livsvilkår. Også i dag ser samisk ungdom verdien i dette og opparbeider seg kunnskap om meahcásteapmi gjennom ferdsel og opphold i tradisjonelle bruksområder.

Samisk utmarksutøvelse har en særlig beskyttelse i Grunnloven § 108 og samelovens §1. Begge bestemmelser er en implementering av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Artikkelen innebærer et inngrepsvern og en plikt til positive særtiltak der samisk kultur er truet. Den er et selvstendig rettsgrunnlag for anerkjennelse av urfolks eier- og bruksrettigheter til grunn og ressurser i sine områder. Statens ansvar etter konvensjonen er et resultatansvar. Om samisk kultur i noen områder er så presset, at et hvert inngrep kan true utmarksutøvelse som grunnlaget for kulturen, med bosetting og næringsutøvelse, er staten forpliktet til å iverksette positive særtiltak, som bidrar til å sikre og utvikle kulturen.

Etter samisk rettsoppfatning dekker begrepet *ealáhus* også innhøsting som ikke gir noen tradisjonell økonomisk inntekt. Ealáhus eller selvforsørging inngår likevel i husholdet hos de aller fleste i samiske bygder. Høsting utgjør et tilleggsbidrag til den totale husholdsøkonomien og kan i mange tilfeller være helt avgjørende for folks totale inntjening og mulighet til å bosette seg i disse områdene. Norske myndigheter har i flere sammenhenger foretatt et skarpt skille mellom næringsvirksomhet med dokumentert inntektsgrunnlag på den ene siden og fritidsaktivitet på den andre. Dette samsvarer ikke med samisk rettsoppfatning og sedvane.

Det er også en del av utviklinga at samisk ungdom har andre interesser som utkonkurrerer tradisjonelle høstingsaktiviteter. For å ivareta utmarksbruk og bosetting i samiske områder mener Sametinget at det er viktig å fremheve verdien av meahcásteapmi, også for storsamfunnet. Myndighetene ved forberedelser av administrative vedtak eller lovgivning skal skille mellom næringsvirksomhet, meachásteapmi og fritidsaktivitet.

Sametinget vektlegger viktigheten av at tradisjonell samisk gammebyggingstradisjoner skal ivaretas, dette gjelder både oppføring av nye gammer på eksisterende gammetufter og rehabilitering. Sametinget ser behov for et regelverk som tillater tradisjonell gammebygging i tråd med samiske tradisjoner.

Mål:

Samisk utmarksbruk blir anerkjent og får utvikle seg i framtida.

Strategier:

- Sametinget vil synliggjøre betydningen av tradisjonell høsting, både som næringstilskudd til husholdning, som kulturbærer og som uttrykk for identitet. Sametinget vil arbeide for tydeligere lovmessig anerkjennelse av utmarksbruk som materielt grunnlag for samisk kultur.

8.2 Retten til å forvalte naturgodene

Sametinget vil sikre at bygdene i Finnmark kan benytte seg av og forvalte fornybare ressurser i sine nærområder. Sametingets målsetting er at samiske rettigheter utenfor Finnmark blir anerkjent slik at tradisjonell bruk av utmarka i områder sør for Finnmark også kan utvikle seg i fremtiden.

Konkurransen om naturgodene i meahcci har endret seg i de siste tiårene. For eksempel er lokal samisk bruk av fiskevannene i Finnmark utfordret av tilreisende turister og gode rypeår tiltrekker jegere både fra sør i landet og utlandet. Også sør for Finnmark får dyrking av friluftsliv større gehør i norsk offentlighet enn bevaring av samisk kunnskap og tradisjoner for høsting for selvberging. Samtidig er både høstingstradisjoner og sedvanemessige måter for fordeling av utmarksressurser fortsatt levende rettsoppfatning i samiske lokalsamfunn. Grender, slekter, grupper har en fortrinnsrett til bruk av sine områder til høsting av naturressurser.

Som følge av vedtak av Finnmarksloven pågår det et arbeid for å identifisere rettigheter i Finnmark. Sør for Finnmark er ikke samiske rettigheter anerkjent til tross for tydelige anbefalingene fra Samerettsutvalgets rapport fra 2007. Selv om samisk bruk og retts-tenking kan avvike fra norske juridiske begrep som eiendomsrett og bruksrett, bør tradisjonell samiske bruk av områdene telle som grunnlag for en framtidig forvaltning. De som tradisjonelt har brukt områdene skal kunne regulere bruken der.

Forskjellige brukere av naturen kan ha ulike interesser knyttet til bruken av utmark, også innenfor det samiske samfunnet. Dette kan føre til konflikt mellom ulike utmarksaktører. Et eksempel på dette er reindriftsutøvere og fastboende sameer som kan ha motstridende meninger og interesser knyttet til utmarksbruk. Slike konflikter kan best løses ved dialog og respekt for hverandres nyttiggjøring av utmarksressursene.

Sametingets syn er at forvaltning av fornybare naturressurser i Finnmark må skje ut fra en forståelse av at lokalbefolkninga har et selvstendig rettsgrunnlag i sedvane og alders tids bruk til utnyttelse av fornybare naturgoder. Lokalbefolkninga sin bruk skal videreføres og ikke fortreges av andre. I tillegg skal arbeidet med anerkjennning og kartlegging av samiske rettigheter til land og vann sør for Finnmark komme i gang snarest.

Mål:

Bygdene i Finnmark kan benytte seg av og forvalte fornybare ressurser i sine nærområder og samiske rettigheter utenfor Finnmark blir anerkjent.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for sikring samenes rett til utmarksutøvelse etter Finnmarksloven.
- Sametinget vil arbeide for en forvaltningspraksis som respekterer samiske bygder og lokalsamfunn sin rett til utmarksbruk
- Sametinget vil at lokalsamfunnet skal tilgodeses ved forvaltning av fornybare ressurser.

8.3 Motorferdsel i meahcci

Sametingets målsetting er at regulering av motorferdsel skal bidra til å støtte opp om, videreføre og utvikle tradisjonell utmarksbruk og høsting. Bygdefolk som høster av naturressursene skal kunne behandles annerledes enn fritidskjøreren utenfra.



Foto: Sametinget

Tradisjonell bruk og nærhet til naturen er endret over tid og motorferdsel er et uttrykk for dette. For mange av oss er motorferdsel i utmark en måte å videreføre våre forfedres utmarksbruk og høsting. Kunnskapen knyttet til utmarksressurser er bevart og overført gjennom ferdsel, høsting og tilstedeværelse i landskapet. Deltakelse i meahcásteapmi innebærer også at én får kulturell og språklig kompetanse om landskapet som har formet oss og vår verdier og verdensanskuelse. Dagens samfunn med sine faste arbeidstider og andre krav, gir ikke rom for å oppholde seg i meahcci over lengere perioder. Motorferdsel gir mulighet til å komme seg til og fra høstingsområder på kortere tid.

Det behov for å begrense unødvendig motorferdsel i utmarka. På det ene side kan bruk av motoriserte kjøretøy virke ødeleggende for naturen gjennom økt støy og forurensing. Særlig rein på beite kan være utsatt for unødvendige forstyrrelser. På den annen side bidrar tilrettelegging for motorisert ferdsel til økt press på lokale utmarksressurser. Avsidesliggende områder blir mere tilgjengelige for nye brukergrupper. Det er derfor heller ikke ønskelig med en frislipp av fornøyleskjøring.

Sametinget mener at forvaltningen av motorisert ferdsel i utmarka skal legge opp til ulik behandling av mulighet for motorferdsel for bygdefolk, som lever av og med naturressursene og landskapet, og utenforstående med fritidspregede aktiviteter. Samtidig bør det gis rom for nødvendig ferdsel i forbindelse med sanking av naturressurser, både som næring og som en del av husholdsøkonomien.

Sametinget mener at gjeldende regelverk og praksis ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til samisk naturalhusholdning og tilgang til høstingsområdene. Motorferdselsregelverket står sentralt for bygdefolks mulighet til tradisjonelle nærings- og utmarksbruk. Motorisert ferdsel i utmarka gir enklere tilgang til bruks- og høstingsområder, og er slik med og opprettholder og fornyer de tradisjonelle kunnskapene om bruken. Sametinget mener det er behov for en gjennomgang av motorferdselsregelverket for å sikre at det er i samsvar med internasjonal urfolksrett og samiske og lokale rettsforståelser og sedvaner om bygdefolks rett og prioriterte adgang til nyttebasert motorferdsel tilknyttet jakt, fangst, og alminnelig kommunikasjonsbehov. Slike regelverksendringer vil først og fremst være forenkling for bygdefolk, men og i betydelig grad for den offentlige forvaltningen.

Sametinget bør gå i dialog med Regjeringen om å få endret forskrift om motorferdsel i utmark og vassdrag slik at kommunene får en større mulighet til å bestemme i motorferdselsaker i egen kommune. Dette er spesielt viktig ved nødvendig nyttekjøring slik som ved naturalhusholdning for å sikre tilgang og fremkommelighet til de tradisjonelle høstingsområdene. Sametinget er kritisk til fylkesmannens praksis med å inndra motorferdseldispensasjoner som kommunene har innvilget til lokale rettighetshavere/brukere for nødvendig nyttekjøring til sine tradisjonelle høstingsområder

Mål:

Regelverket for motorferdsel skal bidra til å støtte opp om, videreføre og utvikle tradisjonell utmarksbruk og høsting.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at regulering av motorferdsel i utmark tar hensyn til samiske lokalsamfunns tradisjonelle bruk og nye former for praksiser.
- Sametinget vil arbeide for en helhetlig gjennomgang av regelverket knyttet til motorferdsel i utmark. Reglene må vurderes opp mot folkerettslige forpliktelsesoverfor samene og vår rett til å opprettholde og utvikle våre tradisjonelle livsformer og næringer.
- Sametinget ser behov for å støtte opp om kommunenes lokale forvaltning av motorferdseldispensasjoner, og gjennom dialog med Fylkesmannen unngå uheldig praksis med inndragelse av kommunale innvilgede motorferdseldispensasjoner.

8.4 Tradisjonell kunnskap og meahcásteapmi

Sametingets målsetning er å løfte fram samisk utmarksbruk innafor forvaltning, utdanning og forskning slik at den ivaretas, utvikles og tas i bruk av kommende generasjoner.

Samisk utmarksbruk, *meahcásteapmi*, er nært knyttet til anvendelse av tradisjonell kunnskap, *árbediehtu*. Videre er bruk av utmarka viktig for samisk kultur. Det er avgjørende at kunnskapen om utmarksbruk videreføres til kommende generasjoner. I vårt moderne samfunn vil skoler og barnehager ha en viktig funksjon og et stort ansvar for dette.

En viktig forutsetning for at samisk utmarksutøvelse og tradisjonell kunnskap knyttet til dette skal anerkjennes er at forvaltere av naturen har kunnskap om både samisk historie, kultur, og samenes tradisjonelle naturforvaltning. Et eksempel på dette er samisk tradisjon for vårjakt på ender. Vårjakt har bidratt til kostholdet med fersk kjøtt tidlig på våren når andre ressurser har vært knappe. Samtidig har man hatt egne regulerings-systemer for omfanget av uttak. Vårjakt har ikke gått på bekostning av nye årskull når man har avstått fra jakt på høsten.

Sametinget vil ha sterkere vektlegging av tradisjonell kunnskap i utdanning og forskning. Dette er også nedfelt i sak 008/16 om *Sametingsmelding om høyere utdanning og forskning*. Et tiltak for å synliggjøre den tradisjonelle utmarksbruken kan for eksempel være at samiske begrep for utmarksbruk innføres innafor utdanning, forskning og forvaltning når den skal beskrives. Dette er begrep som *meahcci*, *meahcásteapmi*, *ávkkástallat* og *birgejupmi*. Ved å innføre samiske begrep til utmarksforvaltning tar man utgangspunkt i en samisk virkelighetsforståelse i motsetning til det naturvitenskapelige. Her vil arbeidet som utføres av samiske utdannings- og forskningsinstitusjoner være verdifullt.

Mål:

Samisk utmarksbruk skal løftes fram innafor forvaltning, utdanning og forskning slik at den tas vare på, utvikles og tas i bruk av kommende generasjoner.

Strategier:

- Sametinget vil arbeide for at forvaltninga har økende forståelse tradisjonell kunnskap knyttet til samisk utmarksbruk.
- Sametinget arbeider for at tradisjonell vårjakt på ender bli anerkjent som en bærekraftig regulering av en fornybar ressurs og en tradisjon som har en folkerettslig vern.
- Sametinget vil arbeide for at tradisjonell kunnskap om samisk utmarksbruk løftes fram og prioriteres innenfor utdanning og forskning.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Oppfølging av sametingsmelding om areal og miljø vil skje gjennom Sametingets årlige budsjett. Meldingen definerer mål og strategier for innsatsområdene og i budsjettarbeidet konkretiseres disse gjennom tiltak. Meldingen har et langsiktig perspektiv, og det vil være naturlig å ha en gjennomgang av meldingen etter tre til fire år for å vurdere om Sametinget har oppnådd de målene som er satt i meldingen.

Oppfølging av meldingen har økonomiske og administrative konsekvenser. Meldingens mål og strategier gjør det nødvendig å opprettholde og opprette god dialog med mange aktører på ulike nivå innenfor kommunal regional og statlig forvaltning. I tillegg vil en aktiv bruk av konsultasjonsavtalen være påkrevd. Dette vil utfordre den administrative kapasiteten som Sametinget har til arbeidet med arealer og miljø.