

Samiske næringer, utmark og arealbruk - drøftingsnotat

Ansaret for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse

Forvaltning av arealer skjer i stor grad lokalt i kommunene, med plan- og bygningsloven som styringsredskapet. Loven gir den enkelte kommune omfattende myndighet og ansvar for å forvalte egne arealer og skal sikre også samiske interesser ved forvaltning av grunn og ressurser. Lovens § 3-1, som omfatter oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, sier at all planlegging skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå.

Etter loven § 5-4 har Sametinget rett til å fremme innsigelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Sametingets innsigelsesmyndighet har en folkerettslig begrunnelse og er en måte å ivareta en utvilsom konsultasjonsplikt som påhviler plan- og konsesjonsmyndigheter ovenfor den samiske befolkningen. Plansystemet er et sentralt virkemiddel for å følge opp Norges internasjonale forpliktelser ovenfor samer som urfolk, her under FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966, art. 2. ILO-konvensjon nr 169 om urfolk og stammefolk, art. 15 nr.1. Statens plikt til å konsultere med urbefolkningen gjelder uavhengig av myndighetsnivået og i tilfelle der myndighet er flyttet til lokale nivået følger plikten til å konsultere med.

Bruken av utmark og forvaltning av fornybare naturressurser reguleres gjennom annen lovverk. Det er en rekke særlover som gir mulighet for lokal styring og lokale tilpasninger på kommunenivået. Slike lov kan være for eksempel viltloven, lov om innlandsfiske og motorferdselslov. Kommunereformen vil kunne påvirke muligheten for å gi lokalbefolkning enkelte fortrinn dersom man praktiserer en likebehandlingsprinsipp mellom innbyggerne.

Mulige utfordringer for forvaltning av arealer og resurser i tradisjonelle samiske områder etter kommunereformen

Det fare for at samiske hensyn, tradisjonell bruk og kunnskap om områder både på land og vann kan komme dårligere ut etter kommunereformen dersom den samiske befolkningen blir i et klart mindretall i de nye storkommuner. 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. Det må sikres at tradisjonell kunnskap, lokale kunnskaper og interesser blir synlige og viktig del av beslutningsgrunnlaget i planprosessene også i de nye storkommuner.

Hensyn i planlegging etter loven - PBL § 3-1

Generelt opplever Sametinget at det er varierende kunnskap i kommuner om hva loven paragraf 3-1 c) innebærer i konkret planlegging. Dette kan skyldes at denne hensyn er ny i planloven og utenfor samiske kjerneområder kan begrepet "samisk naturgrunnlag" virke fremmed. I planprosesser understreker Sametinget viktigheten av gode lokale planprosesser men organiserte samiske interesser utover reindrift kan være vanskelig å identifisere. Disse kan være bygdelag, utmarksalg, laksefiskelag, sauebeitelag, foreninger eller organisasjoner.

Det har vært en utfordring for små kommuner å rekruttere og beholde fagfolk for kommuneplanlegging blant annet på grunn av mangel på fagmiljø, jf. NIVI Rapport 2014:1. Sametinget har merket dette gjennom blant annet at i enkelte tilfeller der kommunen har gitt oppgaven om å utforme planen til eksterne konsulenter, har det medført mangelfulle konsekvensutredninger med lite forståelse for lokale forhold som reindrifas og fjordfiskeriets arealbruk for eksempel.

Hva kan man gjøre for å heve kompetansenivået om samisk naturbruk og har dette noe med kommunestørrelsen å gjøre?

Arealplanlegging og reindrift

I kommunal planlegging hvor reindriftsinteresser blir berørt, er kommunene pålagt å vurdere de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet (Lovkommentar, 2009). Reinbeitedistriktene strekker seg ofte over flere kommuner og det er sjelden at kommuner har lyktes med å utrede eller beskrive den samla belastningen til reindrifta. I de siste årene har Sametinget fremmet innsigelse til enkelte kommuneplaner på bakgrunn av mangelfullt konsekvensutredning. Samtidig registrer Sametinget at staten ved Fylkesmannsembete har begynt å kreve mer helhetlige konsekvensvurderinger fra kommuneplaner som legges frem jf. Fylkesmannen i Nordland i innspillet til Narvik kommunens kommuneplan.

Arealmessig større kommuner kan være en fordel til reindrift i og med at reindriftas bruk av arealer kan vurderes i en større sammenheng uavbrudd av kommunegrenser. Dette forutsetter at reindrifta har også forståelse og støttespillere i det politiske nivået i kommunene noe som ikke er selvklaart. I dag har reindrifta reell politisk makt samiske flertallskommuner som Kautokeino, Karasjok, Nesseby og Tana. Denne vil sannsynligvis bli marginalisert ved sammenslåinger.

Reinbeitedistriktene må forholde seg til mange kommuner og mange planprosesser som pågår. Deltakelse i prosessene tar mye tid og krever administrative ressurser som ikke alle distrikter nødvendigvis har. Med færre kommuner å forholde seg til kan en ny kommunekart lette det administrative arbeidspresset for distriktene.

Kystzoneplanlegging og samisk kyst- og fjordfiskeri

Kommuneplaner omfatter også kystzone inntil én nautisk mil fra grunnlinja. Samene har alltid fisket og brukt sjøen i sine nærområder både som arbeidsplass og for rekreasjon. Et av de viktigste spørsmålene som opptar den sjøsamiske befolkninger i dag er hvordan skal man bevare sine fiskeressurser og fiskeplasser, slik at man også i fremtiden kan livnære seg av sine lokale ressurser.

Det har vært utfordring å få til helhetlig kystzoneplaner med tanke på at havet og fjordsystemer er sammenhengende enheter uavhengig av kommunegrenser. I de senere årene har kommuner blitt oppfordret til å utarbeide interkommunale kystzoneplaner. Større sammenhengende havområder kan gi mulighet for mer helhetlig og forutsigbar planlegging som tar i hensyn fjordsystemenes bæreevne i forhold til belastning fra akvakultur og annen aktivitet.

Samtidig opplever Sametinget at det har vært utfordrende for lokale brukere og fiskeriinteresser å ha oversikt over og å bli hørt i planlegging av bruk av kyst- og havområder. Mulighet for medvirkning kan svekkes dersom avstanden mellom lokale brukere og kommunale myndigheter blir for stor. I tillegg kan presset fra kapitalsterke aktører for å tilrettelegge for havbruk gå utover lokale interesser hvis lokalsamfunnenes presentasjon i kommunepolitikk blir mindre.

Hva ville være formålstjenlig organisering av kommune-Norge for å ivareta reindrift i arealplanprosesser på best mulig måte?

Hva ville være formålstjenlig organisering av kommune-Norge for å ivareta samiske kyst- og fjordfiskeri sine interesser i arealplanprosesser på best mulig måte?

Medvirkning og medbestemmelser i planprosesser

Plan- og bygningslovens § 5-1 slår fast at kommuner har et særlig ansvar til å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Lovkommentaren presiserer at dette kan gjelde også grupper av den samiske befolkningen som ikke bestandig har den samme tilgangen til aviskunngjøring og annen planinformasjon som den øvrige befolkningen i kommunen. Dette gjelder for eksempel reindrifta som er til stede i en kommune kun deler av året. Sametinget legger til grunn at kommunereformen skal ikke svekke denne plikten kommuner har.

Tilrettelegging for medvirkning i planprosesser er til dels avhengig av kommuneadministrasjonens kompetanse om hvordan å tilrettelegge for medvirkning i slike prosesser i en flerkulturell kommune. Samtidig bør man skille mellom medvirkning og medbestemmelse. Faglig gode planprosesser kan ende opp i en politisk behandling som viser lite forståelse for samiske hensyn. Dersom de samiske interesser ikke har en reel mulighet til politisk representasjon og medbestemmelse kan de samiske hensyn ha lite konkret betydning i politiske prosesser. Likevel er kommuner gjennom plan- og bygningslovens formålsparagraf pålagt til å sikre naturgrunnet for samisk kultur og næringsutøvelse.

Heller ikke er de ulike samiske næringer likestilt i prosessene. Reindrifta er en arealkrevende næring som opplever en stadig økende press for sine beiteområder. Reindrifta har særskilt beskyttelse gjennom reindriften og er tradisjonelt godt organisert både lokalt og sentralt. Det kan være vanskeligere for andre næringer som kystfiskeri og utmarksnæringer å fremme krav om å beskytte sine tradisjonelle områder og naturgrunnet for næringene sine. Fiskeriinteresser er organisert i noen grad men utmarksnæringer kun sporadisk. Det bli da en særlig oppgave og ansvar for kommuner å tilrettelegge for medvirkning fra alle berørte parter, også de som er mindre åpenbare.

Hva ville være formålstjenlig organisering av kommune-Norge for å ivareta reel samisk medbestemmelse i kommunepolitikken?

Har kommunene erfaringer med å etablere samarbeidsorgan mellom kommunen og organisasjoner som representerer samene og samiske interesser i kommunen for å ivareta medbestemmelse?

En modell for lokaldemokrati som foreslås av Distriktsenter er å opprette særlige representativt sammensatte kommunedelsorgan som har fullmakter til å ta avgjørelser som gjelder bare det aktuelle området i kommunen som har ensartet samisk befolkning. Slike organer kan også opprettes med fullmakt til å ta avgjørelser innenfor et avgrenset saksfelt. Har kommuner erfaringer med slike?

Bruken av utmark

Rettighet til utmarksbruk i Finnmark skiller seg fra resten av landet. 95 % av fylkets arealer eies av Finnmarks Eiendommen (FeFo) og forvaltning av arealer reguleres gjennom finnmarksloven. Finnmarksloven har bestemmelser som gir lokalbefolkningen – kommunens innbyggere og fylkets innbyggere - enkelte særrettigheter, jf. §§ 22-24. Endring av kommunegrenser i Finnmark vil kunne endre hvem regnes som "lokalbefolkning" på kommunenivå. Dette er ikke nødvendigvis i tråd med forarbeidene til loven.

Det tradisjonelle samiske området strekker seg langt ut over Finnmark. I de sørlige fylker er ikke rettighetsbildet avklart på lik måte som i Finnmark. Mye av landområdene eies av private eller av staten eller allmenninger.

I de samiske områder er det i dag fortsatt en kultur som tilsier at enkelte grender, slekter, grupper har en uformell tradisjonell "fortrinnsrett" til bruk av "sine" områder til høsting av naturressurser. Rettigheten er ikke formelt godkjent og dermed ikke lett identifiserbar i en forvaltningssammenheng. Samtidig er denne måten å dele ressursene på allment akseptert i lokalsamfunnet. Tradisjonell bruk av områder, som vedhogst, muldebær sanking, jakt og fiske vil ha vanskeligheter med å bli respektert i større kommuner med tanke på likebehandling av kommunens innbyggere. Denne måten å dele ressursene etter en samisk tenkemåte og tradisjon kan forsvinne i storkommunen. Administrative og politiske endringer som følge av kommunereformen kan være med på å frata muligheten til å utøve samisk kultur og tradisjoner.

Særlover som regulerer forvaltning av enkelte fornybare resurser gir anledning til lokale tilpasninger på kommunenivået. utfordringer som kommunereformen kan by på er for eksempel at laskefiske i elver er i dag regulert på kommunevis der kommunens innbyggere kan ha enkelte fordeler. I

Karasjok har for eksempel kommunen innbyggere rett til fiske fra båt etter laks. Andre eksempler er mulighetene for det tradisjonelle garnfisket i Tanavassdraget, forvaltning av sjølaksefiske, elgjakt på kommunebasis og forskriften om vårjakt på ender i Kautokeino. Om man ville videreføre slike praksiser til alle innbyggere i en ny storkommune ville presset på ressursene øke betraktelig. Det ville heller ikke være i tråd med tanke om å sikre lokalbefolkningen førsteretten til å høste fra sine nærområder. I en storkommune flyttes muligheten til å bestemme over forvaltning av fornybare resurser lengre unna de som lokalt høster av resurser.

Hvordan sikrer man at etter kommunereformen det er fortsatt mulig for lokalbefolkning - bygder, grender og slekt - til å ha retten til å høste fra sine nærområder?

Hva bør man gjøre med finnmarksloven eller tolkninger av finnmarksloven for å sikre at lokalbefolkningens fortrinnsrett til bruk av fornybare utmarksressurser ikke blir svekket ved endring av kommunegrenser?

Samiske interesser er ikke homogene. Hvordan ivaretar man mangfoldet i debatten når man snakker om samisk utmarksbruk?