

KVU for transportløsninger i Nord-Norge

Urfolks interesse og rettigheter

Del 1

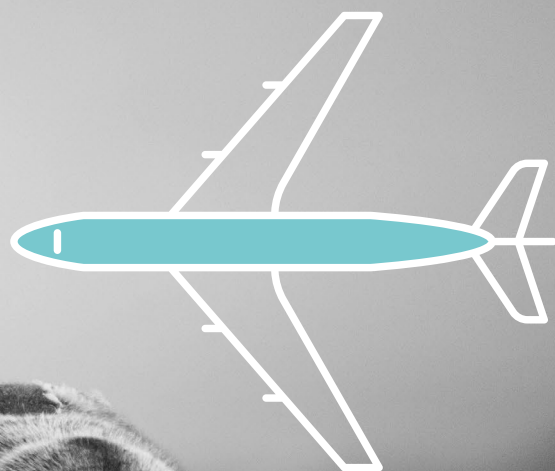
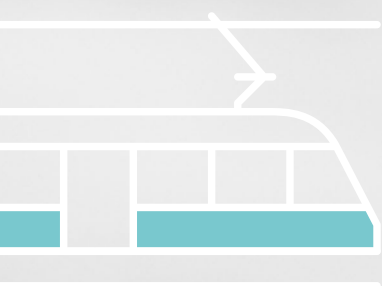


Foto: Colourbox



Statens vegvesen



Jernbandedirektoratet



KYSTVERKET

FORORD

Konseptvalgutredning (KVU) for transportløsninger i Nord-Norge er på oppdrag fra Samferdselsdepartementet utarbeidet av Statens vegvesen i samarbeid med Avinor, Kystverket og Jernbanedirektoratet. Mandatet ble oversendt 15. januar 2021, og oppdraget skal være klart sommeren 2023. KVU for Nord-Norge skal være en del av grunnlaget for neste Nasjonal transportplan (2026-2037).

Statens vegvesen har ledet prosjektgruppa. I tillegg til transportetatene og Avinor har Statsforvalteren i Nordland og Statsforvalteren i Troms og Finnmark hatt plass i referansegruppa.

Sametinget, Statsforvalteren, fylkeskommunene og Forsvaret har deltatt i arbeidsgrupper i første del av arbeidet. Dette for å få god oversikt og kunnskap om dagens situasjon og problemer i transportnettet i landsdelen.

Denne delrapporten er utarbeidet av arbeidsgruppa «Urfolks interesser og rettigheter». Rapporten omfatter en beskrivelse av den samiske kulturen i Nord-Norge (situasjonsbeskrivelse) og en vurdering av utfordringer knytta til samiske forhold og arealbruk (problembeskrivelse).

Arbeidsgruppa har bestått av følgende deltakere:

- Stine Marie Høgden, Sametinget
- Andreas Stångberg, Sametinget
- Stein Tage Domaas, Statsforvalteren i Nordland
- Per Elvestad, Statsforvalteren i Troms og Finnmark
- Lene Hansen, Troms og Finnmark fylkeskommune
- Ingvild Nylund, Statens vegvesen
- Hanne Juul, Jernbanedirektoratet (gruppeleder)

Innhold

FORORD	2
Innledning.....	4
1 Dagens situasjon.....	5
1.1 Samenes historie	5
Jakt, fiske og fangst	5
1.2 Samisk språk	6
1.3 Utmarksbruk som grunnlag for samisk kultur	6
1.4 Reindrift.....	7
Årstidsbeiter	7
Lov om reindrift og grensebeite	8
Arealavhengig.....	8
Store tap.....	9
Sårbar for arealinngrep og endring i klima.....	9
1.5 Sjøsamene	9
1.6 Samisk reiseliv	10
1.7 Samiske kulturminner.....	11
Kulturmiljø	11
Automatisk freda kulturminner.....	12
1.8 Samenes folkerettslige krav på et særskilt kulturvern	12
Folkeretten	12
Folkerettens betydning på samerettens område.....	12
1.9 Konsultasjonsplikten	13
1.10 Velfungerende samferdsel for samiske interesser.....	13
2 Problembeskrivelse	14
2.1 Grunnlaget for samisk kultur.....	14
2.2 Konsekvenser for reindriften ved arealinngrep.....	14
Sårbar for arealinngrep og forstyrrelser.....	14
Reinpåkjørsler.....	16
Infrastruktur kan gjøre næringa mer arbeidskrevende.....	16
2.3 Spesielt utsatte områder	16
Nord-Norgebanen	16
Andre sårbare områder	17
Klimaendringer	18
2.4 Nye arealinngrep må ivareta samiske rettigheter.....	19
Oppsummering.....	19
Referanseliste.....	21

Innledning

Det samiske folket er Norges eneste urfolk med særskilte rettigheter gjennom folkeretten. Den samiske reindrifta er en avgjørende kulturbærer for det samiske folket, og over 90 prosent av alt areal i Nord-Norge er definert som reinbeiteområder. KVVU for transportløsninger i Nord-Norge vil berøre reinbeiteområder. Vi har derfor sett nærmere på hva som er reindriftras arealbruk i dag, og hva vi kan se for oss av utfordringer for næringa framover.

I arbeidet med denne KVVU-en skal det konsulteres med Sametinget, og eventuelt med andre berørte samiske interesser, når det er nødvendig. Vi har derfor hatt et tett samarbeid med Sametinget fra vi startet opp arbeidet med utredningen. Statsforvalteren er forvaltningsmyndighet for reindrifta, og vi har også hele veien jobbet tett med Statsforvalteren både i Nordland og i Troms og Finnmark.

Reindriftnæringa skiller ikke ut egne transportbehov på det nivået som er aktuelt å se nærmere på i denne konseptvalgutredningen. Slik sett kan man si at behovet til reindriftnæringa er å i størst mulig grad *beholde* sitt beiteareal. Dette gjør utredningen utfordrende, og vi må sørge for å tydeliggjøre hvilke konsekvenser ulike transportkonsepter vil få for den samiske kulturen og reindriftnæringa spesielt.

1 Dagens situasjon

1.1 Samenes historie

Forskning og arkeologiske funn tyder på at de aller første menneskene kom til Finnmark fra øst, fra kysten av Kolahalvøya. Det var villreinens vandringer og de rike ressursene i havet som brakte folk hit. Opp gjennom tidene har mennesker kommet langs kysten både fra sør og øst, og da isen var borte også gjennom innlandet. Det er sannsynlig at det næringsmessige og kulturelle skillet mot jordbrukende samfunn i sørvest og sørøst også var et etnisk skille mellom det vi kjenner som norrøn og samisk kultur, og der de kjente samiske kulturtrekkene, slik vi kjenner dem i dag, begynte å vokse fram i perioden fra 2000 f. Kr fram til Kr.f. For mesteparten av perioden hvor kulturminner dokumenterer bosetning i Nord-Norge, fantes det ikke nasjonale og regionale grenser slik vi kjenner dem i dag.

Den første folkegruppen som lar seg identifisere lengst i nord gjennom kildene er samene. Den første øyenvitneskildringa fra Finnmark er håløyghøvdingen Ottars beretning fra sin sjøreise fra et sted i Troms til Kvitsjøen like før år 900 e.Kr. Ottar forteller at langs Finnmarkskysten hadde han bare sett fiskere og fuglefangere og jegere, og de var alle samer.

Langs kysten fra Trøndelag og i Hålogaland nordover til Troms vokste høvdingsetene med nordnorske stormenn seg sterke fra yngre jernalder til vikingtiden. Stormennenes maktgrunnlag ble bygget på naturressurser som bl.a. dun og pelsverk. Handel og skatteinnkreving av samene var svært viktig. På ytterkysten av Finnmark er det funnet en permanent norsk bosetting fra 1100-1200-tallet. Det var primært tørrfiskhandelen med hanseatene i Bergen som ga grunnlag for etablering av norske fiskevær langs Finnmarkskysten. En kilde fra 1589 nevner 17 fiskevær i Finnmark med egen kirke. Blant disse er flere som nå ligger øde, som Tunes, Stappen, Kjelvik, Opnan, Helnes, Skjøtningsberg, Omgang og Makkaur.

Jakt, fiske og fangst

I svært lang tid var leveveien blant samene basert på jakt, fangst og fiske, og også sanking av bær og spiselige planter. I Finnmark finnes kanskje de største kjente fangstanlegg for villrein. I lavereliggende områder og i innlandet finnes utallige fangstgroper, gjerne som store systemer som sperrer av trekkveier. Tamreinhold til transport, matauke og som lokkedyr går også langt tilbake i tid. Når tamreindriften oppstod er omdiskutert, men mye tyder på at den nomadiserende reindriften slik vi kjenner den i dag har utviklet seg fra 15- 1600-tallet. Da villreinstammene ble redusert, la noen større vekt på husdyrhold og fiske, mens andre utviklet tamreinholdet mot mer spesialisert reindrift, med flytting over lange avstander. Modernisering av reindriften begynte først på 1950-60-tallet, og siden da har reindriften gjennomgått en utvikling fra en relativt intensiv form med melkebruk til en ekstensiv form. Til tross for en utvikling i retning av en mer spesialisert



Skoltebyen kulturmiljø, Neiden. Foto: Hanne Juul

tamreinnomadisme, har både sjøfiske og innlandsfiske vært et viktig element i næringsflyttingene mellom innland og kyst. De gamle vennsks- og samarbeidsforhold mellom fastboende og reindriftssamer, verdde-relasjonene, har noen steder vært opprettholdt fram til i dag.

Fra 1700-tallet fikk fjordområder og elvedaler i spesielt Troms og Finnmark også en kvensk befolkning. De kom flyttende fra ulike deler av det daværende nordlige og østlige Sverige, som Finland da var en del av. Etableringen av Kåfjord kobberverk i Alta i 1826 hadde også betydning for innflyttingen da dette rundt 1840 var Norges største jern- og kobberverk målt i antall ansatte. Den store tilflyttingen skjedde ellers på 1860-tallet, blant annet som følge av uår i Finland. Enkelte steder, især i Øst-Finnmark, fikk et sterkt kvensk preg. Kvenene kombinerte landbruk med fjordfiske og elvefiske, og var kjent som dyktige jordbrukere, fiskere og håndverkere. Kvenene har per i dag ikke rettigheter som urfolk slik samene har.

Les mer om eldre samisk historie i *Samenes historie fram til 1750* av Lars Ivar Hansen og Bjørnar Olsen.

1.2 Samisk språk

I Fennoskandia¹ dekker de samiske språkene et stort geografisk område. På norsk side av grensa er samiske språk representert fra Sør-Varanger i nordøst til Engerdal på Østlandet, gjennom skoltesamisk, nordsamisk, lulesamisk, pitesamisk og sørsamisk språk.

De samiske språkene er under sterkt press, og særlig sårbare er skolte-, pite-, lule- og sørsamisk språk. Sørsamisk språk har anslagsvis 500 språkbrukere i dag og regnes som alvorlig truet. Pitesamisk og skoltesamisk språk regnes som svært alvorlig truet, og overføres i svært liten grad naturlig fra eldre språkbrukere til yngre. Skoltesamisk språk har likevel aktive språkbrukere på finsk side av grensa. Nordsamisk er det samiske språket som har flest språkbrukere.

De samiske språkene vil kunne påvirkes på ulike måter av inngrep eller utbygging i de tilhørende geografiske områdene. I internasjonal sammenheng er alle de samiske språkene karakterisert som truede, alvorlig truede eller nesten forsvunnet språk. (Kilde: [Fakta om samiske språk - regjeringen.no.](https://www.fakta-om-samiske-sprak-regjeringen.no/))

1.3 Utmarksbruk som grunnlag for samisk kultur

Den samiske kulturen springer i stor grad ut fra samisk utmarksbruk, som bl.a. reindrift, fiske og duodji. Reindrifta er ei av de største kulturbærende næringer for samisk kultur og samfunnsliv. Gjennom reinens naturlige forflytting og en nomadisk driftsform, danner reindrifta grunnlaget for en langsiktig ressursutnyttelse i de nordlige områdene samt for reindriftskultur.

Reindrifta er ei arealavhengig næring, og vil på lik linje med annen samisk utmarksbruk kunne påvirkes av inngrep eller utbygging. Norge har forpliktet seg nasjonalt og internasjonalt til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur, og i kunnskapsgrunnlaget bør derfor også reindriftas tradisjonelle kunnskap om beite- og kalvingsområder m.v. tas i betraktning.

¹ Fennoskandia inkluderer Norge, Sverige, Finland, Kolahalvøya og Karelen i Russland

Språk er nært knyttet opp mot bruken av natur, kultur og identitet. Dersom det materielle grunnlaget for samiske livsformer svekkes, vil dette også påvirke språk, kultur og identitet (Kilde: [Samiske tall forteller 12 | Samiske tall forteller \(samilogutmuitalit.no\).](#))

1.4 Reindrift

Den samiske reindriften er en del av det norske samfunnet, samtidig som den utgjør en svært viktig del av den samiske kulturen, næringslivet og samfunnet. Det samiske reinbeiteområdet i Norge strekker seg fra Hedmark (nå Innlandet fylkeskommune) og nordover så langt Norge rekker, og er inndelt i seks regionale reinbeiteområder. Så å si alt areal i Nord-Norge, utenom Lofoten og Vesterålen, er beiteområde for reindriften. Reinen forflytter seg mellom ulike årstidsbeiter, og danner grunnlaget for en kultur med en delvis nomadisk driftsform

Årstidsbeiter

Det er vanlig å dele reindriften inn i åtte årstider.

1. **Vår og kalvingstid:** Beite på snøfrie flekker. Kalving vanligvis siste halvdel av mai, i områder som må være trygge for simlene, gjerne rett over tregrensen. Simlene er spesielt sårbare for forstyrrelser i denne perioden.
2. **Vårsommer:** Reinen trekker nedover i terrenget for å få tak i grønne spirer
3. **Høgsommer:** Hårfellingsperiode for reinen som gjør den mer sårbar for innsekt og kraftig regn. Reinen søker derfor opp på fjellet for å unngå myggen, men trekker ned igjen ved vått og kaldt vær.
4. **Høstsommer:** Reinen søker nedover i terrenget til skog og kratt. Streifer rundt på store areal for spesielt å finne sopp.
5. **Høst:** Reinen finner mat lavt i terrenget, spesielt ved myrer. Lav blir mer og mer viktig som næring. Brunsttiden varer fra slutten av september til midten av oktober. Det er viktig at reinen ikke blir forstyrret i denne perioden.
6. **Høstvinter:** Urter, lav og sopp lavt i terrenget er fortsatt matfatet for reinen. Snøfall og temperatur avgjør tilgangen på vegetasjon, også for resten av vinteren.
7. **Vinter:** Reinen trives best i myrkratt og tett skog. Mengden og konsistensen på snøen avgjør tilgangen på beite. Mer enn én meter snø gjør det vanskelig for reinen å grave seg ned til vegetasjon. Islag kan også hindre reinen i å finne mat.
8. **Vårvinter:** Vanligvis bare beite i furuskog og åpent terreng.



Reinsdyr ved Porsanaerfiorden, Finnmark. Foto Hanne Juul

Kilde: Riseth og Johansen, Troms fylkeskommune, Norut, rapport 23/2018

Lov om reindrift og grensebeite

Reindriftsloven

Reindriften er regulert av reindriftsloven av 15. juni 2007 nr. 40. Arealene i reinbeiteområdene er omtalt i lovens formålsparagraf: «Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv. Loven skal bidra til sikring av reindriftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindriften viktigste ressursgrunnlag. Ansvar for sikring av arealene påhviler både innehavere av reindriftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene.»

Lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige (grensereinbeiteoven)

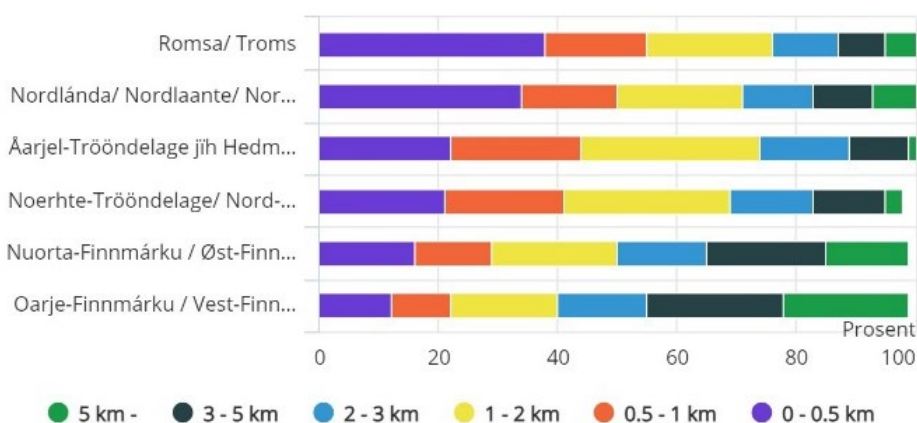
Vi har også en egen lov som regulerer grensebeite mellom Norge og Sverige for å bidra til en bærekraftig grenseoverskridende reindrift. Loven sier at svenske samers reinbeiting i Norge bare kan foregå i definerte områder, og norske samer har rett til å bruke beiteområder i Sverige. Norge og Sverige har i lengre tid arbeidet med å få på plass en ny reinbeitekonvensjon da den siste konvensjonen gikk ut i 2005.

Arealavhengig

Reindriften er en arealavhengig næring der effekten og sumeffekten av ulike påvirkninger er vanskelig å måle. Rein har en naturlig unnavikelsesstrategi ift. menneskelig aktivitet, der effekten er størst for de mest sårbare individene, drektige simler og simler med kalv, og dermed i de mest kritiske arealene, vårbeite, kalvingsland og brunstland. I tillegg er vinterbeite en minimumsfaktor.

Det er forsket på reinens unnavikelsesstrategi og avstander. Statistisk sentralbyrå og Landbruksdirektoratet har sett nærmere på unnavikelsessoner. Disse kan deles i inntil 1 – 3 – 5 km og over, der 95 prosent av reinen blir påvirket inntil 1 km fra «aktivitet» mens de mest sårbare blir påvirket ut til 5 km. Faktisk er det funnet unnavikelsesoppførsel så langt unna som 15 km fra vindmøller (Kilde: [Utbygging får konsekvenser for reinbeiteområder - SSB](#)).

Reinbeiteområde Troms har størst andel beiteareal innen 1 km fra bygninger og infrastruktur, etterfulgt av Nordland reinbeiteområde. Lavest andel beiteareal nær bygninger og infrastruktur er det i reinbeiteområdene Vest-Finnmark og Øst-Finnmark (Kilde: [Utbygging får konsekvenser for reinbeiteområder - SSB](#))



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Landbruksdirektoratet.

Store tap

Omtrent 85 prosent av totaltapet av rein kan i dag ikke dokumenteres. Ca. 50 prosent blir likevel erstattet som tapt til rovdyr. Tapssituasjonen innen reindriften varierer mellom reindriftsområdene og mellom distriktene. For mange distrikter er tapene så store at de knapt har kalv til slakt, og det er vanskelig å få en optimal produksjonsstruktur på flokken.

Tapsprosent og forholdet mellom tap og slakteuttak er indikatorer for hvor bærekraftig reindriften er. Det er forskjeller innad i reinbeiteområdene, og en mer detaljert innsikt vil kunne gi mer kunnskap om hvilke områder som er særlig sårbare for ytterligere påvirkning.



Reinsdyrflokk ved Porsangerfjorden. Foto Hanne Juul

Sårbar for arealinngrep og endring i klima

Reindriftsarealet er svært sårbart for ytre forhold. Store arealinngrep som vei, bane, vann- og vindkraft, og mindre inngrep som hyttebygging og nydyrking har potensielt store konsekvenser for reinbeite. Arealbruk som motorisert ferdsel og økt bruk av naturen gir også negative virkninger. Endringer i klima har ført til mer ising og låste beiter og seinere islegging av elver og vann (vanskeliggjør flytting). Klimaendringene gir langtidsendringer i arealbruken og er en stor trussel for reindriftnæringa.

1.5 Sjøsamene

Sjøsamene har tradisjonelt hatt fiske og husdyrhold som næringsvei. Tidligere hadde man trolig sjøsamisk bosetning så langt sør som i Trøndelag, men i dag er sjøsamene i hovedsak bosatt langs fjordene og på øyene i Troms og Finnmark.

Sjøsamene har vært aktive med i de store handelsnettverkene gjennom å bygge båter som frakter varer, deltakere i skipsfarten og i produksjon av og handel med varer. Det var tette bånd mellom sjøsamene og reindriftsamene som sikret gjensidig økonomisk nytte ved at rein eid av fastboende ble tatt vare på av reindriftssamer.

Fornorskingspolitikken som startet mot den samiske befolkningen på 1800-tallet, slo spesielt hard ned mot sjøsamene. Tyskernes nedbrenning av bebyggelsen i Nord-Troms og Finnmark gikk også hardt utover sjøsamene ved at alle materielle spor av den gamle samekulturen ble brent.



Skarfvaggi – Skardalen i Kåfjord – utvalgt kulturlandskap i jordbruket. Foto: Sametinget

Fra 1990-tallet har det foregått en gjenoppblomstring av den sjøsamiske identiteten. Festivalen Riddu Riddu i Kåfjord i Nord-Troms, som ble etablert i 1991, har vært banebrytende i å løfte fram den sjøsamiske kulturen og identiteten. (Kilde: Gaski, Harald; Berg-Nordlie, Mikkel: *sjøsamere* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 1. februar 2022 fra <https://snl.no/sj%C3%B8samere>)

1.6 Samisk reiseliv

I samisk reiseliv er samiske kulturelementer hovedingrediensen i virksomheten. Den samiske reiselivsnæringa består av mange små bedrifter der eierne ofte har en annen jobb ved siden av. Mange innen samisk reiseliv bor i distriktene, lang unna flyplass og hurtigruteanløp. Sametinget poengterer at «*For å lykkes med utvikling av helårige, attraktive, bærekraftige opplevelsesprodukter og -konsepter, må bedrifter og destinasjoner differensieres og opplevelsesbasert reiseliv må profesjonaliseres*»².

² <https://sametinget.no/naring/samisk-reiseliv/>

1.7 Samiske kulturminner

Kulturminneloven slår fast at samiske kulturminner fra 1917 eller eldre er automatisk freda og det særskilte vernet for samiske kulturminner kom inn i loven i 1978 ([Lov om kulturminner \[kulturminneloven\] - Lovdata](#)). Sametinget er ansvarlig kulturminnemyndighet, og som forvaltningsmyndighet er Sametinget pålagt å forvalte alle samiske kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Sametinget ivaretar også kulturminnehensyn i plan- og byggesaker etter plan- og bygningsloven. De samiske kulturminnene er vernet mot alle tiltak som innebærer skade, ødeleggelse eller utilbørlig skjemming.



Samisk urgrav fra Tysfjord. Foto: Sametinget

Kulturmiljø

Et kulturmiljø er et område hvor kulturminnene inngår i en større helhet eller sammenheng. Et kulturmiljø har en konsentrert og topografisk avgrenset beliggenhet. Her er kulturminner med samme kulturelle tilhørighet, bruksperiode eller funksjon. Det kan også bestå av kulturminner med forskjellig alder og vernestatus. Et kulturmiljø kan også være et område med historiske hendelser, tro eller tradisjon. Et definert kulturmiljø gir først og fremst føringer for forvaltningen av områdene, der sammenhengen mellom kulturminnene ikke bør bli brutt. Dagens kulturminneforvaltning legger vekt på at kulturminner skal bevares i sin sammenheng.

Kulturminner i Sápmi, som er fra så langt tilbake i tid at vi ikke kjenner etnisiteten, tilhører også den samiske forhistoria. Spesielt i de tilfeller der historiske kilder, muntlig tradisjon og/eller forskningsresultater sannsynliggjør at de dokumenterer samisk historie og forhistorie. De er fysiske spor av de prosessene som har ledet frem til de historisk kjente samiske kulturtrekkene og samisk kultur.

Samiske kulturminner finnes i et vidt geografisk område og dekker en flere tusen år lang og variert historie. Samene har over tid hatt ulike sett av levemåter og tilpasninger som spenner fra jakt, fangst, fiske, reindrift og gårdsdrift, med bosetning på øyer og langs kysten, i elvedaler, innlandet og på fjellet. Samiske kulturminner er i utgangspunktet alle spor knyttet til samisk virksomhet; bosetning, erverv, religionsutøvelse, ferdsel m.m. Steder uten fysiske menneskeskapte spor som for eksempel naturskapte offerplasser og andre helligsteder samt plasser det knytter seg sagn, fortellinger og tradisjoner til inngår også i kulturminnebegrepet.

Sametinget er forvaltningsmyndighet også for automatisk freda samiske bygninger. Samiske bygninger defineres ut fra fem hovedkriterier; historisk og kulturell tilknytning, funksjon, miljømessig sammenheng, byggeskikk samt eiers og lokalsamfunnets oppfatning. Samisk bygningsvern er et omfattende felt. Fra 2020 overtok Sametinget også forvaltningsansvaret for samisk fartøyvern, et utvalg av kulturhistoriske eiendommer i statlig eie, samt samiske vedtaksfreda bygninger.

Automatisk freda kulturminner

Automatisk freda og vedtaksfreda kulturminner har et formelt vern etter kulturminneloven. Et verneverdig eller bevaringsverdig kulturminne er et kulturminne som har gjennomgått en kulturhistorisk analyse og blitt vurdert som verneverdig. Et formelt vern kan gjøres ved regulering til vern etter Plan- og bygningsloven. De aller fleste verneverdige bygninger har imidlertid ikke noe formelt vern. (Kilde: <https://sametinget.no/kulturminne-og-bygningsvern/>)

1.8 Samenes folkerettslige krav på et særskilt kulturvern

Folkeretten

Samene har som urfolk et folkerettslig krav på et særlig kulturvern. Grunnlovens § 108 sier: «*Det pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.*» Denne paragrafen innebærer at myndighetene skal legge forholdene til rette på ulike områder som har betydning for samisk språk, kultur og samfunnsliv, både dagens og utvikling i framtida. Samisk reindrift er definert som en del av det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Folkerett er de reglene stater har blitt enige om skal gjelde forholdet mellom stater og mellom stater og internasjonale institusjoner, som FN og EU. I visse tilfeller omhandler også folkeretten rettsforholdene mellom individer og stater, og mellom organisasjoner og staten. Reglene i folkeretten kan deles inn i to kategorier

- *Internasjonale avtaler*, som traktater og konvensjoner, som statene inngår seg imellom og forplikter seg til å følge og
- *sedvanerett*, de «uskrevne rettsreglene» som har blitt dannet fordi det er bred enighet om det.

Intern rett og folkerett utgjør to adskilte rettssystemer. I Norge har Høyesterett i Rt. 2007 s. 234 vist til at «*Norge ved motstrid mellom norsk rett og folkeretten som hovedregel bygger på det dualistiske prinsippet som innebærer at norsk rett går foran folkeretten. Men for å unngå motstrid, praktiserer Norge i en viss utstrekning presumsjonsprinsippet ved at norsk rett presumeres å være i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.*»

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter omfatter forbud mot å nekte etniske, religiøse eller språklige minoriteter å dyrke sin egen kultur, utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Folkerettens betydning på samerettens område

Grunnlovens § 108 stiller opp rettslige forpliktelser for statens myndigheter. Den fastlegger i tillegg en politisk og moralsk forpliktelse overfor samene, og regnes som en minstestandard for myndighetenes forpliktelser. «Myndighetene» kan i praksis regnes som offentlige myndigheter som har oppgaver med ansvar som berører samiske forhold. Disse myndighetene skal legge forholdene til

rette på ulike områder som har betydning for samisk språk, kultur og samfunnsliv. I utgangspunktet innebærer dette både sikring av dagens språk, kultur og samfunnsliv, og dessuten utvikling i fremtiden. Samisk reindrift er definert som en del av det materielle grunnlaget for samisk kultur.

SP artikkel 27 har vært, og er fortsatt, det viktigste globale instrumentet når det gjelder vern av minoriteters kulturutøvelse, og den har særlig relevans for urfolk ([ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter \(fn.no\)](#)). Bestemmelsen stiller opp en rett for minoriteter til å kunne utøve sin kultur og sitt språk. Bestemmelsen omfatter dessuten reindriften som en del av samenes kulturutøvelse eller som grunnlag for slik kultur. Reindriftsloven § 3 slår fast at «*loven skal anvendes i samsvar med folkeretten og regler om urfolk og minoriteter*». Det mest sentrale aspektet i SP artikkel 27 er et vern mot inngrep i kulturutøvelse i vid forstand. Det følger av bestemmelsen at personene ikke skal bli nektet retten til å dyrke sin egen kultur. En effektiv måte å etterleve denne forpliktelsen på er nettopp å unngå at det iverksettes tiltak som kan ha slike ettervirkninger at resultatet må anses som en nektelse i bestemmelsen forstand.

I konsekvensutredninger som gjelder reindrift, skal de samla konsekvensene for reindrift vurderes. Beslutninger som tas om et inngrep kan gjennomføres, skal også vektlegge alle inngrep sett i sammenheng med hverandre. Det skal legges opp til aktiv deltakelse fra reindriften i beslutningsprosessene. Alle myndigheter har et ansvar for å gi reindriften mulighet til å medvirke i planprosesser og andre saker som berører næringa³.

1.9 Konsultasjonsplikten

Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. I 2005 ble det inngått avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Statlige myndigheter kan også ha plikt til å konsultere med andre samiske interesser direkte i tillegg til Sametinget. Dette gjelder særlig i saker som direkte berører samiske interesser, slik som reindriften. Gjennom Norges tilslutning til FNs urfolkserklæring har staten anerkjent urfolks rett til fritt og forhåndsinformert samtykke ved planer som berører reindriftssamer eller deres landområder. Sommeren 2021 ble konsultasjonsplikten utvidet til også omfatte kommunale og fylkeskommunale saker ([Lov om endringer i sameloven mv. \(konsultasjoner\) - Lovdata](#)).

1.10 Velfungerende samferdsel for samiske interesser

Når veier, jernbane, hyttefelt m.m. skal bygges ut i Nord-Norge, kommer dette ofte i konflikt med urfolks rettigheter. Det er gjerne spesielt reindriften som får innskrenket eller forringet sitt bruksareal ved utbygging. Men også den historiske jakt- og sankekulturen, og annet, berøres når det gjøres inngrep i utmarka. Likevel kan et velfungerende samferdselsnett gi positive effekter også til urfolk. Her setter vi ikke interesser opp mot hverandre, men gir noen eksempler der et godt samferdselstilbud kan gi positive effekter.

Et godt utviklet og velfungerende samferdselstilbud bidrar gjerne til større frihet i valg av bosted. Å bo der man ønsker er tett knyttet til bolyst og trygghet. Samiske næringslivsaktiviteter kan styrkes av et forbedret transportsystem for å utvikle samisk reiseliv, bedre varetransport og i noen tilfeller reinflytting mellom beiteland. Visuell utforming kan bidra til synliggjøring av samisk historie, kunst og kultur gjennom f.eks. informasjonstavler, utsmykking på rasteplasser, venterom m.m.

³ <https://www.statsforvalteren.no/Nordland/landbruk-og-reindrift/Reindrift/Regelverk-om-reindrift/Grunnlovens-108-og-folkeretten/>

2 Problembeskrivelse

Den samiske reindriftnæringa har i uminnelige tider brukt det meste av arealet i Nord-Norge til reinbeite. Når man nå skal se på nye transportløsninger for landsdelen, vil det trolig føre til at nytt areal tas i bruk til enten utvidelse av eksisterende traséer eller etablering av nye. Arealkonflikter er en av de største utfordringene i denne KVVU-en.

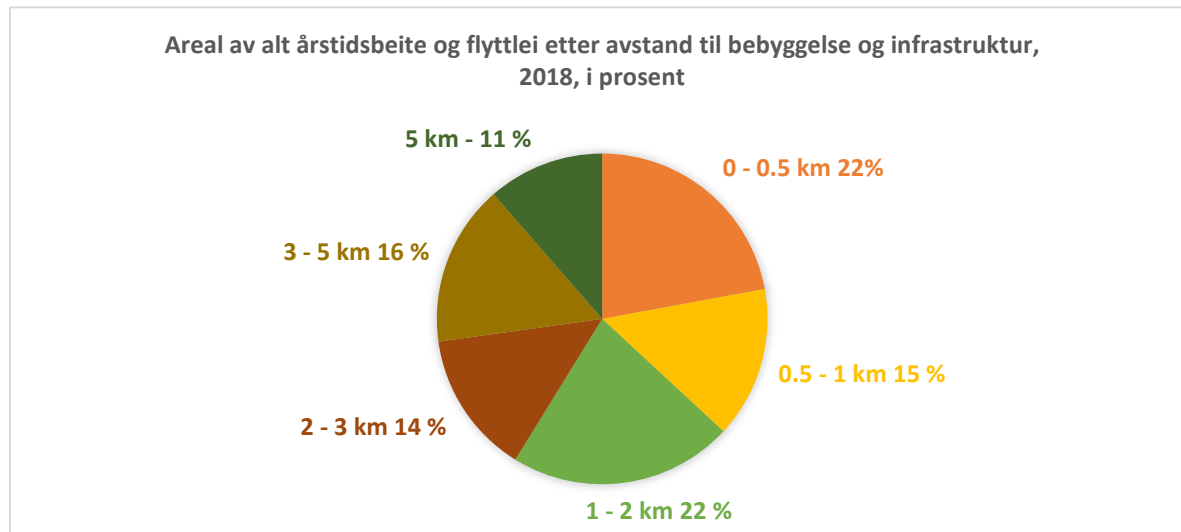
2.1 Grunnlaget for samisk kultur

Den samiske kulturen springer ut fra samisk utmarksbruk, som bl.a. reindrift, fiske og duodji. Reindriften er ei av de største kulturbærende næringer for samisk kultur og samfunnsliv. Gjennom reinens naturlige forflytting og en nomadisk driftsform, danner reindriften grunnlaget for en langsiktig ressursutnyttelse i de nordlige områdene, samt for reindriften.

2.2 Konsekvenser for reindriften ved arealinngrep

Sårbar for arealinngrep og forstyrrelser

Reinsdyr vil unngå beiteområder dersom det oppstår forstyrrelser i området. Studier viser at det kan være påvirkningssoner på 15 km for vindkraftanlegg og turistanlegg. Veier og jernbane vil være barrierer for reinens naturlige forflytning i området. Effekten av nye barrierer kan reduseres om det bygges i områder der det allerede er infrastruktur. For reindriften er konsekvensene av inngrep i reinbeiteområder langt større enn selve arealbeslaget til inngrepet.

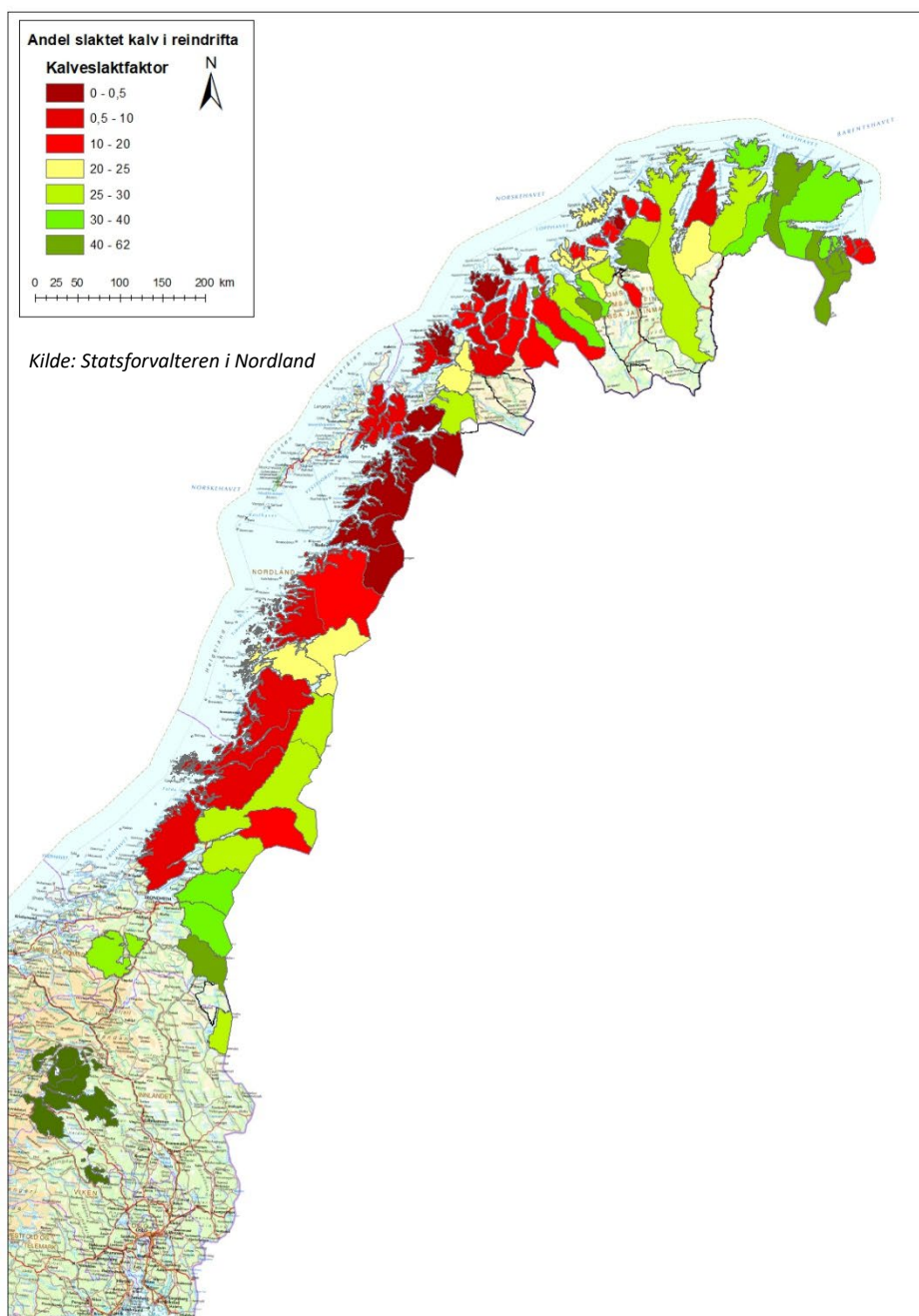


Kilde: Statistisk sentralbyrå og Landbruksdirektoratet.

Figuren viser at mer enn en femtedel av alt reinbeiteareal er innenfor 500 meter fra bygninger og infrastruktur, og ytterligere 15 prosent er mellom ½ og 1 km fra slike inngrep. Omtrent 89 prosent av arealet av årstidsbeite og flyttlei i samiske reinbeiteområder er innen fem km fra bygninger eller infrastruktur.

Det er ikke mulig å sette ulike typer årstidsbeiter opp mot hverandre, reinen trenger alle. Vinterbeite er den typen beite det er minst av. (Kilde: [Utbygging får konsekvenser for reinbeiteområder - SSB](#)).

Nye arealinngrep fører til at reinflokkene og rovvilt blir presset inn på stadig mindre områder. Slik sett kan man si at rein og rovvilt lever i et skjebnefellesskap. Reduksjon av beiteareal gir redusert tilgang på fôr. En studie utført av Statsforvalteren i Nordland viser at det også er en klar sammenheng mellom tap av reinkalver og mengden av større tekniske inngrep i reinbeitedistriktet ([Statsforvalteren i Nordland, 2021](#)). Redusert tilgang på fôr og nye tekniske inngrep gir reduksjon av antall kalver til slaktning. Arealbruk (motorisert ferdsel, friluftslivsaktiviteter o.l.), krevende topografi og klimaendringer med låste beiter har også stor innvirkning på hvor mange kalver som overlever. Statsforvalteren i Nordland har sett på disse fem faktorene og etablert en *kalveslaktfaktor*; *andel slaktet reinsdyrkalv ift. vårflokk*. Når et reinbeitedistrikt har en kalveslaktfaktor ned mot null, er det en indikasjon på at drifta ikke er bærekraftig. Kartet under viser en beregning av kalveslaktfaktor i alle beitedistriktene. Kartet viser store ulikheter mellom distriktene.



Reinpåkjørsler

Årlig er det et stort antall reinpåkjørsler på vei og jernbane. En oversikt gjengitt av NRK viser at vinteren 2018/19 var det 195 reinpåkjørsler på Nordlandsbanen, og tallet vinteren 2019/20 var 457.



Rein på veien, Skibotndalen. Foto: Statens vegvesen

Infrastruktur kan gjøre næringa mer arbeidskrevende

Ny infrastruktur som vei og jernbane bidrar til å redusere beitearealet for reindrifta, men slik infrastruktur har også negative barriereeffekter. Vei og jernbane reduserer mulighetene for effektiv reindrift og flokkens naturlige vandring. Barrierene gir mindre tid til næringsinntak og økt energibruk.

2.3 Spesielt utsatte områder

Nord-Norgebanen

Jernbanedirektoratets utredning om ny jernbane Fauske-Narvik-Tromsø med arm til Harstad, fra 2019, har gjort en samlet vurdering av ulike miljøtema (Jernbanedirektoratet 2019). I vurderingen inngår data fra offentlige registre om følgende tema;

- Naturmiljø
- Kulturmiljø
- Landskapsbilde
- Friluftsliv
- Inngrepsfrie naturområder (INON)
- Naturressurser / reindrift

Den overordnede vurderingen viser at begge korridorene som er vurdert, går gjennom svært viktig reinbeiteareal. Det er også samiske kulturminner her, men det mangler en grundig kartlegging. Østre korridor (blå linje) har i prinsippet mindre konflikter enn vestre korridor (gul linje). Dette skyldes den høye tunnelandelen i østre korridor. Anleggsveier, tverrslag og deponering av tunnelmasser vil uansett gi konflikter også med tunnel, spesielt i byggefasen. Vestre korridor går nærmere bebyggelse og eksisterende infrastruktur som allerede utgjør barrierer som reinen må krysse.

Utredningen fra 2019 har sett på en samla vurdering av miljøinngrep, og viser at følgende områder har et meget stort konfliktpotensial:

Østre korridor:

- Reinsfjellet – Hellmobotn,
- Langvatnet
- Lavfjellet
- Melkevatnet
- Grunnvatnet – Børsvatnet

Vestre korridor:

- Sildhopfjellet – Fjerdvatnet
- Fagernesfjellet
- Kvassviktinden
- Lavfjellet
- Melkevatnet, Djupvatnet og Stormyra naturreservat

Andre sårbare områder

Det er vanskelig å peke på områder som er særlig sårbare da alt areal er viktig, gjennom ulike årstider. Vi viser her likevel til enkelte områder, som eksempler på spesielt sårbare områder.

- Reinbeitedistriktene i nordre Nordland og søndre Troms, fordi de er svært utsatt – har ikke kalv til slakting, svært stort press
- Drag/Tysfjord/Hellmobotn (også pekt på i NNB-utredninga)
- Sjøsamiske områder i hele landsdelen
- Viktige flyttleier i den krevende topografien i Nordland og Troms
- Indre Billefjord, Gårradak – Sandvikhalvøya
- Varjatnjarga
- Skárfvággi/Skardalen



Områder med meget stort konfliktpotensiale langs korridorene for Nord-Norgebanen fra utredningen i 2019, Jernbanedirektoratet

Klimaendringer

Vi har beskrevet arealinngrep som trussel mot reindriftsnæringa. *Klimaendringer* er også en slik trussel, og utfordringene blir ekstra store når arealinngrep og klimaendringer er sammenfallende i tid.

Regjeringen har lagt fram sin Nordområdemelding 2020 ([Meld. St. 9 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)) Her pekes det på at klimaendringer «... er spesielt raske og merkbare langt nord, og er den klart største trusselen mot natur og naturmangfold i Arktis» (s. 38). Nordområdemeldinga peker også på at klimaendringene kan virke inn på naturressursgrunlaget for samenes næringsaktiviteter og dermed få konsekvenser for samisk kultur. «Det er dokumentert at klimaendringene vil ha store konsekvenser for reindriften, men hvordan klimaendringer viker på andre former for tradisjonelle samiske næringsaktiviteter er ikke dokumentert. Sametinget har som målsetting at samiske næringer og samisk kultur er robuste overfor klimaendringer, og at urfolksrettigheter vektlegges når avbøtende tiltak og tilpasninger til klimaendringer planlegges.» (s. 41).



Vårflom på Sennalandet. Foto: Hanne Juul.

2.4 Nye arealinngrep må ivareta samiske rettigheter

Arealinngrepene i reinbeiteområdene de siste tiårene har vært mange. Oppstykkingen av arealet reduserer muligheten for sammenhengende beiteområder som reindrifta er avhengig av. Totaleffekten av mange små inngrep kan være større enn summen av hva hvert enkelt inngrep skulle tilsi.

Denne KVVU-en har som samfunns mål at *«det skal legges til rette for en infrastruktur som binder landet mer effektivt sammen, gir god utnyttelse av landsdelens ressursgrunnlag og fremmer verdiskapning og regional og nasjonal utvikling. Samfunnssikkerhet, beredskap, klima og miljø er sentrale stikkord.»*

Det er grunn til å forvente at nye arealinngrep vil inngå i aktuelle konsept som utgjør forslag til hvordan samfunns målet skal innfris. Valgene som gjøres i denne KVVU-en kan påvirke samisk kultur og næringsutøvelse. Det må jobbes grundig for å sikre minimale arealinngrep. De arealinngrep som må gjennomføres for å sikre de beste løsningene for god infrastruktur i framtida, må utformes på en måte som gjør inngrepene så skånsomme som mulig for reindriftnæringa, samiske kulturminner og andre samiske aktiviteter.

Nye transportløsninger for Nord-Norge må også bygge opp under at Norge når klimamål nedfelt i Parisavtalen Samisk næringsutøvelse er svært sårbar for klimaendringer. Sammen med reduksjon i beiteareal, nye barrierer og nye tekniske installasjoner i naturen, utgjør klimaendringer dermed en stor trussel for det samiske folket.

Oppsummering

Den samiske kulturen springer i stor grad ut fra samisk utmarksbruk, som bl.a. reindrift, fiske og duodji. Reindrifta er ei av de største kulturbærende næringer for samisk kultur og samfunnsliv, og er dermed helt sentral i det materielle grunnlaget for den samiske kulturen.

Gjennom reinens naturlige forflytting og en nomadisk driftsform, danner reindrifta grunnlaget for en langsiktig ressursutnyttelse i de nordlige områdene samt for reindriftskultur. Språk er nært knyttet opp mot bruken av natur, kultur og identitet. Dersom det materielle grunnlaget for samiske livsformer svekkes, vil dette også påvirke språk, kultur og identitet.

Når man nå skal se på nye transportløsninger for landsdelen, vil det trolig føre til at nytt areal tas i bruk til enten utvidelse av eksisterende traséer eller etablering av nye. Arealkonflikter er en av de de største utfordringene i denne KVVU-en.

Reindrifta er sårbar for arealinngrep og forstyrrelser. Vi har pekt på fem store påvirkere:

- Arealinngrep
- Arealbruk
- Topografi
- Klima
- Rovdyr

Kombinasjonen av disse vil påvirke hvor mye kalv det er mulig å ta ut til slakting, og vil være en indikasjon på hvor bærekraftig et reinbeitedistrikt er. En gjennomgang som Statsforvalteren i Nordland har gjort, viser at det er store variasjoner i hvor bærekraftig de ulike reinbeitedistriktene er. Dersom kalveslaktfaktoren nærmer seg null, er det stor fare for at reindriftsnæringa ikke overlever enda et teknisk inngrep, forverring av klima eller større påtrykk av de andre påvirkerne.

Arealinngrepene i reinbeiteområdene de siste tiårene har vært mange. Oppstykkingen av arealet reduserer muligheten for sammenhengende beiteområder som reindrifta er avhengig av. Totaleffekten av mange små inngrep kan være større enn summen av hva hvert enkelt inngrep skulle tilsi.

De arealinngrep som må gjennomføres for å sikre de beste løsningene for god infrastruktur i Nord-Norge i framtida, må utformes på en måte som gjør inngrepene så skånsomme som mulig for reindriftsnæringa, samiske kulturminner og andre samiske aktiviteter.

Referanseliste

- <https://sametinget.no/kulturminne-og-bygningsvern/>
- [Avgjørelser 2007 | Norges Domstoler](#)
- [Fakta om samiske språk - regjeringen.no](#)
- Gaski, Harald; Berg-Nordlie, Mikkel: *sjøsamer* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 1. februar 2022 fra <https://snl.no/sj%C3%B8samer>
- Hansen, Lars Ivar og Olsen, Bjørnar, 2004: *Samenes historie fram til 1750*
- [ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter \(fn.no\)](#)
- [Kongeriket Norges Grunnlov - Lovdata](#)
- [Lov om endringer i sameloven mv. \(konsultasjoner\) - Lovdata](#)
- [Lov om kulturminner \[kulturminneloven\] - Lovdata](#)
- [Lov om reindrift \(reindriftsloven\) - Lovdata](#)
- [Lov om retten til å delta i fiske og fangst \(deltakerloven\) - Lovdata](#)
- [Lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige \(grensereinbeiteloven\) - Lovdata](#)
- [Meld. St. 9 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)
- Riseth og Johansen, Troms fylkeskommune, Norut, rapport 23/2018
- <https://sametinget.no/naring/samisk-reiseliv/>
- [Samiske tall forteller 12 | Samiske tall forteller \(samilogutmuitalit.no\)](#)
- <https://www.statsforvalteren.no/Nordland/landbruk-og-reindrift/Reindrift/Regelverk-om-reindrift/Grunnlovens--108-og-folkeretten/>
- [Statsforvalteren i Nordland, 2021; Tap av reinkalver og nærhet til større tekniske inngrep](#)
- [Utbygging får konsekvenser for reinbeiteområder - SSB](#)
- [Utredning Nord-Norgebanen oversendt departementet \(jernbanedirektoratet.no\)](#)

