

Urfolks rett til naturressurser og vern mot naturinngrep, utkast til innlegg til Nordisk juristmøte, høsten 2024*Adele Matheson Mestad, direktør, NIM***Innledning**

Klimakrisen er også en urfolksrettighetskrise. Et kjennetegn ved urfolks kultur og levesett er den nære tilknytningen til naturen og til bruk av naturressurser. Urfolks tradisjonelle landområder er ofte blant de siste uberørte områdene og trues av ulike typer naturinngrep som gruvevirksomhet, avskoging og annen type næringsutvikling.¹ Dette er et globalt fenomen, men gjør seg også gjeldende i de nordiske landene.² Dette kommer i tillegg til et omfattende behov for grønn energiomstilling, som forutsetter økt utbygging av blant annet vindkraft og uttak av mineraler som er nødvendige i det grønne skiftet. I Norge har særlig vindkraft hatt en stor ekspansjon de siste 20 årene. Slik kraftutbygging skjer ofte i samiske områder.

Samtidig truer grunnlaget for denne omstillingen, klimaendringene, også urfolks rettigheter. I Arktis går for eksempel den globale oppvarmingen mellom tre og fire ganger så fort som i resten av verden. Dette fører til store endringer i islag, snødekke og vegetasjon, som igjen får store konsekvenser mulighetene for å drive tradisjonelle næringer som reindrift, jakt og fiske, både for samene og inuittene.

Samlet tegner dette bilde av en dobbel byrde hvor nettopp urfolk, som historisk har bidratt lite til klimagassutslippene, både rammes særlig hardt av klimaendringer og tiltakene som er nødvendige for å gjennomføre det grønne skiftet.

I dette innlegget vil jeg forsøke å tegne et bilde av disse dilemmaene illustrert gjennom den norske Fosen- saken, som har skapt store kontroverser i Norge. Kanskje kan disse erfaringene ha en overføringsverdi til tilsvarende dilemmaer i Sverige og Danmark. Først gir jeg en gjennomgang av bakgrunnen for saken, og drøfter deretter noen tydelige dilemmaer i kjølvannet av den, og peker på noen mulige tiltak.

Rettslige utgangspunkter

Spørsmål om naturinngrep og innflytelse over urfolks tradisjonelle landområder har over tid stått sentralt i forholdet mellom urfolk og statene. Det finnes flere internasjonale regler for vern av urfolks rettigheter. Artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP 27) har gjennom praksis blitt den viktigste internasjonale bestemmelsen

¹ Det finnes omtrent 370 millioner mennesker i verden som tilhører urfolk. De utgjør med dette om lag 5 % av verdens befolkning, fordelt ut på mer enn 500 forskjellige urfolkssamfunn. Se UN Department of Economic and Social Affairs, <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/>

² I Norge, Sverige og Finland har den samiske befolkningen urfolksstatus, mens inuittene regnes som urfolk på Grønland.

om urfolks vern mot inngrep og om deres rettigheter til å sikre og videreutvikle sin kultur.³ Konvensjonen er gjennomført med såkalt forrang i norsk rett gjennom menneskerettsloven.⁴ Det betyr at ved en konflikt mellom nasjonal lovgivning og konvensjonsvernet, går konvensjonen foran. Dette skiller det rettslige bildet fra Danmark og Sveige.

SP 27 var avgjørende da Høyesterett i Norge i oktober 2021 behandlet en sak om gyldigheten av OEDs vedtak fra 2013 om konsesjon og ekspropriasjon til Storheia og Roan vindkraftanlegg på Fosen-halvøya. Dette er Nord-Europas største vindkraftverk. Det sentrale spørsmålet var om konsesjonen var gyldig, (av retten formulert som hvorvidt skjønnet måtte nektes fremmet) som følge av at utbyggingen stred mot det vern reindriftsnæringen har etter SP 27.⁵ Høyesterett konkluderte med at terskelen etter SP var nådd, og at konsesjons- og ekspropriasjonsvedtakene derfor var ugyldige, og nektet skjønnet fremmet.

Dette var en historisk avgjørelse, fordi det var første gang at berørte samiske parter vant fram i en inngrepssak i Høyesterett på dette grunnlaget. Dommen kom i kjølvannet av en rekke andre saker fra norsk Høyesterett som sier noe om rekkevidden av urfolksrettigheter, og avklarte flere sentrale spørsmål angående urfolks vern mot naturinngrep i reinbeiteområder.⁶

Nærmere om dommen

SP artikkel 27 beskytter minoriteters rett til kulturutøvelse («etniske, religiøse eller språklige minoriteter»). Dette omfatter også urfolk.⁷ At samene i Norge er et urfolk, fremgår uttrykkelig av den norske Grunnloven § 108.⁸ Det er heller ikke et tvilsomt spørsmål at reindrift er en vernet form for kulturutøvelse. Det var særlig de to berørte

3 Andre internasjonale regler, som ILO-konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169) og FNs rasediskrimineringskonvensjon CERD), har også betydning på dette feltet. FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) reflekterer i stor grad gjeldende rett på disse områdene.

4 Menneskerettsloven § 2 og 3

5 Høyesterett nektet skjønnet fremmet fordi domstolen kjente de underliggende konsesjons og ekspropriasjonsvedtakene ugyldige på grunnlag av menneskerettsbruddet, Sp artikkel 27 var altså en materiell skranke for forvaltningsskjønnet.

⁶ Se NIMs rapport *Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder* (2022) hvor både Menneskerettskomiteens og norsk Høyesteretts avgjørelser i slike saker gjennomgås.

⁷ Folkerettens bestemmelser om minoriteter omfatter med andre ord urfolks forhold, og urfolkenes spesielle historier reflekteres også ofte i saker om minoritetsbeskyttelse som er blitt tatt opp i internasjonale traktatorganer. Etter vedtakelsen av sameloven i 1987 og grunnlovsbestemmelsen om samene i 1988 og 2014 (revidert i 2021) har skiftende regjeringer og storting lagt til grunn at samene er et folk og urfolk. Se om dette feks Høyesterett i plenum Rt. 2001 s. 769 (Selbu). På s. 792 heter det om ILO 169: «Det er ikke tvilsomt at samene etter denne definisjonen har status som urfolk i Norge». Se også HR-2018-456-P (Nesseby) avsn. 89, der det heter at «Samenes rettigheter som urfolk er vernet både gjennom bestemmelser i Grunnloven og ulike folkerettslige regler.»

siidaene (reindriftsgruppe) sine vinterbeiteområder som ble rammet av utbyggingen, og et sentralt bevisetema i saken var om den berørte reindriften kunne klare seg uten tilgang på disse områdene om vinteren. Det var også et tvistetema i saken om i hvilken grad reinsdyrene viker unna vindmøller og hvordan vindkraftutbygging påvirker reindriften. Partene i saken var de berørte siidaene og utbyggerne, siden sakens tvistetema var ekspropriasjonerstatnings-utmålingen. Staten ved Olje- og energidepartementet trådte imidlertid inn som partshjelper i saken, som forvaltningsmyndighet.⁹ Departementet hadde gitt tillatelse til såkalt forhåndstiltredelse allerede i 2014, før skjønnsfastsettelsen var avgjort i tingretten, og vindmøllene var bygget og hadde vært i drift i ca. 2 år før saken ble avgjort av Høyesterett.

De avgjørende spørsmålene i saken, var hva som er den relevante terskelen for krenkelse av SP 27 i slike saker, og hvilke momenter som inngår i vurderingen av når denne terskelen anses nådd.¹⁰ Høyesterett tok i sin tolkning utgangspunkt i praksis fra FNs menneskerettskomité, som generelt sett kan tillegges «betydelig vekt» i norsk rett.¹¹ Menneskerettskomiteen har behandlet en rekke slike saker om ulike typer naturinngrep i urfolksområder, men sjelden funnet brudd på bestemmelsen. Med utgangspunkt i en gjennomgang av denne praksisen, la Høyesterett til grunn at terskelen for brudd vil være nådd der inngrepet har «vesentlige negative konsekvenser for muligheten» til å utøve den beskyttede kulturutøvelsen. Det er med andre ord en høy terskel. Høyesterett avviste dessuten at det i slike saker skal foretas en forholdsmessighetsvurdering hvor minoritetens interesser avveies opp mot bredere samfunnsinteresser, for da vil minoritetene alltid tape. Det er samtidig ikke et krav om at inngrepet må føre til at driften ikke er bærekraftig eller helt ødelagt før terskelen anses nådd. Dette har sammenheng med at vernet skal være nettopp det, et preventivt vern.

I vurderingen av om denne terskelen var nådd, vektla Høyesterett særlig tre momenter:

For det første, la Høyesterett til grunn at «*Inngrepet må «ses i sammenheng med andre tiltak, både tidligere og planlagte. Den samlede effekten av tiltakene er avgjørende for om det foreligger krenkelse».*¹² Dette er sentralt, fordi det ofte ikke er enkeltstående tiltak som truer kulturutøvelsen, men mange inngrep over tid som bit for bit bygger ned

⁹ Staten fremmet flere prosessuelle innsigelser mot at saken ble fremmet. Disse første ikke frem, og jeg går ikke nærmere inn i dette.

¹⁰ Vernet etter den norske Grunnloven ikke går lenger enn vernet etter SP artikkel 27 og det materielle spørsmålet i saken ble derfor avgjort med utgangspunkt i artikkel 2, jf. også HR-2017-2428-A (Sara), avsn. 53.

¹¹ Dette utgangspunktet modifiseres avhengig av om komiteen gir uttrykk for en rettslig tolkning eller optimal praksis, og avhengig av om tolkningen bygger på ordlyden i konvensjonen.

¹² Fosen saken, avnitt 119.

samiske bruksområder.¹³ Vilkåret om å vurdere samlede inngrep skjerper kravene til beslutningstakere som ikke bare må vurdere det aktuelle inngrepet, men også se det i sammenheng med tidligere og planlagte inngrep. Dette stiller også krav til *faktagrunnlaget* som skal vurderes fordi en vurdering av samlede inngrep krever tilstrekkelig oversikt over både historiske og fremtidig planlagte inngrep.

For det andre, vektla Høyesterett betydningen av om siidaene var *konsultert* i prosessen. Selv om plikten til å konsultere ikke fremkommer direkte av ordlyden i artikkel 27, har menneskerettighetskomiteen gjennom sin praksis innfortolket en rett til effektiv deltakelse for den berørte minoriteten i SP 27 i beslutninger som angår deres økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.¹⁴ Ivaretagelsen av denne konsultasjonsretten inngår da i den samlede vurderingen av hvorvidt myndighetene har overtrådt terskelen etter SP 27. Dette er lagt til grunn i flere klagesaker fra menneskerettskomiteen, og Høyesterett la også dette til grunn. Samtidig presiserte Høyesterett at konsultasjon alene ikke kan kompensere for inngrep som er over terskelen, det er med andre ord kun et moment i en helhetsvurdering.¹⁵

På bakgrunn av en gjennomgang av blant annet disse momentene og en faktisk vurdering av effekten av vindkraftutbyggingene, konkluderte Høyesterett med at terskelen var nådd, og at uten tilstrekkelige kompenserende tiltak, ville dette utgjøre et brudd.

Deretter drøftet Høyesterett, for det tredje, betydningen av *kompeniserende tiltak*. Lagmannsretten hadde i sin avgjørelse under tvil konkludert med at kompenserende tiltak i form av omfattende erstatning til vinterforing til reinsdyrene (ca. 90 millioner NOK) var tilstrekkelig til å bringe inngrepet inn under terskel. Høyesterett avviste dette, både under henvisning til at dette ville avvike betydelig fra den tradisjonelle driften og at spørsmålet ikke var tilstrekkelig utredet. Uten andre kompenserende tiltak, var terskelen etter SP 27 nådd, vedtakene ble prejudisielt kjent ugyldig, og uten gyldige vedtak, måtte skjønnet nektes fremmet.¹⁶

¹³ Menneskerettighetskomiteen har derfor lagt til grunn at de samlede virkningene, det vil si den kumulative effekten av flere inngrep som må vurderes, som selv om hvert inngrep hver for seg ikke er tilstrekkelig til å utgjøre en krenkelse, se for eksempel HRC, Jouni Länsman m.fl. mot Finland (Communication No. 1023/2001), avsn. 10.2. Se også HRC, Lubico Lake Band mot Canada (Communication No. 167/1984), avsn. 33 og Länsman m.fl. mot Finland II.

¹⁴ HRC General Comment NO 23, avsn. 7. Konsultasjonsretten er også nedfelt i ILO-konvensjon 169, som Norge er part til, og i FNs urfolkserklæring (UNDRIP).

¹⁵ Se for eksempel HRC, Ilmari Länsman m.fl. mot Finland (Communication No. 511/1992), avsn. 9.6. Denne innfortolkningen av retten til effektiv deltakelse som et viktig element i vurderingen under SP artikkel 27, kan være inspirert av bestemmelser om konsultasjoner i ILO 169.

¹⁶ Dette ble formulert som at «Min konklusjon blir derfor at konsesjonsvedtaket strider mot reineiernes rettigheter etter konvensjonsbestemmelsen».

Etterspill

Dommen fikk omfattende etterspill i Norge, både politisk og rettslig. Da avgjørelsen kom, fikk den omfattende oppmerksomhet også utenfor Norges grenser, som et etterlengt eksempel blant urfolk over hele verden på hvilken gjennomslagskraft SP 27 kunne ha i møte med andre tungtveiende interesser.

Denne gleden skulle imidlertid vise seg å bli kortvarig. Høyesterett hadde ikke på noe tidspunkt tatt stilling til konsekvensene av dommen, men hadde i tråd med alminnelig forvaltningslære kun kjent de aktuelle vedtakene ugyldige, prejudisielt, i ekspropriasjonssaken. Høyesterettsjustitiarius presiserte også – uvanlig nok – på spørsmål fra pressen at domstolen ikke hadde tatt stilling til dette, noe som ble hyppig sitert i de politiske debattene som fulgte. Rettslig sett var det imidlertid ikke tvilsomt at myndighetene måtte fatte et nytt lovlig forvaltningsvedtak, som ikke krenket SP 27. Samtidig var vindmøllene allerede bygget. Myndighetene gikk derfor inn i konsultasjoner med de to involverte sidaene for å forsøke å enes om et utredningsprogram som kunne danne grunnlag for nye forvaltningsvedtak. Olje- og energidepartementet pekte på behovet for et oppdatert faktagrunnlag for å fatte nye vedtak, blant annet knyttet til stridstemaer som hvilken betydning vindmøllene hadde for reindriften og mulighetene for andre kompenserende tiltak. Fra sidaenes side ble dette oppfattet som omkamp om spørsmål som var avklart i Høyesterett-saken, som jo bygget på et omfattende faktagrunnlag og vurderinger av disse spørsmålene.

Det viste seg også etter hvert at det var ulike oppfatninger om tolkningen av dommen, og om menneskerettsbruddet var inntruffet eller om dette var noe som ville kunne inntreffe «på sikt», slik departementet etter hvert hevdet.¹⁷ Fra NIMs side var vi ikke enige i departementets tolkning av dommen, ettersom Høyesterett tydelig i sin slutning hadde konkludert med at vedtakene «krenker» (i presens) reieneiernes rettigheter etter konvensjonsvernet. Det var dette som utgjorde ugyldighetsgrunnen, og slutningen var basert på at det nettopp var *trusselen* mot reindriften som vedtakene etablerte, som utgjorde en vesentlig negativ konsekvens for *muligheten* for kulturutøvelse. Denne materielle uenigheten om tolkningen av dommen (som egentlig ikke ble særlig klart kommunisert ut fra forvaltningen, men omtalt mer implisitt i politiske diskusjoner) gjorde uansett at det tok tid før myndighetene erkjente at menneskerettsbruddet var *pågående*, som er av betydning for en rekke forhold som spørsmålet om menneskerettslig reparasjonsplikt, grunnlaget for videre drift, lovligheten av virksomheten osv.¹⁸

¹⁷ Jeg går ikke nærmere inn i denne diskusjonen.

¹⁸ Diskusjonene om dette var mange og komplekse, og jeg rekker ikke å gå i dybden i dette.

Saken trakk ut, og konsultasjonene tilspisset seg, uten at saken fant sin løsning, og driften av vindmøllene fortsatte mer eller mindre uendret.

500 dager etter domsavsigelsen iverksatte en rekke unge samer med støtte fra miljøorganisasjonen Natur og ungdom en sivil ulydighetsaksjon hvor de fysisk sperret inngangen til flere regjeringsbygg. Aksjonen varte i nesten en uke. Aksjonistene krevde at myndighetene beklaget menneskerettsbruddet og at vindmøllene ble revet. Etter en uke med demonstrasjoner som tvang flere departementer til å sende ansatte på hjemmekontor, beklaget regjeringen bruddet og anerkjente at bruddet var *pågående*. Dette førte til at aksjonistene avbrøt aksjonen. Aksjonistene ble senere frifunnet i straffesaken mot dem, på grunnlag av EMK artikkel 10. Saken er anket og ikke rettskraftig, men tingretten la i straffesaken til grunn at aksjonene var utslagsgivende for regjeringens beklagelser og anerkjennelse av at bruddet var pågående. Presiseringen kom som en følge av at statsråden i Olje- og energidepartementet uttalte at demonstrasjonene ikke hadde hatt betydning.

I kjølvannet av demonstrasjonene, ble det enighet om å bringe den fastlåste saken over i et annet spor. Det ble besluttet iverksett en meklingsprosess med et meklingssteam ledet av den norske riksmeklingsmannen, Mats Ruland. Dette var avgjørende, ettersom saken da var svært tilspisset og hadde store negative konsekvenser, først og fremst for de involverte partene, men også i et samfunnsperspektiv:

For det første, var saken svært polariserende på mange plan, ettersom den svekket tilliten på samisk side til norske myndigheter og det bredte om seg en oppfatning om at rettstatens spilleregler ikke gjaldt for dem. Saken førte også til at andelen hatprat og hets mot samer økte.¹⁹ Deler av offentligheten stilte også spørsmål ved hvordan slike «særrettigheter» for urfolk kunne legge hindringer for et milliardprosjekt iverksatt for å gjennomføre det grønne skiftet. Den offentlige debatten var tidvis svært tilspisset.

En annen sentral effekt var økt usikkerhet rundt iverksettelsen av fornybare prosjekter i samiske områder i lys av den svært krevende situasjonen de berørte kraftselskapene befant seg i. Det ble i forlengelsen stilt spørsmålstegn ved om dette kunne gjøre det vanskelig for norske myndigheter å nå egne klimamål og gjennomføre et grønt skifte.

Parallelt med dette, skulle den norske Sannhets- og forsoningskommisjonen utrede effektene av fornorskningspolitikken²⁰ og fremme forslag til tiltak som kunne sikre forsoning. I kommisjonens arbeid ble det tydelig at Fosen-saken lå som en alvorlig verkebyll og av mange ble sett på som en videreføring av historisk urett og et uttrykk

¹⁹ Dette reflekterer andre undersøkelser som viser at hat og hets mot minoriteter ofte knytter seg til forestillinger om disse gruppenes «særrettigheter». Oppmerksomhet om nettopp menneskerettsdimensjonen hadde derfor den paradoksale konsekvensen at andelen hat og hets mot samer, økte.!

²⁰ Kommisjonens mandat var å se på virkningene av fornorskningspolitikken overfor samer og kvener.

for fortsatt manglende respekt for urfolksrettigheter. Den manglende oppfølgingen av Fosen-saken fra regjeringens side lå med andre ord som et lokk på andre og nødvendige diskusjoner om fremoverrettede tiltak for å sikre språk, kultur og retten til kulturutøvelse. Ved siden av de individuelle belastningene ved saken, som var store, var det med andre ord mange grunner til at det var avgjørende at man fant en løsning på Fosen-saken.

Løsningen

Etter en omfattende og arbeidskrevende meklingsprosess med gode og konstruktive bidrag fra selskapene, siidaene og staten kom endelig partene frem til en løsning for Sør-Fosen Siida i desember 2023, og senere for Nord-Fosen siida i mars 2024. I mellomtiden hadde det vært nye aksjoner og svært anstrengte forhold mellom det samiske samfunnet og myndighetene.²¹

Avtalene med de to siidaene bygget grovt sett på tre komponenter, 1) at siidaene fikk en vetorett mot videreføring av vindmøllene etter endt konsesjonstid; 2) økonomisk kompensasjon på nivå med den kompensasjonen som tilkjennes grunneiere i saker om vindkraftutbygging og 3) et løfte om at staten skal finne erstatningsområder. Samlet sikret dette at kulturutøvelsen kunne fortsette, uten at vindmøllene måtte rives.

Dilemmaer

Fosen-saken illustrerer en rekke dilemmaer som antakelig vil gjentas eller forsterkes i tiden som kommer.

Et grunnleggende spørsmål som saken illustrerer hvordan man skal avveie tunge samfunnsinteresser i møte med minoritetsinteresser. I mange menneskerettslige spørsmål, vil dette inngå i en klassisk forholdsmessighetsvurdering.²² Ordlyden i artikkel 27 åpner som nevnt ikke for at statene kan foreta en interesseavveining mellom urfolks rettigheter og andre legitime formål. Dette er et terskelspørsmål. I Fosen-saken avviser Høyesterett uttrykkelig at SP 27 åpner opp for slike forholdsmessighetsvurderinger og viser til at hvis minoritetsinteressene veies opp mot flertallets interesser, vil minoritetene alltid tape. Dette formuleres som at «*Minoritetsbeskyttelsen ville blitt lite effektiv hvis flertallsbefolkningen kunne begrense den ut fra en vurdering av sine legitime behov*».

Men Høyesterett tar et viktig forbehold. Dette vil ikke gjelde hvis grunnleggende rettigheter kolliderer. Dette formulerer Høyesterett som at: «*Retten til miljø er etter mitt syn en rettighet som i et konkret tilfelle kan komme inn med en slik tyngde at det*

²¹ De sivile ulydighetsaksjonene fikk egne rettslige etterspill hvor aksjonistene ble frifunnet i tingretten i april 2024, saken er anket til lagmannsretten.

²² Dette er den vanligste inngangen til saker om inngrep ikke-absolutte rettigheter, for eksempel EMK artikkel 10 og 8.

må foretas en avveining. Hensynet til «det grønne skiftet» vil med andre ord kunne være relevant. Denne saken [ligger ikke] slik an at det er nødvendig å utdype dette.»

Bakgrunnen for at dette ikke kom på spissen, var at Høyesterett mente at vindmøllene kunne vært lagt til andre lokasjoner i området, som også siidaene hadde spilt inn tidlig i prosessen. Men uttalelsen bærer imidlertid bud om et utfordringsbilde som vil øke i kompleksitet og omfang i tiden som kommer, med et enormt behov for grønn og arealkrevende energi, som er tvingende nødvendig for å nå klimamål for avverge en irreversibel klimakrise. Da vil slike kollisjoner kunne oppstå. Så hvordan skal man håndteres nye utbyggingssaker, som vi vet det er mange av? Hvordan skal grunnleggende rettigheter avveies der?

Dette spørsmålet har vi i NIM tenkt mye på, og skrevet en rapport om.²³ Her gjennomgår vi forskning, som viser at klimakrisen allerede har store negative konsekvenser for mulighetene for kulturutøvelse i de samiske områdene (Sapmi). Slike konsekvenser inkluderer høyere temperaturer og mer regn, tap av land- og sjøis, endringer i snødekket og ekstreme værhendelser og endringer i livsbetingelsene for ulike arter. Disse endringene skjer i et dramatisk tempo i Arktis, hvor det anslås at klimaendringene går mellom 3 og fire ganger så fort som ellers. Årlige temperaturer har allerede økt med 1,9 grader, årlig regnmengde har økt med 25 % og snødekket har minnet med tre uker siden 1971. Sjøtemperaturen har økt med 1,2 grader mellom 1980 og 2020. Alle disse endringene påvirker i stor grad betingelsene for kulturutøvelse som reindrift og fiske.²⁴

Globalt sett vet vi at verden har allerede nådd 1,2 graders oppvarming grunnet klimagassutslipp, særlig fra olje og gass, som allerede har vesentlige negative konsekvenser for mennesker og natur, og grunnleggende truer realisering av menneskerettigheter. Kun 1,5 millioner tonn CO₂ kan slippes ut før vi når det kritiske 1,5 graders-målet, og med den utslippsmengden vi har i dag, er det anslått at vi når 1,5 grads oppvarming i løpet av 2 til 7 år. Basert på statenes eksisterende klimapolitikk for å begrense utslipp er vi på vei mot 3 graders temperaturstigning innen 2100. Kun en rask og umiddelbar omlegging fra fossile brennstoffer til grønn energi kan bidra til at vi unngår en slik klimakatastrofe. Norge har kun kuttet 4,6 prosent utslipp siden 1990, og bidrar, ved siden av 50 millioner territorielle utslipp CO₂ med 5000 millioner tonn utslipp via eksportert olje og gass. Behovet for grønn og arealkrevende energi, er med andre ord skrikende, og i Norge er flere arealer som er aktuell for slik energi, knyttet til tradisjonell samisk reindrift.

²³ Canary in the Coalmine, Sámi Rights and Climate Change in Norway, tilgjengelig her: [Canary in the Coal Mine - NIM \(nhri.no\)](https://nhri.no/en/canary-in-the-coal-mine-nim)

²⁴Forskning viser også hvordan klimatiske endringer også påvirker psykisk og fysisk helse.

For å reelt sett kunne beskytte kulturutøvelsen mot ytterligere forringede vilkår, må statene nå sine utslippsmål og begrense oppvarmingen til 1,5 grad i tråd med Paris-avtalens målsetninger. Storkammeret i den Europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) har nylig fastslått at dette er en menneskerettslig forpliktelse for statene å nå klimanøytralitet i løpet av de neste 3 tiårene, for å beskytte retten til privatliv etter EMK artikkel 8.²⁵ Disse forpliktelsene supplerer nå det vernet man har i den norske Grunnloven § 112 av retten til et levelig miljø, også for etterslekten.

Selv om det ikke har kommet på spissen kollisjonstilfeller mellom retten til miljø/ plikten til å kutte utslipp for å beskytte rettigheter på den ene siden og plikten til å sikre urfolksrettigheter i møte med grønn energiutbygging, er det ingen tvil om at gjennomføringen av det grønne skiftet forutsetter massiv utbygging av grønn energi, både til havs og på land. Det norske Miljødirektoratets siste råd til myndighetene bygger på at Norge må nå 80% utslippskutt innen 2025, hvorav det anbefales at 60% tas territorielt.²⁶ Dette er ikke mulig å oppnå uten arealbåndleggende energiutbygging.

Dette vil forsterke allerede eksisterende press på samiske områder. Et tall som ofte ble brukt i norsk debatt, er at 40 % av norske landarealer er samisk reindrift, og enkelte argumenterte for at samene også må ta sin del av byrden av den grønne omstillingen ved å akseptere noen utbyggingsprosjekter i sine reindriftsområder. Men dette tallet inkluderer eksisterende infrastruktur og fjell, innsjøer og elver. Reelt sett er 89 % av samiske reindriftsområder fem kilometer fra eksisterende infrastruktur.²⁷ En studie fra 2022 peker faktisk på at bare 4 % av reindriftsområder i Norge, Sverige og Finland fortsatt er uberørte av menneskelige inngrep.²⁸

Å både beskytte urfolks landområder mot vesentlige negative inngrep, og samtidig sikre en grønn omstilling der utslipp kuttes til netto null, kan fremstå som en vanskelig oppgave. NIM har i rapporten «*Canary in the coalmine*» fremmet en rekke anbefalinger om hvordan man kan forene et effektivt grønt skifte med ivaretagelsen av urfolksrettigheter. I rapporten peker vi blant på at en nasjonal vindkraftplan vil kunne danne grunnlag for bedre vurderinger av kumulativ effekt som er nødvendig for å ivareta forpliktelsene etter SP, for å forhindre en bit-for-bit-nedbygging av samiske arealer gjennom enkeltprosjekter som isolert sett fremstår som fornuftige, samt å sikre at man faktisk får bygget ut nødvendig grønn energi. Det samme gjelder styrkede konsultasjoner på et så tidlig stadium som mulig, samt uavhengige

²⁵ Verein Klimasenioren Schweiz and others v. Switzerland (App no 53600/20)

²⁶ Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt - Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no)

²⁷ Statistics Norway, «Utbygging får konsekvenser for reinbeiteområder. SSB analyse 2020/16, <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/utbygging-far-konsekvenser-for-reinbeiteomrader>

²⁸ Stoessel et al., "Mapping cumulative pressures on the grazing lands of northern Fennoscandia", in Scientific Reports Vol. 12, 30.9.2022.

konsekvensutredninger og styrkede institusjonelle rammeverk som kan sikre bedre prosesser og jevnbyrdighet i slike saker.

Et spørsmål som har aktualisert seg i Norge gjennom saker om vindkraftverk, er i hvilken grad utbygger kan inngå individuelle avtaler med enkelte reieiere om utbyggingsprosjekter. På den ene siden vil slike avtaler kunne effektivisere gjennomføringen av prosjekter, og sikre raskere utvikling av nødvendig grønn kraft. Lovens og forvaltningens tenner tygger ofte langsomt, og dette er tid vi egentlig ikke har. Det tok for eksempel 12 år fra første vedtak ble fattet i Fosen-saken til saken var endelig avklart i rettsapparatet. Dette er ikke en bærekraftig saksbehandlingsprosess om man tar på alvor hvor lite tid som gjenstår for å gjennomføre klimamålene. Dette illustrerer hvordan det grønne skiftet ikke bare er betinget av økonomiske virkemidler (kvotesystemet) og nødvendig teknologisk utvikling, men også effektiv tenkning om hvordan man kan utvikle gode – og raske administrative og rettslige rammeverk som også ivaretar nødvendig rettsikkerhet og rettigheter i det grønne skiftet.

Det er ingen tvil om at økt bruk av avtaler om slik kraftutbygging kan erstatte langdryge forvaltningsprosesser og bidra til et raskere grønt skifte. På den andre siden er det noen utfordringer med slike avtaler, som i så fall må ivaretas: Det må foreligge tilstrekkelig rettslig og faktisk utredningskapasitet på samisk side for å sikre jevnbyrdighet og ivaretagelse av samiske interesser. Det må også sikres systemer som ivaretar de kollektive urfolksinteressene som også er i spill.²⁹

Også gjennom diskusjoner rundt innføringen av EUs raw materials act, så man diskusjoner om det grunnleggende dilemma mellom dårlig tid og behovet for raskere utbygging å forhindre klimakrisen, versus behovet for grundige prosesser som hensyntar samiske interesser og sikrer ivaretagelse av konsultasjonsplikten. Dette krever god juridisk tenkning om tempo versus rettsikkerhet, og hvordan de kan kombineres.

Et annet sentralt spørsmål er om det kan oppstilles et generelt krav om fritt og informert forhåndssamtykke i alle saker om inngrep eller andre tiltak som berører urfolk. Høyesterett har avvist dette, og lagt til grunn, med henvisning til *Poma Poma*-saken fra FNs menneskerettskomite, at kravet om fritt og informert forhåndssamtykke kun gjelder i saker hvor livsgrunnlaget fullstendig ødelegges slik at folket er tvunget til å flytte vekk fra sine områder, men at det ellers ikke kan oppstilles noe ubetinget krav om at minoritetens deltakelse må ha virket inn på avgjørelsen. Men det er imidlertid avgjørende at konsultasjonene er effektive og reelle og med sikte på å oppnå enighet.³⁰

²⁹ Dette var tydelig i Fosen-saken hvor de to involverte siidaene også var sentrale kulturbærere i Sør samiske områder.

³⁰ Se HR-2017-2428-A (Sara), avsn. 74. I *Poma Poma*-saken fra menneskerettskomiteen la komiteen til grunn at i denne saken, hvor urfolkets næringsgrunnlag sto i fare for å bli ødelagt, krevdes gruppens «free, prior and informed consent», altså et krav om fritt og informert forhåndssamtykke (FPIC), fra det berørte urfolket. I denne saken hadde verken

Dette henger igjen sammen med spørsmålet om tilstrekkelig utredningskapasitet og gode administrative rammer, ettersom de mange inngrepene i samiske bruksområder også legger press på den administrative og utredningskapasiteten på samisk side. Dette har det etter mitt syn vært for lite strukturelle diskusjoner om.

Avslutning

Klimakrisens alvor slår inn med stor tyngde, og den påvirker allerede grunnlaget for utøvelsen av samisk urfolksrettigheter i betydelig grad. Det er grenser for hvilke klimatiske endringer kulturutøvelsen kan tilpasse seg til. Dette betyr at den eneste måten disse rettighetene reelt sett kan beskyttes på, er gjennom raske, gjennomgripende og umiddelbare utslippskutt og som forutsetter rask omlegging til fornybare energikilder. Samtidig er det avgjørende at dette gjøres på måter som ikke krenker samiske rettigheter. Det finnes ingen enkle svar på disse dilemmaene, men det er viktig å ta på alvor at dette også krever gode analyser av hvorvidt de administrative og rettslige rammeverkene rundt gjennomføringen av det grønne skiftet, er rigget for det som står foran oss. Dette krever god juridisk tenkning om tvisteløsningsmekanismer, utredningskapasitet, saksbehandlingsregler og kompetanse på rettslige og faktiske utfordringsbilder som klimakrisen og gjennomføringen av det grønne skiftet, bærer med seg. Det er tale om gjennomgripende omlegginger av samfunnet om man skal nå målet om klimanøytralitet, som EMD nylig har forutsatt at statene må nå ilar de tre neste tiårene for å ivareta menneskerettigheter.³¹ Dette vil kreve både praktisk kunnskap, forskning og tverrfaglighet, hvor juristene må spille sin viktige rolle, slik alle aktører som kan det, må det, for å bidra inn i løsningen av vår tids aller største krise.

klageren, eller den gruppen hun tilhørte, vært konsultert av staten når det gjaldt inngrepet som truet deres næringsgrunnlag. Kravet om FPIC i visse inngrepssaker er også nedfelt i ILO-konvensjon 169 og UNDRIP.

³¹ Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland (App no 53600/20)