

Innspill til Ekspropriasjonsavklaringsutvalget fra Samerådet

Om Samerådet

1. Samerådet er en samisk organisasjon etablert i 1956, med medlemsorganisasjoner i Finland, Norge, Russland og Sverige. Samerådet arbeider for å fremme og beskytte det samiske folkets rettigheter, interesser og kulturelle, politiske, økonomiske og sosiale utvikling. Samerådet representerer samiske organisasjoner på tvers av landegrensene og arbeider blant annet med spørsmål knyttet til urfolksrettigheter, arealinngrep og samiske tradisjonelle næringer.

Innledning

2. Samerådet støtter utvalgets mål om å sikre en tidligere rettslig avklaring av ugyldighetsansførsler i ekspropriasjonssaker.
3. Ekspropriasjon som berører samiske rettighetshavere, reiser imidlertid særlige rettssikkerhets- og menneskerettslige spørsmål. Ekspropriasjonsinngrep overfor samiske rettighetshavere kan få direkte betydning for muligheten til utøvelse av samisk kultur og næring, og dermed for rettigheter som er vernet etter Grunnloven og norsk lov, samt Norges internasjonale forpliktelser overfor urfolk. Dette stiller særlige krav til utformingen av reglene om ekspropriasjon og den rettslige prøvingen.
4. Effektivisering av prosessen må derfor ikke skje på bekostning av det materielle eller prosessuelle vernet av samers rettigheter. Regelverket må utformes slik at domstolsprøving av ekspropriasjonsvedtak blir reell og effektiv, og slik at inngrep i samers rettigheter ikke gjennomføres før det er tilstrekkelig avklart om inngrepet er lovlig.

Samers rettigheter som ramme for utvalgets forslag

5. Samers bruks-, eiendoms- og næringsrettigheter, herunder reindrifftsrettigheter, nyter ekspropriasjonsrettslig vern og har i tillegg et særskilt vern.
6. Dette følger blant annet av Grunnloven § 108, reindrifftsloven, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, i tillegg til FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP). Disse forpliktelsene og instrumentene setter rettslige skranker for utformingen og anvendelsen av ekspropriasjonsreglene.
7. Utvalgets arbeid må dermed ta utgangspunkt i at samers rettigheter utgjør en rettslig ramme for utformingen av reglene om ekspropriasjon og rettslig avklaring av ekspropriasjonsvedtak. Når et ekspropriasjonsinngrep berører samers rettigheter, må det foretas en særskilt vurdering av om inngrepet har tilstrekkelig rettslig grunnlag og oppfyller de krav som følger av rettighetenes særlige vern. Dette gjelder blant annet spørsmål om konsultasjon, retten til fritt og informert forhåndssamtykke (FPIC), inngrepets konsekvenser for utøvelsen av samisk kultur og næring, og kumulative virkninger.
8. Det må videre sikres et reelt og effektivt rettslig vern. En formell adgang til domstolsprøving er ikke tilstrekkelig dersom ekspropriasjonsinngrepet kan gjennomføres før retten har fått anledning til å prøve inngrepets lovlighet, og gjennomføringen samtidig kan medføre irreversible eller vesentlig negative konsekvenser for utøvelsen av samisk kultur eller næring. Vernet av samers rettigheter må derfor være et gjennomgående premiss for utvalgets forslag.

Utfordringer ved dagens ordning

9. Dagens tosporede ordning har vist seg å ikke alltid gi en reell og effektiv adgang til domstolsprøving av ekspropriasjonsvedtak. Fosen-saken illustrerer særlig utfordringene ved ordningen. Saken viser at dagens regler ikke i tilstrekkelig grad sikrer at spørsmål om ekspropriasjonsvedtakets gyldighet blir rettslig avklart før inngrepet får virkning, og dermed heller ikke gir tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier mot inngrep i samers rettigheter.
10. Sakskostnadsreglene har for det første skapt et økonomisk insentiv til å utsette ugyldighetsanførsler til skjønnsprosessen. Ved et gyldighetssøksmål gjelder de ordinære sakskostnadsreglene, noe som innebærer en betydelig sakskostnadsrisiko for

rettighetshaveren. I skjønnsprosessen dekker eksproprianten derimot som utgangspunkt sakskostnadene etter oreigningslova § 15. Den prosessformen som innebærer lavest økonomisk risiko, er dermed samtidig den hvor gyldighetsspørsmålet behandles senere og i en prosess som først og fremst skal behandle erstatningsfastsettelsen.

11. Det er videre spørsmål om skjønnsretten og skjønnsprosessen er egnet til å avgjøre gyldighetsspørsmål som berører samers rettigheter. Skjønnsretten har ikke nødvendigvis den sammensetningen eller partsstrukturen som er best egnet til å prøve komplekse spørsmål om forvaltningsrett, menneskerettigheter og urfolksrett. Dette skiller seg vesentlig fra skjønnsrettens tradisjonelle oppgave med å fastsette erstatning.
12. At vedtaksmyndigheten i utgangspunktet ikke er part i skjønssaken, kan videre svekke forutsetningene for en fullgod og kontradiktorisk prøving av vedtakets gyldighet. Vedtaksmyndigheten vil i mange tilfeller i stedet gå inn som partshjelp for ekspropriaten i skjønssaken for å forsvare vedtaket, noe som kan skape en skjevhet i partenes prosessuelle og ressursmessige forutsetninger.
13. Dagens tosporede ordning kan også bli svært tidskrevende og belastende når gyldighetsspørsmålet ikke tas opp før skjønnsfastsettelsen. I tillegg kan ekspropriasjonsvedtaket bygge på lange, uoversiktlige og fragmenterte prosesser. Planvedtak, konsesjon, ekspropriasjon, forhåndstiltredelse og skjønn kan bli behandlet i ulike prosesspor, på ulike tidspunkt og av ulike vedtaksmyndigheter. For samiske rettighetshavere kan dette gjøre det vanskelig å få oversikt over hvor og når ulike rettslige spørsmål skal prøves, samtidig som det kreves betydelige økonomiske, menneskelige og administrative ressurser å følge opp de ulike prosessene.
14. Det kan dessuten være vanskelig å vurdere om et konkret inngrep er lovlig uten å se inngrepet i sammenheng med tidligere og planlagte inngrep. For samers rettigheter er dette særlig utfordrende fordi lovligheten av et inngrep i mange tilfeller må vurderes i lys av den samlede belastningen over tid, og ikke ut fra det enkelte tiltaket isolert. En ordning som vanskeliggjør en samlet og tidsriktig rettslig prøving, kan dermed også øke risikoen for at nye inngrep gjennomføres før tidligere menneskerettslige spørsmål er tilstrekkelig avklart.
15. Dette er blant annet belyst i Holth & Wings utredning om vindkraftprosesser i Finnmark, utarbeidet i samarbeid med Norske Reindrifsamers Landsforbund (NRL) og Gávccí AS. Utredningen peker blant annet på flere delvis overlappende plan- og

konsesjonsprosesser som skaper et uoversiktlig faktisk og rettslig bilde, og store utfordringer for samiske rettighetshavere.¹

16. Behovet for endring i reglene må også ses i lys av behovet for å forebygge nye menneskerettighetsbrudd og sikre at erfaringene fra Fosen-saken ikke gjentas. Et særlig problem er adgangen til forhåndstiltredelse etter oreigningslova § 25, der inngrepet kan gjennomføres før lovligheten av ekspropriasjonsvedtaket er endelig rettslig avklart. En etterfølgende domstolsprøving vil i slike tilfeller ikke være et effektivt rettsmiddel.

Behovet for endringer i reglene om forhåndstiltredelse

17. Reglene om forhåndstiltredelse i oreigningslova § 25 har nær sammenheng med utvalgets mandat og formål om tidligere rettslig avklaring av ekspropriasjonsvedtak. Spørsmålet om når et ekspropriasjonsinngrep kan gjennomføres, kan ikke vurderes uavhengig av spørsmålet om når inngrepets lovlighet blir rettslig avklart.
18. Forhåndstiltredelse reiser særlige rettssikkerhets- og menneskerettslige spørsmål når ekspropriasjonsvedtaket berører samiske rettigheter. Samiske rettigheter, herunder reindriftsrettigheter, har et særlig vern, og inngrep i slike rettigheter kan ha konsekvenser for utøvelsen av samisk kultur og næring som ikke kan gjenopprettes gjennom en etterfølgende erstatning eller domstolsprøving. Konsultasjonsreglene og retten til fritt og forhåndsinformert samtykke skiller seg dessuten fra alminnelige deltakelsesrettigheter ved at de er forankret i urfolks rett til selvbestemmelse. Det kan derfor ikke legges til grunn at reglene om forhåndstiltredelse skal praktiseres på samme måte ved inngrep i samiske rettigheter som ved alminnelige ekspropriasjonsinngrep.
19. Samerådet støtter på denne bakgrunn Reindriftslovutvalget forslag fra 2022 om at «det ikke [skal] være adgang til å gi samtykke til forhåndstiltredelse ved ekspropriasjonsinngrep i samiske reindriftsrettigheter før det foreligger en rettskraftig avgjørelse om inngrepets lovlighet».² En slik regel vil være en viktig, og i mange tilfeller nødvendig, rettssikkerhetsgaranti og bidra til å forebygge at inngrep gjennomføres før menneskerettslige spørsmål er tilstrekkelig avklart.

¹ Holth & Winge AS, *Reindriftsinteresser i kommunale planprosesser og konsesjonsprosesser for vindkraftetableringer i Finnmark*, utarbeidet i samarbeid med Gávccí AS og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL), 10. oktober 2025

² Reindriftslovutvalget, *Forslag til endret reindriftslov*, 2022, s. 176

20. Samerådet viser også til anbefalingene fra FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP) etter landbesøket i Norge i 2024. EMRIP fremhever beslutninger om forhåndstiltredelse som den praksis som innebærer størst risiko for krenkelse av det samiske folkets rettigheter etter folkeretten, særlig SP artikkel 27.
21. EMRIP peker på at forhåndstiltredelse kan gjøre det mulig å iverksette utbygging for relaterte rettighetsspørsmål og konsultasjoner er avklart, med risiko for irreversible skader på samisk kultur, næringsgrunnlag og tradisjonelle landområder. EMRIP fremhever også at praksisen undergraver tillit og skaper en maktubalanse, slik at samiske rettighetshavere får begrensede muligheter til å påvirke prosjekter som berører deres landområder og kultur, og i stedet må forsøke å stanse eller reversere tiltak som allerede er iverksatt. Etter EMRIPs vurdering kan dette også innebære at kravene knyttet til fritt og informert forhåndssamtykke (FPIC) i praksis omgås.³
22. EMRIP anbefaler på denne bakgrunn at Norge forbyr forhåndstiltredelse i alle saker som berører eller påvirker tradisjonelle samiske landområder og livsgrunnlag, gjennom klare regler i relevant lovgivning.⁴
23. Samerådet er kjent med at reglene om forhåndstiltredelse ligger i utkanten av utvalgets mandat. Etter Samerådets syn bør dette likevel ikke være til hinder for at utvalget vurderer nødvendige endringer i oreigningslova § 25. Utvalget ble opprettet som del av regjeringens oppfølging av tiltakspakken som ble lagt frem 20. desember 2023 for bedre å ivareta reindriften ved planlegging og utbygging av energi. I den forbindelse ble det besluttet å vurdere generelle endringer i prosessreglene med sikte på tidligere rettslig avklaring av ugylldighetsansøksaker i ekspropriasjonssaker. Målet om tidligere rettslig avklaring har begrenset effekt dersom ekspropriasjonsinngrepet likevel kan gjennomføres før lovligheten er rettslig avklart.
24. Samerådet mener derfor at utvalget bør vurdere nødvendige endringer i oreigningslova § 25 for å forhindre nye situasjoner der irreversible inngrep gjennomføres før det foreligger en rettslig avklaring. For inngrep i sameenes rettigheter bør det etter Samerådets syn derfor være en klar hovedregel at forhåndstiltredelse ikke kan skje før inngrepets lovlighet er rettskraftig avklart.

³ FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP), *Country engagement mission to Norway – Technical Advisory Note of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 18. mars 2025, avsnitt 66

⁴ FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP), *Country engagement mission to Norway – Technical Advisory Note of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 18. mars 2025, avsnitt 75

Samerådets overordnede anbefalinger

25. Samerådet mener at en ny ordning for rettslig avklaring av ekspropriasjonsvedtak må sikre et reelt og effektivt vern av samiske rettigheter som unngår risikoen for irreversible inngrep og nye menneskerettsbrudd. Uavhengig av hvilken hovedmodell utvalget velger, bør følgende tiltak være styrende:
26. **Tidlig og effektiv domstolsprøving av vedtaket.** Samiske rettighetshavere må ha en reell adgang til å få prøvd ekspropriasjonsgrunnlaget og inngrepets rettmessighet før inngrepet gjennomføres eller får irreversible virkninger.
27. **Vedtaksmyndigheten bør være part i saken.** Den myndigheten som har truffet ekspropriasjonsvedtaket, bør være part i saken om vedtakets gyldighet før en eventuell erstatningsfastsettelse. Dette er nødvendig for å sikre en forsvarlig prøving av vedtaket, herunder av forvaltningsrettslige, menneskerettslige og urfolksrettslige spørsmål. Det vil også motvirke at vedtaksmyndigheten i stedet inntretr som partshjelp i skjønssaken og dermed skaper en særlig makt- og ressursubalanse.
28. **Sakskostnadsreglene må sikre reell tilgang til domstolene.** Kostnadsrisikoen kan ikke være så høy at den i praksis hindrer samiske rettighetshavere i å prøve ekspropriasjonsvedtak. Det bør etableres en ordning med fri rettshjelp eller annen kostnadsfri domstolsprøving, alternativt særregler som begrenser eller utelukker rettighetshaverens sakskostnadsansvar, for eksempel gjennom et kostandstak eller unntak fra sakskostnadsansvar.
29. **Eventuelle søksmålsfrister må ivareta samiske rettighetshavere.** Eventuelle søksmålsfrister må utformes slik at de ikke svekker den reelle adgangen til domstolsprøving. Det må blant annet tas høyde for sakens kompleksitet, behovet for juridisk bistand og at konsekvensene av inngrepet kan bli større over tid. Frister må ikke innebære at menneskerettslige og urfolksrettslige spørsmål avskjæres før rettighetshaveren har hatt en reell mulighet til å identifisere og fremme dem. Oversittelse av en eventuell søksmålsfrist må ikke i seg selv kunne anses som et samtykke til inngrepet.
30. **Egnet domstol og domstolssammensetning.** Ordningen må sikre at gyldighetsspørsmål behandles av en domstol og gjennom en prosess som er egnet til å foreta en fullgod prøving av samiske rettighetsspørsmål. Dette kan for eksempel skje ved at dagens tosporede ordning avvikles, slik at gyldighetsspørsmålet ikke behandles av skjønnsretten, og ved at det stilles særskilte krav til domstolens kompetanse og

sammensetning i saker som reiser spørsmål om samers rettigheter. Dersom adgangen til forhåndstiltredelse opprettholdes, må det dessuten sikres at gyldighetsspørsmålet er rettslig avklart før forhåndstiltredelse kan finne sted. Det bør også vurderes om avgjørelsen om forhåndstiltredelse må treffes av domstolen, og ikke av forvaltningen.

31. Forhåndstiltredelse må ikke skje før lovligheten av inngrepet er avgjort.

Forhåndstiltredelse bør som hovedregel ikke kunne skje ved inngrep i samers rettigheter før inngrepets lovlighet er rettskraftig avklart. Dette gjelder særlig ved inngrep i reindriftsrettigheter, hvor gjennomføringen kan medføre irreversible konsekvenser for utøvelsen av samisk kultur og næring som vanskelig, eller ikke, kan gjenopprettes.