



**Uit**

**NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET**

Det juridiske fakultet

## **Allmenningsrett i Nord-Norge**

*I hvilken grad har lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter rett til å delta i styring og forvaltning av utmark*

—

**Marius Mathisen**

*Stor masteroppgave i rettsvitenskap 3. mai 2018*



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	1
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Aktualitet og bakgrunn .....	2
1.3	Metode .....	3
1.3.1	Vanlig juridisk metode.....	3
1.3.2	Betydningen av særdomstoler.....	4
1.3.3	De lege ferenda .....	6
1.3.4	Gjennomgående generelle og spesielle hensyn.....	7
1.4	Rettslig plassering og rettskildebildet.....	8
1.5	Avgrensning og videre fremstilling .....	10
2	Begrepsavklaringer og betydning av begrepenes innhold .....	10
2.1	Hvilken rolle spiller termer og begreps innhold i den rettslige forståelsen av gjeldende rett?.....	11
2.2	Allmenning og allmenningsrett.....	11
2.3	Statsallmenning.....	15
2.4	Bygdeallmenning .....	17
2.5	Statsgrunn og Statskog SF .....	17
2.6	Finnmarksallmenningen.....	19
2.7	Hålogalandsallmenningen.....	20
2.8	Realsameie .....	20
2.9	Skillet mellom allmenningsrett og allemannsrett .....	21
2.10	Skillet mellom innmark og utmark .....	22
3	Allmenningsrettens historie .....	24
3.1	Eier av landområder i Norge fra 1600-tallet.....	26
3.2	Krongodssalg fra 1666 som rettslig grunnlag for utmarkas status i Nordland og Troms	30
3.3	Er fjellova allerede gjeldende for Nordland og Troms? .....	32

3.4	Rettslig betydning av hvem som er grunneiere i utmarksområdene.....	38
3.5	Deler av utmarka ble til allmenning og noe ble til store sameier .....	39
4	Allmenningsretten sør for Nordland .....	40
4.1	Eier av grunnen.....	41
4.2	Styring og forvaltning av statsallmenningene.....	42
4.2.1	Fjellstyre .....	43
4.2.2	Fjellopsynet.....	52
4.2.3	Fjellstyrenes daglige forvaltning.....	53
4.2.4	Allmenningsstyre .....	54
4.2.5	Statskog SF .....	55
4.3	Hvilke bruksrettigheter har rettighetshaverne i statsallmenningen.....	58
4.3.1	Bruksrettigheter etter fjellova .....	59
4.3.2	Bruksrettigheter etter statsallmenningsloven.....	61
4.3.3	Erverv av rettigheter på særskilt grunnlag .....	62
5	Allmenningsretten i Nordland og Troms .....	64
5.1	Rettslig forankring av Statskogs forvaltningsmyndighet.....	65
5.1.1	Representerer Statskog SF lokalbefolkningen i Nordland og Troms?.....	65
5.1.2	Den daglige forvaltning av utmarka i Nordland og Troms.....	71
5.1.3	Disponering av inntekter og overskudd .....	73
5.2	Hålogalandsallmenningen – et forslag fra SRU II.....	75
5.3	Revidert Statskog – et forslag fra SRU II .....	79
6	Allmenningsretten i Finnmark .....	82
6.1	Retten til land og vann i medhold av finnmarksloven .....	82
6.1.1	Rettslig forankring og forvaltningsmyndighet.....	83
6.1.2	Skillet mellom opparbeidet bruksrett, forvaltningsmyndighet og eiendomsrett	84
6.1.3	Representerer FeFo lokalbefolkningen i Finnmark?.....	86

6.1.4	Den daglige forvaltning av utmarka i Finnmark.....	90
6.1.5	Bruksrettigheter etter finnmarksloven .....	93
7	Retten til land og vann i Sverige.....	94
7.1	Grunneierretten i utmarka og deres forvaltningsmodell .....	94
7.2	Forholdet mellom svensk og norsk rett.....	100
8	I hvilken grad har lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter rett til å delta i styring og forvaltning av utmark.....	101
8.1	Ulikheter i de behandlede forvaltningsmodellene .....	101
8.1.1	Forvaltningen av de fornybare ressurser.....	101
8.1.2	Disponering og forvaltning av inntekter og overskudd .....	103
8.1.3	Oppsummering.....	104
8.2	Rettspolitikk.....	105
8.2.1	Gjennomgatte forvaltningsmodeller .....	105
8.2.2	Hvorvidt en rettslig endring bør finne sted og hvordan dette bør gjennomføres	105
8.3	Avslutning.....	113
	Kildeliste.....	114
	Vedlegg.....	124

Nu skræppen over ryggen slængt,  
og riflen ladt i hånd,  
og spjeldet lukt og døren stængt med tap og vidjevånd;  
så indom til min gamle mor  
i stuen nærmest ved, -  
et håndslag til farvel, - et ord, -  
«jeg kommer hjem så snyg jeg foer, -  
og indtil da – Guds fred!»

Jeg lå i skardet vendt mod sør,  
og så hvor solen randt;  
om dybet lå et skyggeslør,  
mens fonn og jøkler brandt.  
Det røde hus, min mors og mit,  
herovenfra jeg ser;  
der har hun strævt, der har hun stridt,  
der blev mit sind så frisk og frit, -  
Gud ved hva det blev mer!

Hver mørkets lyst, hver vild begær  
af hugen drives du;  
jeg er så frisk, jeg står så nær  
mig selv og nær min Gud!  
Et syn udover ås og fjord,  
udover furutop, -  
og så tilfjelds i renens spor; -  
farvel, min viv! Gudsfred, min mor!  
Og nu på vidden op!

Nu er jeg stålsat, jeg følger det bud,  
der byder i højden at vandre!  
Mit lavlandsliv har jeg levet du;  
heroppe på vidden er frihed og Gud,  
dernede famler de andre.

*Henrik Ibsen, «På vidderne»*

Til pappa – som lærte meg å lytte til naturens stillhet

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for avhandlingen er allmenningsretten i Nord-Norge. Avhandlingens problemstilling er i hvilken grad lokalbefolkningen, og da særlig de med opparbeidede bruksrettigheter, har rett til å delta i styring og forvaltning av utmark. Med Nord-Norge sikter jeg her først og fremst Nordland og Troms. Grunnen til at disse to fylkene er fremhevet som tema, er at det der foreligger en egen grunneier- og forvaltningsmodell, som skiller seg fra statsallmenningsmodellen i Sør-Norge, og fra finnmarkseiendomsmodellen i Finnmark. Avhandlingen vil ta for seg de ulike forvaltningsregimene, men med det siktemål å kunne stille disse opp mot særlig den ordening som er i Nordland og Troms, for å avdekke rettslige og faktiske ulikheter. Med *opparbeidede bruksrettigheter* mener jeg først og fremst allmenningsrettigheter som tilligger rettighetshaverne etter blant annet fjellova<sup>1</sup> og statsallmenningslova<sup>2</sup>. Med lokalbefolkningen sikter jeg til andre former for selvstendige – kollektive eller individuelle – rettigheter til fornybare ressurser hvor allmenningsrett ikke er like fremtredende. Med *styring og forvaltning* siktes det til myndigheten til å administrere over tilgangen og bruken av de fornybare ressursene i utmarka. Disse ressursene er blant annet bruksretter tilknyttet jordbruket, jakt og fiske. Begrepet *utmark* vil defineres senere i avhandlingen, men det er statseid utmark og de områder som eies av Finnmarkseiendommen, som skal vurderes.

Lovgivningen i statsallmenningene bygger på et grunnsyn for all allmenningsforvaltning; nærhet til ressursene skaper rett og verdiene av ressursene skal tilbake til lokalsamfunnet.<sup>3</sup> Avhandlingen vil sette opp dette grunnsyn som en tese mot forvaltningsmodellene i Nordland og Troms, og Finnmark for å undersøke hvorvidt og i hvilken grad disse modellene ivaretar dette.

---

<sup>1</sup> Lov 6 juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (heretter fjell.).

<sup>2</sup> Lov 19 juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (heretter statsalml.).

<sup>3</sup> At fjellbygdene bør få den økonomiske avkastning av naturressursene, da det er disse bygder som fra gammelt har utnyttet fjellene, er et av prinsippene som fjellova bygger på, jf. ot.prp. nr. 32 (1973-1974), s. 5. Ved fjellova av 1920 var et hovedformål lokal administrasjon, og selv om det var uenighet om hvordan dette best kunne ivaretas, var det enighet om at forvaltningen skulle skje lokalt hos og av rettighetshaverne, jf. ot.prp. nr. 32 (1973-1974), s. 9.

Utmarkas rettslige status og forankring avhenger av om det er statsallmenning, bygdeallmenning, statsgrunn eller Finnmarkseiendommen. Disse ulike kategorier danner bakteppe for oppgavens tema. Det er for øvrig ulike reguleringer også for realsameier og individuelt eide utmarksområder. Forholdet mellom allmenning og realsameie vil bli kort berørt i avhandlingen.

## 1.2 Aktualitet og bakgrunn

Befolkningen i Norge har til alle tider benyttet landområdene på fjellet og i fjordene til landbruk, jakt, fiske og friluftsliv. Drøyt 72 % av Norges landareal er utmark<sup>4</sup> og 8 av 10 nordmenn benytter utmarka til daglig friluftsliv.<sup>5</sup> I Nordland og Troms er det til sammen ca. 30 000 landbrukseiendommer<sup>6</sup> av i alt ca. 185 000 i Norge, og henholdsvis 12<sup>7</sup> og 17<sup>8</sup> reinbeitedistrikt. En gjennomgang og avklaring av lokalbefolkningens rettigheter vil således være av stor betydning for befolkningen, både for deres individuelle rettigheter, men også for de mange berørte næringer.

Temaet har stor aktualitet gjennom et sterkt søkelys fra media, politiske parti og brukergrupper, som tilsynelatende ønsker å innføre fjellova i Nordland og Troms. Flere politiske partier hadde dette eksplisitt uttalt i sitt valgprogram foran Stortingsvalget høsten 2017, men hvorvidt dette vil få gjennomslag gjenstår å se.<sup>9</sup> Stortinget vedtok 8 juni 2017 at:

«Stortinget ber regjeringen utrede å gi fjelloven samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense. Utredningen skal legge til grunn at Statskog fortsatt skal beholde ansvaret for skogressursene. Utredningen skal videre legge til grunn at gjeldende finnmarkslov videreføres innenfor dagens fylkesgrense for Finnmark, men ikke utvides til nye geografiske områder».<sup>10</sup>

Siden 1980 har Samerettsutvalget jobbet for å avklare Norges forhold til samene som folkegruppe, herunder samenes rettsstilling. Det la frem flere utredninger, og i 2007 leverte

---

<sup>4</sup> Henrik Forsberg Mathiesen, «Eiendommer og utmark 1. Arealfordeling og eierforhold», Norsk institutt for bioøkonomi, 2014.

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå, «Idrett og friluftsliv, levekårsundersøkelsen», 27 oktober 2017.

<sup>6</sup> Statistisk sentralbyrå, «Oversikt over landbrukseiendommer, tabell 2», 20 juni 2017.

<sup>7</sup> Fylkesmannen i Nordland, reindrift i Nordland, 2 august 2016.

<sup>8</sup> Øystein Ballari, «Reindriften i Troms», Fylkesmannen i Troms, 16 september 2016.

<sup>9</sup> Arbeiderpartiet (s. 67), Høyre (s. 29-30) og Senterpartiet (s. 33) er blant partiene som har dette fastsatt i sitt partiprogram for 2017-2021.

<sup>10</sup> Stortinget, «Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå», anmodningsvedtak 837.

Samerettsutvalget II<sup>11</sup> en rapport hvor de utførlig kartla samiske rettigheter sør for Finnmark. I denne rapport la de frem alternative modeller til hvordan styring og forvaltning av stateid utmark i Nordland og Troms kunne organiseres og gjennomføres. Samerettsutvalgets arbeid har til nå ikke blitt fulgt opp, verken i form av lovendringer eller proposisjoner i forkant av en eventuell lovendring. Samerettsutvalget mente at verken finnmarkslovens modell eller fjellovas modell passer ubetinget til Nordland og Troms, og presenterte derfor en ny lov egnet for dette området. Sametinget har også uttrykt seg kritisk til en innføring av fjellova uten noen form for innholdsmessig endring da den – etter deres syn – ikke ivaretar samers rettigheter i tilstrekkelig grad.<sup>12</sup> Det er følgelig flere motstridende interesser ved dagens rettsituasjon og eventuelle endringer av denne. I 2015 ble det nedsatt et utvalg, omtalt som statsallmenningsutvalget, som skal gjennomgå lovgivningen for statsallmenningene og som skal resultere i et lovforslag våren 2018.<sup>13</sup> Dette viser at avhandlingens tema er svært aktuelt.

## 1.3 Metode

### 1.3.1 Vanlig juridisk metode

Avhandlingen vil for det meste være et rettdogmatisk arbeid hvor gjeldende rett innenfor problemstillingens område vil utredes. Dette med utgangspunkt i vanlig juridisk metode, fremstilt i særdeleshet av Eckhoff<sup>14</sup> og Nygaard<sup>15</sup>. Den alminnelige juridiske metode vil ikke bli beskrevet ytterligere, men jeg nevner likevel noen trekk ved avhandlingens metodebruk.

Høyesterett vil danne utgangspunkt for rettspraksis som blir benyttet, og dommer av lavere instanser vil ha en tilbaketrasket rolle. Skoghøy mener at underinstansdommer ikke har selvstendig rettskildemessig vekt,<sup>16</sup> og Nygaard presiserer at praksis fra underinstansene hvert fall bør regnes som rettslitteratur og således ha lik rettskildemessig vekt som juridisk teori.<sup>17</sup> Høyesterett arbeider for rettsenhet, rettsavklaring og rettsutvikling og er med det svært sentralt ved belysningen av gjeldende rett.

---

<sup>11</sup> Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt i 2001 og har etter det vært omtalt som Samerettsutvalget II (heretter SRU II).

<sup>12</sup> Eirik Hind Sveen, «Sametingspresidenten advarer mot å innføre fjelloven i Nord-Norge», NRK Troms. 11 august 2017.

<sup>13</sup> Regjeringen, «Statsallmenningsutvalet har starta arbeidet», oppnevnt av Kongen i statsråd 4 mars 2016.

<sup>14</sup> Thorstein Eckhoff. *Rettskildelære*, 5. utgave, Oslo 2001.

<sup>15</sup> Nils Nygaard. *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave, Oslo 2004.

<sup>16</sup> Jens Edvin A. Skoghøy, *Factoringpant*, Oslo 1990, s. 57.

<sup>17</sup> Nygaard (2004), s. 210.



Historikk er en sentral kilde for å belyse de faktiske forhold om hvorfor det er ulikt regelverk i Norge om styring og forvaltning av utmark. Informasjon og kunnskap fra historiefaget anses ikke som en autoritativ rettskilde som innehar rettskildemessig vekt, men har på dette rettsområdet hatt avgjørende betydning for gjeldende rett og vil derfor være en relevant kilde for avhandlingens problemstilling.

### 1.3.2 Betydningen av særdomstoler

Rettsområdet som behandles i denne avhandlingen har vært gjenstand for mange rettslige konflikter og avklaringer, og mange av disse konfliktene har vært avgjort av opprettede særdomstoler. De særdomstolene som særlig er sentrale her er Høyfjellskommisjonen, Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og Utmarksdomstolen for Finnmark. Særdomstolene har, i motsetning til de alminnelige domstolene, en saklig kompetanse som er positivt avgrenset.<sup>18</sup> Særdomstoler har flere positive sider da deres kompetanse tilspisses til det særskilte fagfelt, som vil kunne medføre at rettskartleggingen vil være mer effektiv. Et av argumentene mot å opprette særdomstoler har vært at det for de ordinære domstolene kan oppnevnes sakkyndige som besitter den kompetansen som etterspørres i særdomstolene.<sup>19</sup> Det er imidlertid klart at opprettelsen av Høyfjellskommisjonen, Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og Utmarksdomstolen for Finnmark hadde et reelt og veldokumentert behov ved å kartlegge og avgjøre eierrettighetene i de ulike delene i landet. I tillegg til de særdomstoler som nedenfor introduseres nevner jeg at også jordskifterettene har vært sentral for fastsetting av grenser og eiendommer i utmarka, men vil ikke bli benyttet i avhandlingen.<sup>20</sup>

Høyfjellskommisjonen ble opprettet i 1908 for å fastsette grensene mellom statens grunn og tilstøtende grunneiendommer, i tillegg til å avsi dom i saker mellom det offentlige og de som gjorde krav på eiendomsrett, bruksrett eller andre rettigheter i grunnen, jf. høyfjellskommisjonsloven § 2 første ledd bokstav a og b.<sup>21</sup> Kommisjonens mandatområde

---

<sup>18</sup> Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, 3. utgave, Oslo 2017, s. 334.

<sup>19</sup> NOU 2017:8, s. 52.

<sup>20</sup> Lov 21 juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast egedom m.m.

<sup>21</sup> Lov 8 august 1908 nr. 6 om ordningen av retsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v. (Opphevd).

omfattet hele landet unntatt Finnmark,<sup>22</sup> men kommisjonen ble oppløst i 1953,<sup>23</sup> uten å ha avklart rettsforholdene i Nord-Trøndelag og Nord-Norge, da behovet for rettsavklaring ikke var stort nok.<sup>24</sup> En av årsakene til at høyfjellskommisjonen ble oppløst var utviklingen av jordskifterettens saklige kompetanse, hvor endring medførte en videre kompetanse til jordskifterettene.<sup>25</sup>

I 1985 ble Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms opprettet for å «ordne rettsforholdene mellom staten og andre vedrørende høyfjellsområder og andre utmarksområder i Nordland og Troms», jf. utmarkskommisjonsloven § 1.<sup>26</sup>

Utmarkskommisjonen overtok ansvaret for dette arbeidet etter et opprettet rådgivende utvalg for statseiendom i Nordland og Troms, som kartla flere felter i fylkene, men uten rettslig bindende kraft.<sup>27</sup> Kommisjonen var i virksomhet til 2004.<sup>28</sup>

I 2005 trådte finnmarksloven i kraft,<sup>29</sup> og i medhold av denne lov ble Finnmarkskommisjonen opprettet i 2008. Det fremgår av finnmarksloven § 29 at kommisjonen blant annet «skal utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar etter § 49». I forlengelsen av denne kommisjonen ble også Utmarksdomstolen for Finnmark opprettet. Denne særdomstolen skal behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt, jf. finnmarksloven § 36. Finnmarkskommisjonen er følgelig et rådgivende organ, mens Utmarksdomstolen for Finnmark er, i likhet med Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, et dømmende organ.

Den tidligere behandling av underinstansenes rettskildemessige vekt gjelder de ordinære underrettsdomstoler; tingretten og lagmannsretten. Det bør tillegges større selvstendig vekt på særdomstoler selv om også dette anses som underrettspraksis. Begrunnelsen for at særdomstolene bør ha større rettskildemessig verdi er at disse domstolene har

---

<sup>22</sup> Øyvind Ravna, «Reglene for rettskartleggingen på Finnmarkseiendommens grunn – og noen betraktninger om forutsigbarhet, partsdisposisjoner og ankeordning», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2012 s. 153-182 (s. 157).

<sup>23</sup> Ved kongelig resolusjon av 18. Desember 1953. Høyfjellskommisjonsloven ble opphevet ved lov 9 april 1954 nr. 1 om opphevelse av lov av 8 august 1908 om ordningen av rettsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v.

<sup>24</sup> Øyvind Ravna og Magne Reiten, «Grensegang og rettsavklaring i utmarka og høyfjell», *Areal og eiendomsrett*, Oslo 2007 s. 483-510 (s. 489).

<sup>25</sup> *Op. cit.*, s. 490.

<sup>26</sup> Lov 7 juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjon for Nordland og Troms.

<sup>27</sup> NOU 2007:13, s. 457-458.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Lov 17 juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (heretter finnml.).

spesialkompetanse på det aktuelle fagfelt slik at deres avgjørelser ofte vil være svært nøyaktige og gode, og muligens representere en faglig tyngre vurdering for å komme frem til riktig avgjørelse. Stenseth uttrykker om Utmarkskommissjonen for Nordland og Troms at dens uttalelser vil «kunne tillegges en større rettskildeværdi enn hva som ellers er vanlig når det gjelder underrettspraksis».<sup>30</sup>

### 1.3.3 De lege ferenda<sup>31</sup>

Oppgaven vil for det meste være en rettsdogmatisk fremstilling hvor gjeldende rett kartlegges, og hvor det foretas en komparasjon mellom regelverkene de lege lata.<sup>32</sup> Et rettsvitenskapelig arbeid bør også inneholde en vurdering av om de resultater som gjeldende rett fører til, er politisk akseptable og etisk forsvarlige, og om de ellers fungerer rimelig og hensiktsmessig, eller om det på noe punkt er behov for forbedringer.<sup>33</sup> Mot slutten av avhandlingen vil det derfor være en rettspolitisk del som vurderer hvorvidt dagens regelverk og praksis er rettferdig og velfungerende for de berørte parter i Nord-Norge, og allmennheten for øvrig. Skoghøy fremhever at en rettspolitisk drøftelse vil:

«få frem rettsreglenes samfunnsmessige betydning. Uten rettspolitisk begrunnelse vil de regler som fremstilles, ofte bare virke som skjelett. Når reglene blir gitt en rettspolitisk begrunnelse, får de også kjøtt og blod. De får muskler og blir til levende organismer».<sup>34</sup>

Det vil således vurderes om det bør skje en lovendring som regulerer forvaltningen og styringen av utmarka i nord, og hvordan dette eventuelt kan gjennomføres. Drøftelser de lege ferenda må bygge på rettskildemessige verdier som kan begrunne og legitimere hvorfor det argumenteres mot gjeldende rett. Rettspolitiske drøftelser utgjør en viktig premiss for rettslige standpunkter.<sup>35</sup> Rettsteoretikeren Alf Ross har fremhevet at rettens mål er «at fuldkommengøre den retten iboende ide om retfærdighed. Retspolitikken er læren om, hvorledes dette mål realiseres».<sup>36</sup> Av dette kan vi således se at rettspolitikk og et mål om

---

<sup>30</sup> Geir Stenseth, *Almenningens janusansikt*, Oslo 2005, s. 135.

<sup>31</sup> De lege ferenda er latinsk og betyr «ut fra loven slik den bør være».

<sup>32</sup> Det lege lata er latinsk og betyr «etter gjeldende rett».

<sup>33</sup> Jens Edvin A. Skoghøy, "Rett, politikk og moral", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1994 s. 837-881 (879).

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Aage Thor Falkanger, *God tro*, Oslo 1999, s. 93.

<sup>36</sup> Alf Ross, *Om ret og retfærdighed*, 2. utgave, København 2013, s. 416.

rettferdighet er tett knyttet sammen. Da det foreligger ulikt regelverk i samme land er det betimelig å spørre *hvorfor* det er slik og følgelig om det *bør* være slik.

### 1.3.4 Gjennomgående generelle og spesielle hensyn

Reelle hensyn er en rettskildefaktor som kan anvendes ved løsning av et rettsspørsmål. Eckhoffs syn på reelle hensyn er at det anses som vurderinger av resultatets godhet.<sup>37</sup> Reelle hensyn fungerer som godhetsvurdering både ved spesielle rettsspørsmål som oppstår i en konkret rettstvist, men er også relevant som vurderingsnorm ved generelle regler som foreligger og om hvordan disse fungerer i samfunnet. Reelle hensyns generelle side kan kanskje best karakteriseres som verdivurderinger eller verdihensyn. Reelle hensyn ligger særlig til grunn for drøftelsen i den rettspolitiske del, selv om ikke termen nødvendigvis blir nevnt eksplisitt.

Generelle hensyn som vil gjennomsyre oppgaven er rettferdighet, likhet og forutberegnelighet. Med rettferdighet og likhet fokuseres det på at rettigheter og plikter som gis til borgerne skal være fordelt på en balansert og gjennomtenkt måte som gir borgerne like rettigheter og like muligheter. Rettferdighet er et grunnleggende hensyn i en rettsstat og vil kunne defineres som et moralsk prinsipp hvor det skjer en lik fordeling. Ut fra dette kan vi trekke den slutning at like tilfeller skal behandles likt. Spesielt på samerettens område har det vært fremhevet at en viktig del av rettferdigheten og synet på prinsippet om ikke-diskriminering er at også ulike saker skal behandles ulikt. Av dette ser man at likhet ikke alltid er rettferdig, slik at disse begrepene ikke nødvendigvis er sammenfallende. Det er imidlertid tenkelig at fravær av likhet mellom de individuelle borgere krever mer vektige argumenter enn kollektiv ulikhet mellom folkegrupper som i større grad kan begrunnes og forankres i tradisjon, kultur eller etnisitet. En kan altså si at likhet og rettferdighet er utgangspunktet, og at et avvik – altså at ulikhet er rettferdig – bør særskilt forankres og begrunnes.

Med forutberegnelighet menes i hvilken grad borgerne har anledning til å forutse sin rettslige stilling, og i hvilken grad borgerne kan forutse at like saker behandles likt. At lovverket er ulikt for deler av landet kan være en utfordring for borgernes forutberegnelighet. Dersom

---

<sup>37</sup> Eckhoff (2001), s. 371.

nåværende lovverk er et skår i forutberegneligheten er det et argument for å granske det gjeldende lovverk og vurdere om det er til det beste for borgerne.

Av spesielle hensyn som ligger særlig nært opp mot avhandlingens tema vil allmennhetens bruk av utmarka til det allsidige friluftsliv, landbruksnæringens muligheter til å utnytte utmarka på en bærekraftig og økonomisk måte, reindriftsnæringen og den samiske tradisjonsrike naturbruk og lokalsamfunnet for øvrig, være hensyn som vil vektlegges i spørsmålet om hva som er den mest hensiktsmessige og beste forvaltningsmodell. Hensynenes innhold og verdi vil variere alt etter den problemstilling som behandles.

#### **1.4 Rettslig plassering og rettskildebildet**

De ulike lover som regulerer bruken og forvaltningen av utmarka vil være av særlig relevans. Det gis en kort oversikt over de mest sentrale lovene som vil bli behandlet.

For statsallmenninger i Norge gjelder fjellova som gir styringsregler og forvaltningsregler av utmarka, jf. fjell. § 1 første ledd. Loven gir regler om grunneiers rettigheter til beite, seterdrift, jakt og fiske. Loven regulerer ikke skogsdriften i statsallmenningen da dette følger av statsallmenningsloven, jf. statsalml. § 1, jf. fjell. § 1 andre ledd.

Finnmarksloven trådte i kraft i 2005. Formålet med loven er at Finnmark fylke skal forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til det beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv, jf. lovens § 1. Loven som sådan er etnisk nøytral og gjelder for alle innbyggere av Finnmark, selv om loven inneholder enkelte regler som angår samene som har kollektive og individuelt opparbeidede rettigheter, jf. finnml. § 5 første ledd.

Samerettsutvalget II la frem en utredning i 2007 som inneholdt en omfattende gjennomgang av landrettighetene sør for Finnmark og kom med flere alternative reguleringer hva gjelder utmarka i Nordland og Troms.<sup>38</sup> Det første utvalget leverte flere utførlige utredninger om samenes rettssituasjon, før det gjenoppnevnte Samerettsutvalget II la frem «Den nye sameretten» i 2007. I etterkant av utredningen har det vært gjort svært lite som skulle kunne resultere i nytt regelverk etter dette forarbeid, men forarbeidet i seg selv er svært viktig og

---

<sup>38</sup> NOU 2007:13.

relevant for avhandlingens arbeid og for avklaringen av de rettslige eierforhold og samiske rettigheter i nord.

Jeg nevner at den tidligere forskningen som er gjort vedrørende retten til land og vann vil ha betydning for avhandlingens problemstilling. Jeg sikter da spesielt til det første samerettsutvalgets rapporter,<sup>39</sup> men også til gjennomgangen av allmeningslovgivningen i 1985.<sup>40</sup> Også den mangfoldige juridiske litteratur som finnes på området vil være av særs betydning, men det er i skrivende stund ennå ikke gjennomført et grundigere forskningsarbeid hvor en samlet tar for seg retten til land og vann over hele Norges landområder. Forskningen har til nå vært delt opp geografisk og gjort av ulike personer, som kan ha hatt innvirkning på akkurat deres forskningsarbeid. Disse er dog sentrale for å forstå rettsforholdene på de ulike steder og viktige bidrag for avhandlingens problemstilling.

Avhandlingens tema har skapt mye debatt de siste årene og det har vært skrevet en god del om temaet, men mye av dette har vært av politisk art. Litteraturen er omfangsrik og det foreligger både gammel og ny litteratur som vil bli benyttet. Nygaard uttrykker på en god og oversiktlig måte at rettslitteraturen ikke nødvendigvis blir benyttet som selvstendig rettskildefaktor, men:

«ved at den formidlar, systematiserer, forklarer og behandler rettskjedefaktorane, og aksepterer eller kritiserer rettsreglar, kan litteraturen gi bidrag til forståing av det relevante stoffet i saka. Rettslitteraturen vil ha ei viktig oppgåve også ved formidling og vidareføring av vår juridiske kulturarv og våre ulovfeste allmenne rettsgrunnsetningar eller rettsprinsipp. Både sjølve formidlinga av den, og ikkje minst kritikk og vurdering av den.»<sup>41</sup>

Nygaards fremstilling av betydningen av juridisk teori blir særlig viktig på dette felt da det foreligger mange ulike bidrag på rettsområdet som oppklarer og argumenterer for den ene eller den annen side.

---

<sup>39</sup> For eksempel NOU 1993:34, NOU 1997:4 og NOU 1997:5.

<sup>40</sup> Se NOU 1985:32.

<sup>41</sup> Nygaard (2004), s. 269.

## 1.5 Avgrensning og videre fremstilling

Avhandlingen vil avgrenses mot allmenninger i «det yderste»,<sup>42</sup> nemlig kystområder og de rettigheter som der foreligger. De bruksrettigheter som det vil rettes fokus på er jordbrukstilknyttede rettigheter, samt småviltjakt og sportsfiske. Reindrift og andre former for jakt og fiske vil således vurderes i mindre grad. Videre vil avhandlingen avgrenses mot internasjonale rettsspørsmål generelt og EMK P1-1 og SP art. 27 spesielt. Avhandlingen vurderer ikke samers rettsstilling spesielt, men alle med opparbeidede bruksrettigheter, uavhengig av etnisitet og følgelig vil eksempelvis SP art. 27 og ILO-konvensjonen nr. 169 være på siden av avhandlingens problemstilling. Avhandlingen vil innbefatte en kortere sammenligning med Sverige Den vil imidlertid være av begrenset omfang, tatt i betraktning plassen som er til rådighet for avhandlingen.

I det videre vil det redegjøres for sentrale begreper innenfor avhandlingens tema før allmenningsrettens historie fremstilles, da denne har hatt stor betydning for dagens rettstilstand med henblikk på hvordan statsgrunnen i Norge forvaltes. Videre vil det foretas en gjennomgang av, og komparasjon mellom forvaltningen av utmarka i henholdsvis Sør-Norge, Nordland og Troms, og Finnmark. Siktemålet er å påvise eventuelle faktiske skiller i forvaltningen, og særlig om lokalbefolkningen har anledning til å delta i forvaltningen av utmarka i deres område. Kapittel 7 vil utgjøre en kortfattet fremstilling av tilsvarende forvaltning og bruksrettsadgang i Sverige. Kapittel 8 vil oppsummere og være en avsluttende besvarelse på de funnene har kommet frem i avhandlingen, og inneholde en rettspolitisk del som vil redegjøre for forslag til endringer av dagens rettstilstand.

## 2 Begrepsavklaringer og betydning av begrepenes innhold

Dette kapittel vil redegjøre for sentrale termer innenfor allmenningsrettens område, og vise til hvilket innhold disse har, og hvilken rolle begrepene har hatt for rettsområdets forståelse av gjeldende rett.

---

<sup>42</sup> Christian Vs Norske Lov 3-12-1 av 1687.

## 2.1 Hvilken rolle spiller termer og begrepers innhold i den rettslige forståelsen av gjeldende rett?

Innenfor rettsområdet har termer ved deres navn spilt en svært avgjørende rolle for allmenningsrettens situasjon vedrørende gjeldende rett. Term er ord eller uttrykk som inngår i det aktuelle fagets terminologi, mens begreper er termens innhold eller betydning. Termer kan ved hjelp av definisjoner vise til dets innhold som medfører at termene blir omdannet til begreper. Det er også mulig at termer gis uten et bestemt innhold. Det som er særlig relevant for allmenningsrettens område er at sammenhengen mellom termer som klassifikasjon og dets kategoriske oppstillinger ofte kan være avgjørende for gjeldende rett, fremfor å vurdere termenes innhold. Med andre ord kan det se ut til at oppstilte termer i større grad avgjør gjeldende rett enn innholdenes reelle betydning.

Kritikk mot Eckhoffs rettskildelære har vært denne begrepsbruk som ble omtalt som «avmaterialisering av begrepene», og hvor man brukte eksempelvis reelle hensyn som et viktig argument ved løsning av en rettslig problemstilling, uten å nærmere definere innholdet i begrepet reelle hensyn.<sup>43</sup> Noe av den samme kritikken kan antas å være berettiget også særlig til allmenningsinstituttet og den rettshistoriske forståelse av allmenningsretten som har vært avgjørende for hvor allmenningene er i dag. Allmenningsretten inneholder mange ulike termer og begreper som kan virke nokså like, men som er svært viktig å skille mellom. Av denne grunn anses det viktig å redegjøre for de sentrale termene og gi de det innholdet som omdanner termene til begreper. Det vil derfor gis en redegjørelse for de mest sentrale begreper som vil bli benyttet og behandlet i avhandlingen.

## 2.2 Allmenning og allmenningsrett

Begrepet allmenning er ikke legaldefinert, og har vist seg å være vanskelig å gi en klar definisjon på. Den mest sentrale definisjon er gitt av Meinich Olsen i 1928 hvor han uttalte at «Ved almenning forstaar jeg en strækning, hvor et eller flere bygdelag i kraft av loven har bruksret».<sup>44</sup> At Olsen velger å innta definisjonen i bokas siste kapittel kan neppe begrunnes i pedagogiske hensyn, men denne fremstilling kan til en viss grad vise at han ikke ønsker å gi leseren en typisk hermeneutisk forforståelse av definisjonen «allmenning» som vil påvirke

---

<sup>43</sup> Hans Petter Graver, «Keiserens garderobe: Eckhoffs rettskildelære og utfordringer fremover», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2000 s. 429-476 (s. 438-439).

<sup>44</sup> K. Meinich Olsen, *Norsk almenningsret*, Oslo 1928, s. 220.



hvordan leseren forstår resten av boken. Olsen begrunner valget med at allmenningsrett er et spesielt område som bærer preg av å være bestemt av historie og sedvane fra gammel tid. Brandt mener at begrepet allmenning må «forstaaes de Strækninger af Landet, som efter dettes Bebyggelse var blevene liggende tilbage, uden at være tagne i Besiddelse af Nogen som særskilt Ejendom».<sup>45</sup> I 2009 kom Falkanger med en fremstilling av dagens allmenningsrett, og sammenfatter at det er vanskelig å gi en adekvat definisjon av allmenningsretten fordi den løser seg opp i et stort antall rettigheter – med ulike rettighetshavere.<sup>46</sup> I bokas innledningskapittel presenterer Falkanger allmenningsrettens kjennetegn, som er «at det til gårdsbrukene i et bygdelag (eller annet avgrenset område) ligger viktige bruksrettigheter til et større eller mindre utmarksområde (allmenningen): rett til trevirke (virkesrett), setring og beite m.v. At rettighetene *ligger til gårdsbruket*, betyr at det er den som til enhver tid er eier av bruket, som kan utnytte rettighetene, og at disse rettighetene ikke kan skilles fra gården eller pantsettes separat.»<sup>47</sup> Etter dette forstås begrepet allmenning som et bestemt avgrenset område hvor et tilhørende bygdelag har bruksretter.

To begrepet som er sentrale på rettsområdet er innenbygdsboende og utenbygdsboende. Begrepene er ikke klart definerte i lov, men av Samerettsutvalget er begrepet innenbygdsboende ansett for å omfatte «personer som driver ressursutnyttelse i den kommunen hvor de selv er bosatt, samt i områder som ligger i andre kommuner, men hvor man tradisjonelt har drevet ressursutnyttelse av en viss fasthet og intensitet. Dersom kommunegrensene endres slik at det området hvor innbyggerne i en bygd har drevet jakt, fangst og fiske blir lokalisert i deres nabokommune, vil disse fortsatt kunne anses som innenbygdsboende».<sup>48</sup> Begrepene kan også defineres videre ved å betegne innenbygdsboende som fast bosatt i kommunen eller allmenningen, mens utenbygdsboende ikke er det.

Begrepet allmenningsrett er «definert som retten til å utnytte naturgoder i et avgrensa område i tilknytning til boplasser og bygdelag».<sup>49</sup> Allmenningsrett er de bruksrettigheter som er tillagt bygdelaget i allmenningen og skiller seg følgelig fra begrepet eiendomsrett og dets innhold. Bruksretten som ligger til bygdelaget kan være svært varierende, og av utvalget for revisjon av allmenningslovgivningen kan det se ut til at det kan sondres mellom reelle og personlige

---

<sup>45</sup> Fr. Brandt, *Tingsretten, fremstillet efter den norske Lovgivning*, 2. utgave, Kristiania 1878, s. 162.

<sup>46</sup> Thor Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 28.

<sup>47</sup> Falkanger (2009), s. 21.

<sup>48</sup> NOU 2007:13, s. 712.

<sup>49</sup> NOU 2001:34, s. 297.

rettigheter.<sup>50</sup> Det er imidlertid slik at personlige rettigheter følger personen og ikke eiendommen. Bruksrettighetene i allmenningen følger eiendommen og derfor må det være tale om reelle rettigheter.<sup>51</sup> Dette synet støttes også av Brækhus & Hærem som uttaler at «*Almenningsretten er en reell rett*, dvs. en rett som tilligger eierne av bestemte landeiendommer (gårder) i deres egenskap av eiere, ikke en personlig rett».<sup>52</sup> På den annen side er det fornuftig å skille bruksrettene i to slik at den ene delen gjelder de egentlige allmenningsrettene som tilligger jordbrukene, mens de andre gjelder en videre krets hvor en landbrukseiendom ikke er avgjørende.

De egentlige bruksrettighetene er hogst, beite og seter, og er de tradisjonelle bruksrettighetene og kan bare utøves av jordbrukerne som er i bygdelaget. De andre rettighetene er jakt, fangst og fiske, og disse har en videre krets ved at de tilligger de som er allmenningsberettiget i allmenningen uavhengig av om vedkommende har jordbrukseiendom. Det kan problematiseres hvorvidt jakt og fiske er en allmenningsrett, eller om det heller bør karakteriseres som en allemannsrett. Brækhus & Hærem fremhever at «Retten til å jage og fiske i almenningen er av en noe annen karakter enn den øvrige allmenningsrett; den må nærmest karakteriseres som en allemannsrett for folk i bygden».<sup>53</sup> Utsagnet er noe problematisk ved at allemannsretten gjelder for alle; av navnet *allemannsrett*. Dermed vil en rettighet som tilfaller «folk i bygden» neppe kunne karakteriseres som allemannsrett med den begrunnelse. Falkanger mener at i statsallmenningene må adgangen til jakt og fiske helst sees på som en allemannsrett da enhver som er fast bosatt i Norge har rett til å jakte og fiske.<sup>54</sup> Det riktige vil nok være å tale om jakt og fiske for å være en form for grunneierrett eller en spesiell form for allemannsrett. Det kan imidlertid ikke forstås som en ren allemannsrett da disse rettighetene forstås som å være en fri og lik rett for enhver.

Grunneierretten for jakt fremgår av viltloven<sup>55</sup> § 27 om at grunneieren har enerett til jakt og fangst, men med de innskrenkninger som følger av loven. På statsgrunn er det imidlertid en allmenn rett til å bedrive småviltjakt og fangst mot løsning av jaktkort og betaling av vederlag, jf. viltl. § 31 første ledd. Du må imidlertid være norsk statsborger eller ha vært

---

<sup>50</sup> NOU 1985:32, s. 12.

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 37 (1991-1992), s. 17.

<sup>52</sup> Sjur Brækhus & Axel Hærem, *Norsk tingsrett*, Oslo 1964, s. 360-361 (deres utheving).

<sup>53</sup> Brækhus & Hærem (1964), s. 361.

<sup>54</sup> Falkanger (2009), s. 200.

<sup>55</sup> Lov 29 mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (heretter viltl.).

bosatt i Norge det siste året og bor der fortsatt. På statsallmenningens område følger det av fjellova § 23 første ledd at de som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge har lik rett til å drive jakt uten hund på småvilt. Bestemmelsens annet og tredje ledd skiller mellom innenbygds- og utenbygdsboende som gjør at lokalbefolkningen kan ha visse fortrinn av ulike årsaker. Hva gjelder fiske fremgår det av lakse- og innlandsfiskeloven<sup>56</sup> § 17 at grunneieren har «enerett til fiske etter innlandsfisk i vassdrag slik det har vært fra gammelt av».

Begrensningene til denne eneretten følger også her av bestemmelsen, men i tillegg til at loven kan begrense er også rettsgrunnlag som sedvane og alders tids bruk gjenstand for innskrenkninger av eneretten. På statsgrunn er fiske med stang tillatt mot løsning av fiskekort for alle som det siste året har vært bosatt i Norge og fortsatt er det, jf. laksfl. § 22 første ledd. I loven presiseres det at de særlige reglene for Finnmark ikke begrenses av denne loven, jf. laksfl. § 24.

Disse forskjellene og fordelene tilligger eiendommen og ikke eieren, slik at dersom eieren flytter vil han ikke lengre kunne nyte av fordelene. De nevnte forskjellene og fordelene for innenbygdsboende medfører at det er nærliggende å omtale disse bruksrettighetene for en form for allmenningsrett eller grunneierrett, selv om rettighetshaverne er svært mange flere enn for de egentlige bruksrettighetene. I det videre vil skillet mellom reelle (med «egentlige» som synonym) bruksrettigheter og andre bruksrettigheter benyttes der dette behandles.

NL 3-12-1 uttrykker at «Saa skal Alminding være, saasom den haver været af gammel Tid, baade det øverste og det yderste». Den nå opphevede bestemmelsen viser at tidsaspektet for innholdet i allmenningsretten er sentralt, og ervervsformen «alders tids bruk» er vesentlig på rettsområdet. Det er imidlertid viktig å presisere at hvis «det er på det rene at en bestemt gård tilhører det almeningsberettigede bygdelaag, er det ikke nødvendig å bevise at nettopp denne gårds eiere har utøvet bruken i alders tid. Det er bygdelaagets bruk som er avgjørende».<sup>57</sup> For den enkelte er det følgelig nok å sokne til allmenningen for å ha allmenningsrett.

En mulig måte å definere begrepet videre på er at allmenningsretten anses å inneha en dynamisk karakter. Bruksretten kan virke statisk i seg selv da den medfølger landbrukseiendommen, men dersom eiendommen mister karakter av å være

---

<sup>56</sup> Lov 15 mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (heretter laksfl.).

<sup>57</sup> Brækhus & Hærem, (1964), s. 363.

landbrukseiendom så tapes allmenningsretten.<sup>58</sup> At bruksretten har et dynamisk preg er ikke særegent for denne type bruksrett. Bruksrettigheter slik det tradisjonelt forstås i Norge er at disse gis positivt, for eksempel gjennom avtale, og at de derfor kan tas tilbake av eier etter eget forgodtbefinnende. Det som imidlertid skiller disse er at den tradisjonelle bruksretten styres av eieren, mens i allmenning kan ikke eieren i utgangspunktet begrense rettighetshavernes bruksrett.

Rettighetshaverne av allmenningsretten er – etter Olsens definisjon – bygdelagene. Et bygdelag kan defineres som en sammenslutning eller forening der flere eiere av jordbrukseiendommer har gått sammen til en felles forening. Det fremgår av statsalml. § 2-1 andre ledd at en jordbrukseiendom er en eiendom «som etter dyrket areal, beliggenhet, bebyggelse og bruk har karakter av jordbruk». Definisjonen på bygdelag tilsier at det kun er jordbrukseiendommer som kan være del der. Definisjonen er nok basert på forholdene slik de var før da de aller fleste i bygda drev jordbruk, og at denne definisjonen er i endring. Samerettsutvalget har definert bygdelag som «det stedet der folk bor og det nærområdet eller ressursområdet (utmark og fjell) som de bofaste gjør seg nytte av».<sup>59</sup> Det fremgår av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms at bygdelaget «kan være en kommune, en eller flere grender i en kommune eller grender eller deler av slike i forskjellige kommuner. (...) Den vanlige lære har gått ut på at bygdelaget er et avgrenset geografisk område som ligger slik til i forhold til allmenningen at det har vært laglig for gårdene å utøve bruk i allmenningen.»<sup>60</sup> Det er imidlertid slik at de egentlige allmenningsrettighetene, beite- og virkesrett, kun tilligger jordbrukseiendommene, og derfor kan det være hensiktsmessig med et tydelig skille.

## 2.3 Statsallmenning

Da deler av Norges utmark ble solgt til ulike private eiere, eller til bygdelag, fikk vi ulike typer allmenninger. Det som ikke ble solgt ut av statens eie, altså opprinnelig eiet grunn, ble kalt for kongeallmenning, som senere ble endret til statsallmenning. Utmarkskommisjonen har uttrykt i dom vedrørende skjerstadfeltet at etter deres mening «vil det riktige være å betegne all grunn i vårt land som staten er blitt ansett for å eie i kraft av opprinnelig

---

<sup>58</sup> Stenseth (2005), s. 25.

<sup>59</sup> NOU 1993:34, s. 250.

<sup>60</sup> Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, sak nr. 3/1987, s. 58.

eiendomsrett, og som uavbrutt og fortsatt er i statens eie, for statsallmenning.»<sup>61</sup> Dette anses som en vid definisjon og som inntar all opprinnelig eiet statseiendom. Kommisjonen mener at sontringen mellom «alminding» og «nogens egen jord» i blant annet NL 3-12-1 og andre gamle lover sammenfaller med denne vide definisjonen av statsallmenning og medfører at det kun er to former for statsgrunn. Denne definisjonen tilsier at den delen av statsgrunn som er opprinnelig eiet av staten må være statsallmenning. I realiteten er deler av Nordland og Troms opprinnelig eiet statsgrunn, men ikke innlemmet i fjellova eller statsallmenningsloven som gjelder for statsallmenning. Dette innebærer at den vide definisjon ikke fullt ut følger realiteten, som er at all opprinnelig eiet statsgrunn sør for Nordland er statsallmenning.

I en statsallmenning er staten grunneier gjennom Statskog SF, men de enkelte bygdelag har bruksrett i allmenningen og underlagt statsallmenningsloven og fjellova. At staten er eier fremgår blant annet av den såkalte Vinstra-dommen hvor det uttales at ved «rettsutviklingen gjennom de siste 150 år slått fast at staten er virkelig eier av statsallmenningene og ikke bare har en forvaltningsrettslig myndighet over dem».<sup>62</sup> Allmenningsstyrene hevdet at staten ikke var eier i form av privatrettslig eiendomsrett, men bare i form av offentligrettslig forvaltningsmyndighet. Til dette konkluderte Høyesterett, via herredsrettens uttalelse, at det:

«må sies å være helt på det rene at når det i hittil gjeldende teori, i lover og i forarbeider til lover i den senere tid har vært gitt uttrykk for at staten er eier av statsallmenningene, så er det en virkelig eiendomsrett det er ment og ikke en rett av den art saksøkerne nevner. At det er en eiendomsrett av en særlig karakter på grunn av den særegne og store begrensning de bruksberettigedes rettigheter medfører, synes alle å måtte være på det rene med.»<sup>63</sup>

At eiendomsretten er av en særlig karakter på grunn av de store begrensninger som foreligger viser noe av de spesielle trekkene ved allmenningsretten, gjennom de omfattende bruksrettighetene som er lovfestet til rettighetshavere uten eiendomsrett til grunnen.

---

<sup>61</sup> *Op. cit.*, s. 71.

<sup>62</sup> Rt-1963-1263, s. 1267.

<sup>63</sup> *Op. cit.*, s. 1268.

## 2.4 Bygdeallmenning

Utmark som ble solgt ut av kongens hånd og kjøpt av bygdelag ble til bygdeallmenninger.<sup>64</sup> Bygdeallmenning er allmenning hvor eiendomsretten tilligger minst halvparten av de jordbrukseiendommer som fra gammel tid har bruksrett i allmenningen, jf. bygdeallm. § 1-1. Det som skiller denne typen allmenning fra statsallmenning er altså at minst halvparten av rettighetshaverne også har eiendomsrett over grunnen. Det fremgår av forarbeidene at ordlyden «tilligger» har vært benyttet fordi det ikke skal uttrykkes et begrep som gir en tradisjonell eiendomsrettslig form, da det ikke gjelder «et vanlig tingsrettslig sameie. Allmenningen er jo et særeget rettsinstitutt knyttet til et bygdelag, og det bør komme til uttrykk i lovteksten».<sup>65</sup> Ordlyden «tilligger» fører til at eierforholdet verken knyttes direkte til jordbrukseiendommen, som er en ting og derav ikke kan være eier, eller personen og følgelig vil denne ordlyden harmonere best med rettsforholdet. Bygdeallmenninger vil ikke behandles ytterligere, da statsgrunnen i Nordland og Troms best kan vurderes mot en komparasjon med statsallmenningene i Sør-Norge.

## 2.5 Statsgrunn og Statskog SF

All grunn i Norge som ikke er underlagt privat eiendomsrett, men som staten er eier av omtales som statsgrunn. Det sondres mellom opprinnelig eiet statsgrunn og innkjøpt statsgrunn, og det rettslige og faktiske skillet mellom disse vil bli utredet ytterligere senere i avhandlingen. For statsallmenningene i sør og statsgrunnen i Nordland og Troms, er Statskog grunneier.

Statskog SF (statsforetak) ble etablert i 1993 etter det tidligere Direktoratet for statens skoger. Statsforetaket har hjemmel i statsforetaksloven § 1 hvor det fremgår at statsforetak eies av staten alene.<sup>66</sup> På vegne av staten har Statskog grunnbokshjemmel til ca. 20 % av fastlandet. I Sør-Norge er Statskog grunneier, men etter fjellova administrerer lokale fjellstyrer forvaltningen av bruksrettighetene i statsallmenningen. Statskog forvalter skogsdriften i samråd med allmenningsstyret, jf. statsallm. § 1-1 og foretar grunndisponering i henhold til fjell. § 12. Det fremgår av fjell. § 12 at iverksetting av grunndisponeringstiltak i statsallmenning bare kan skje når det ikke medfører «vesentleg skade for nokon som har

---

<sup>64</sup> Falkanger (2009), s. 49.

<sup>65</sup> Ot.prp. nr. 37 (1991-1992), s. 35.

<sup>66</sup> Lov 30 aug 1991 nr. 71 om statsforetak.

bruksrett, og under omsyn til prinsippa for naturvern». GrunnDisponeringen er følgelig vesentlig begrenset ved at den ikke må være til «vesentlig skade» for noen av de med bruksrett. Ordlyden «nokon» tilsier at det er tilstrekkelig dersom tiltaket er vesentlig til skade for en av bruksrettshaverne. Hva som er til «vesentlig skade» må avgjøres etter skjønn, jf. fjell. § 12 første ledd andre pkt. og må følgelig vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det er departementet som kan foreta grunnDisponeringstiltak etter fjell. § 12 andre ledd første pkt., men denne myndighet er delegert til Statskog.<sup>67</sup>

I Nordland og Troms hvor det er statsgrunn utenom statsallmenning er Statskog både grunneier og forvalter av områdene. Statskog er organisert ved å være grunneier over landområdene, men også med en fjelltjeneste for Nordland og Troms. Fjelltjenesten er et feltapparat som utfører naturoppsyn, registreringsarbeid, tilrettelegging for friluftsliv og skjøtsel. Statskogs fjelltjeneste utfører feltoppdrag for blant annet Statens naturoppsyn som er en del av miljøforvaltningens operative feltorgan. Statskogs inndelinger av regioner følger ikke fylkene i Norge. Regionene Troms, Salten og Helgeland representerer Nord-Norge, mens de resterende regioner er region Midt-Norge og region Sør-Norge. Områdene hvor Statskog er grunneier i Nord-Norge er på 27 030 km<sup>2</sup> av et totalt antall på 58 750 km<sup>2</sup> i Norge.

Av Statskogs vedtekter § 2 fremgår det at:

«Foretakets mål er å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Innenfor rammen av dette kan foretaket gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innen foretakets virksomhetsområde. Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftsjntresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre».

Det fremgår av vedtektene at eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Dette vil bli ytterligere problematisert senere i avhandlingen når inntekter og overskudd som utmarka gir skal vurderes. Spørsmålet blir om dette tilfredsstillende økonomiske resultat skal gå tilbake til naturen og lokalbefolkningen,

---

<sup>67</sup> Forskrift 1 juli 1995 nr. 679 om delegering etter fjellova § 2.

eller til staten. Statskog hadde totalt en omsetning i 2016 på ca. 342 millioner kr og et resultat på ca. 133 millioner kr,<sup>68</sup> og deres virksomhet i Nordland og Troms skaper årlig inntekter på rundt 80 millioner som gir et driftsmessige overskutt etter skatt på ca. 7,5 millioner.<sup>69</sup> Dette viser en solid økonomi som landets største grunneier.

## 2.6 Finnmarksallmenningen

Begrepet Finnmarksallmenning ble introdusert av Sverre Tønnesen i 1972.<sup>70</sup> Det har lenge vært omstridt hvorvidt utmarka i Finnmark skulle karakteriseres som allmenning. Tønnesen la til grunn en historisk definisjon og fremla at det typiske for allmenningen er at det er jord som ingen bestemt person eier.<sup>71</sup> Tønnesen var således klar på at utmarka i Finnmark var å anse som allmenning. Gjelsvik derimot mente at statsjorden i Finnmark hørte under utmark hvor bygdefolk ikke hadde noen bruksrett, og idet bygdefolket ikke hadde bruksrett kunne det ikke anses som allmenning.<sup>72</sup> Gjelsviks forståelse var at staten hadde gitt befolkningen i Finnmark en rett til å bruke grunnen, men kunne når som helst ta dette tilbake, såkalt «tålt bruk». Det første samerettsutvalgets utredning om forvaltning av land og vann i Finnmark behandler denne problemstillingen og konkluderer med at det antakeligvis kan være nærliggende å tale om «en allmenning av helt spesiell karakter».<sup>73</sup> Betydningen av dette og den rettslige reguleringen av utmarka i Finnmark vil utredes videre under kapittel 6.

Begrepet Finnmarksallmenningen er ikke brukt i loven, men anses som synonym til «statens umatrikulerte grunn» og inneholder de landområder i Finnmark som ikke er underlagt privat eiendomsrett eller på annen måte har avklarte eierforhold som innebærer at staten ikke er eier. Begrepet «statens umatrikulerte grunn» er blant annet benyttet gjennom de nå opphevede jordsalgsloven, og den siste fra 1965.<sup>74</sup> Den umatrikulerte grunn ble gjort til Finnmarkseiendommens eie (FeFo) gjennom finnmarksloven av 2005, som på dette området trådte i kraft i 1. Juli 2006.

---

<sup>68</sup> Proff, Regnskap for Statskog, 2016.

<sup>69</sup> Trond Gunnar Skillingstad, «Stat i nord og sør», Nyhetsbrev fra Statskog, 18 mai 2017.

<sup>70</sup> Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark*, Oslo, 2. utgave 1979.

<sup>71</sup> Tønnesen (1979), s. 310, pkt. 4.

<sup>72</sup> Nikolaus Gjelsvik, *Norsk tingsret*, Oslo, 2. utgave 1926, s. 133-134.

<sup>73</sup> NOU 1993:34, s. 322.

<sup>74</sup> Lov 3 desember 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke.



## 2.7 Hålogalandsallmenningen

Begrepet «Hålogalandsallmenningen» ble introdusert av samerettsutvalgets flertall i sin rapport fra 2007 og bakgrunnen for valg av begrep var blant annet av historisk art, da navnet viser tilbake til Tarangers benyttelse av uttrykket i sin «Fremstilling af de Haalogalandske almenningers retslige stilling» fra 1892.<sup>75</sup> Både opprinnelig og innkjøpt statsgrunn har vært å betegne som allmenning, selv om det er uenighet om tilstanden i dag. Samerettsutvalgets flertall foreslo en ny hålogalandslov, hvor det var hentet inspirasjon både fra finnmarksloven og fjellova. Det er imidlertid flere skiller fra de nevnte to lover. Hålogalandsallmenningen som grunneier vil være underlagt atskillig sterkere begrensinger av hensyn til lokale rettighetshavere enn hva Finnmarkseiendommen er etter finnmarksloven. Begrepet «allmenning» peker i større grad på at områdene er for alle og dette samsvarer med flertallets fremlagte forslag. Hålogalandsloven er et lovforslag som til nå ikke har resultert i rettslig endring av den lovregulering som foreligger for utmarka i Nordland og Troms. Samerettsutvalget foreslo Hålogalandsallmenningen som et nytt eierorgan for utmarka i Nordland og Troms, med opprettede utmarksstyrer som forvaltere av de fornybare ressursene. En grundig redegjørelse for innholdet i utvalgets forslag vil være under kapittel 5.

## 2.8 Realsameie

Et sameie i tingsrettslig forstand er at flere har rettslig og faktisk rådighet over et og samme formuesgode. Det kan gjøres et skille mellom personlig sameie, som er knyttet til personen som eier, og realsameie. Personlig sameie vil ikke bli nevnt ytterligere da dette ikke har kontaktflater med allmenningsretten. Realsameie derimot innebærer at rettighetene til sameietingen følger den bestemte eiendommen. Den som er eier av eiendommen, er sameier i formuesgodet som tilhører eiendommen. Et eksempel er at en parkeringsplass medfølger eiendom A slik at eieren av eiendom A blir sameier i parkeringsplassen. En spesiell form for realsameie, som vil være særlig relevant i utmark, er jordsameie. Det fremgår av matrikkellova<sup>76</sup> § 5 første ledd bokstav d at jordsameie er et «grunnareal som ligg i sameie mellom fleire grunneigedommar, og der sameigepartane inngår i grunneigedommane». Det fremgår klart av lovens ordlyd at jordsameie karakteriseres som et realsameie, da sameiet ligger mellom flere «grunneiendommer». Forskjellen på jordsameie og andre realsameier ses ofte på hvilken type eiendom eller område sameiet gjelder for. Matrikkellovutvalget har

---

<sup>75</sup> NOU 2007:13, side 665.

<sup>76</sup> Lov 17 juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering.

uttrykt at det finnes flere typer realsameier, men jordsameier «finnes en mest typisk i utmarksområder».<sup>77</sup>

Sameigelova<sup>78</sup> regulerer sameieforholdets rettslige sider, men med enkelte begrensninger hva gjelder jordsameie. Det fremgår av sameigelova § 14 tredje ledd at «grunn og rettar som ligg i sameige mellom bruk» ikke går inn under paragrafen om bruksdeling, og det samme gjelder for oppløsningsbestemmelsen i §15, jf. sameigelova § 15 femte ledd. Reglene om jordsameie reguleres av jordskiftelova av 2013 som gjelder for fast eiendom og rettigheter over fast eiendom, jf. jordskiftelova § 1-2 første ledd.

Skillet mellom allmenning og realsameie, bakgrunnen og konsekvensene av skillet har vært drøftet av blant annet Geir Stenseth og vist seg å være problematisk å oppstille.<sup>79</sup> Denne problemstillingen vil behandles ytterligere under punkt 3.5.

## 2.9 Skillet mellom allmenningsrett og allemannsrett

Selve begrepet allemannsrett er ikke definert i lov, men hovedinnholdet i begrepet synes å være enighet om. Allemannsrett er rettigheter som tilfaller allmennheten, uten begrensninger i subjekts form. Det nærmeste man kommer en definisjon er gitt gjennom forarbeidene til svalbardmiljøloven<sup>80</sup> hvor det fremgår at allemannsretten «er et begrep som brukes til å betegne den rett alle og enhver har til ferdsel, opphold og aktivitet i naturen, uavhengig av eiendomsforhold».<sup>81</sup> Allemannsretten har i det vesentligste bygd på sedvanerett,<sup>82</sup> men er nå lovfestet gjennom frilufsloven som ble vedtatt i 1957.<sup>83</sup> Lovens formål er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til blant annet ferdsel, opphold og høsting i og av naturen, jf. fril. § 1. Lovens § 2 første ledd uttrykker at i «utmark kan *enhver* ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet» (min utheving). Ordlyden «enhver» viser til at alle har de lik rett vedrørende allemannsretten. De rettigheter enhver har etter frilufsloven og som er omfattet av allemannsretten er ferdselsretten, jf. fril. § 2, oppholdsretten, jf. § 9 og høstingsretten, jf. § 5.

---

<sup>77</sup> NOU 1999:1, s. 190.

<sup>78</sup> Lov 18 juni 1965 nr. 6 om sameige.

<sup>79</sup> Stenseth (2005).

<sup>80</sup> Lov 15 juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard.

<sup>81</sup> Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) s. 158.

<sup>82</sup> Rt-1998-1164, s. 1169.

<sup>83</sup> Lov 28 juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (heretter fril.).

Utøvelse av allemannsretten etter frilufsloven gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning, jf. fril. § 19 og følgelig er loven av deklarasjonsart. Typiske begrensninger vil være offentligrettslige innskrenkninger i medhold av plan- og bygningsloven<sup>84</sup> eller naturmangfoldloven<sup>85</sup>.

Det fremgår av forarbeidene til allmenningslovverket at allmenningsretten «antas i utgangspunktet å ha vært en allemannsrett, som stilte enhver fritt til å utøve den bruk han ville; hogge tømmer, sende dyr på beite, jakte og fisk osv. Bruken ble av naturlige grunner først og fremst utøvet av befolkningen i de tiliggende bygdene, og det oppstod etterhvert forestillinger om at det bare var bygdefolket som hadde bruksrett».<sup>86</sup> På den tiden var det kanskje til en viss grad vanskeligere å trekke opp skillene mellom allemannsrett og allmenningsrett, selv om allmenningsretten var klart definert som en bruksrett tilknyttet gårdsbruket. I dag kan det ikke være tvil om at begrepene er adskilt både i ulike rettsinstitutt og i dets innhold.<sup>87</sup> Allmenningsretten har en begrenset personkrets knyttet til den enkelte allmenning, mens allemannsretten gir rettigheter til alle og enhver i de områdene denne retten gjelder.

Disse to begrepene og innholdet i de endres imidlertid ettersom samfunnet og tiden endres. Det fremgår av Høyesterett i en dom omhandlet grensen mellom allemannsretten og grunneiers eiendomsrett at «Innholdet i allemannsretten har (...) gjennom tidene vært gjenstand for endringer i pakt med skiftende samfunnsforhold».<sup>88</sup> Dette må også gjelde for allmenningsretten og følgelig anses det som dynamiske begreper som endres i takt med samfunnsutviklingen. Et eksempel på dette er at jakt og fiske i større grad benyttes av allmennheten i utmarka i dag, mens det tidligere var vanlig at rettighetshaverne i en allmenning benyttet denne retten for å skaffe nødvendig mat og inntekt.

## 2.10 Skillet mellom innmark og utmark

Det fremgår av fril. § 1 a første ledd at:

---

<sup>84</sup> Lov 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

<sup>85</sup> Lov 19 juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.

<sup>86</sup> Ot.prp. nr. 37 (1991-1992) s. 16.

<sup>87</sup> Marianne Reusch, *Allemannsretten*, Oslo 2012, s. 458.

<sup>88</sup> Rt-2004-1985, avsnitt 46.

«som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker. Udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre.»

Av denne positivt utformede legaldefinisjon kan det se ut til at allemannsretten som er hjemlet i den samme lov kun gjelder for utmark. Det følger direkte av definisjonen da den omtaler innmark som der hvor allmennhetens ferdsel vil være utilbørlig. Det er imidlertid en sannhet med visse modifikasjoner. Allemannsrettene gjelder først og fremst for utmark, men det er flere rettigheter enhver har også på innmark, dog med visse begrensninger, jf. eks. fril. § 3. Hva som ligger i begrepene «gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt lignende» er ikke nærmere angitt i lovteksten eller av Høyesterett som har hatt dette oppe til vurdering ved flere anledninger.<sup>89</sup> Det fremgår imidlertid av fril. § 9 andre ledd at rasting og telting i utmark ikke må skje nærmere enn 150 meter fra et bebodd hus. Dette gir indikasjoner på omfanget til innmarksbegrepet i størrelse, selv om dette må ses i sammenheng med bestemmelsen og formålet som er at teltingen ikke skal være til forstyrrelse eller sjenanse for beboernes fred.

Utmarksbegrepet er negativt avgrenset ved at all «udyrtet mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark» er utmark, jf. fril. § 1 a andre ledd. Denne restkategorien innebærer nokså enkelt at alt som ikke omfattes av begrepet innmark er utmark. Dette viser at begrepene står mot hverandre på den måten at et bestemt avgrenset område ikke kan være både utmark og innmark på samme tid. Begrepene er imidlertid dynamiske på den måte at det som i dag er utmark og skogsterreng, kan i morgen være bebygget på en slik måte at det anses som innmark. Eksempler som anses som utmark er fjellet, strandsonen, stier og privat vei.

Selv om det foreligger klare skiller mellom innmark og utmark er de generelt formulert og det legges opp til en skjønnsmessig vurdering av grensene, og disse grensene kan være svært vanskelige å trekke. Dette ble forutsett av forarbeidene til friluftsløven som viser at:

---

<sup>89</sup> Eksempelvis rt-1998-1164, rt-2005-805 og rt-2008-803.

«Alt i alt gir denne tradisjonelle sondringen etter departementets mening et velegnet grunnlag for kompromiss mellom kravet til smidighet, elastisitet og tilpassingsevne på den ene side og kravet til klarhet og enkelhet på den annen side. Man må da ta på kjøpet den ulempe at sondringen ikke er skarp og grensen ikke alltid lett å trekke.»<sup>90</sup>

I den såkalte Furumoa-dommen, som behandlet hvorvidt strandsonen på en stor eiendom var å betegne som utmark, fremgår det at på en stor hustomt må «uttrykket hustomt begrenses til den mer *private sonen* rundt bolighuset».<sup>91</sup> Dette viser at den skjønsmessige formuleringen i loven må nærmere fastsettes av Høyesterett og at de forskjellige beskrivelsene av det som kan være innmark, ikke alltid nødvendigvis er karakterisert som det.

På allmenningsrettens område er det også nødvendig å ha et bevisst forhold til hva som er utmark da det først og fremst er der allmenningen ligger. Dette er nok imidlertid ikke et stort problem innenfor allmenningsretten da rettighetshaverne til allmenningen har kunnskap om hvor området er og hvor grensene ligger.

Videre i avhandlingen vil uttrykk som grunn, land, jord og andre lignende ordvalg være synonyme til begrepet utmark som her er karakterisert.

### 3 Allmenningsrettens historie

I dette kapittel vil det gjøres rede for deler av allmenningsrettens historie. En viktig del av dagens allmenningsrett er eiendomshistorien i Norge. Fokuset for denne redegjørelse vil være på Nord-Norge da eiendomshistorien der er svært sentral som begrunnelse for at statsgrunnen der ikke omtales som statsallmenning. Fremstillingen vil danne et utgangspunkt for den senere komparasjon mellom forvaltningen av allmenningene i sør og i nord.

Siden de første menneskene kom til Norge har landområdene vært benyttet til innsanking av mat og føde for familien. Innsankingen besto først og fremst av fangst, jakt og fiske. Etter hvert som folk tok til å dyrke jorda ble gårdene etablert med gårdsdrift og seter. Hvordan de

---

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 23.

<sup>91</sup> Rt-1998-1164, s. 1171 (min utheving).

store fjellområdene i Norge ble benyttet fremgår av fjellovkomiteens innstilling hvor det uttrykkes at:

«Utenom gårdene lå det store vidder av skog og fjell som ikke var undergitt eksklusiv eiendomsrett. Bestemte strekninger av slike vidder ble etter hvert avgrenset som felles ernæringsområde for flere gårder. Som regel lå disse gårder samlet i en grend eller en bygd innen et naturlig avgrenset område. Bygdefolket sikret seg overfor andre bygder enerådigheten til vedkommende strekning. Der kunne de slippe sine dyr på beite, hugge ved og tømmer, drive jakt og fiske m.v. Slike områder ble kalt almenninger.»<sup>92</sup>

Allmenningsrettens opprinnelige rettslige forankring har nok vært ved sedvane. Lovfestelsen kom imidlertid allerede gjennom Gulatingsloven og Frostatingsloven fra 1000-tallet. Disse bestemmelsene ble videreført til Magnus Lagabøtes landslov fra 1274 og fremgikk senere av Christian Vs Norske Lov hvor flere av bestemmelsene har vært gjeldende frem til den senere tid. NL 3-12-1 som anses for å være en svært sentral bestemmelse hva gjelder allmenningsinstituttet ble opphevet i forbindelse med revisjon av allmenningslovgivningen i 1992,<sup>93</sup> men ved avgjørelse av mange tvilsspørsmål vil man måtte søke tilbake til disse reglene og den forståelse av dem som gjennom tidligere tider har vært lagt til grunn.<sup>94</sup>

Utmarksområdene i Norge har til alle tider vært benyttet i ulike former og med ulike formål. Der den tidligere først og fremst ble benyttet for å sanke mat og skaffe inntekt til å fø seg selv og sin familie, er det i dag i større grad benyttet til allmenn rekreasjon og friluftsliv. Det er imidlertid fortsatt mange som benytter utmarka i næringsøyemed, og eksempler på dette er landbruksnæringen og reindriftsnæringen.

Før var allmenningsretten nærmest å betrakte som en allemannsrett. Brandt uttaler at disse:

«Rettigheder synes oprindelig at have staaet aabne for Alle og Enhver; men Sagens Natur maatte medføre, at de alene kunde komme de nærmeste Bygder til gode, hvilket siden, under denne Adgangs tiltagende Betydning, blev til en virkelig udelukkende Ret».<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> NUT 1969:1, s. 5.

<sup>93</sup> Ot.prp. nr. 37 (1991-1992), s. 81.

<sup>94</sup> NOU 1985:32, s. 107.

<sup>95</sup> Brandt (1878), s. 163.

Alle benyttet seg av naturen, men av praktiske årsaker benyttet man seg av den utmarka som geografisk sett lå i tilknytning til deres eiendom. Det er slik allmenningsretten forstås i dag, nemlig at allmenningsretten ligger til det bygdelag som sokner til allmenningen.

### 3.1 Eier av landområder i Norge fra 1600-tallet

På 1600-tallet begynte Kongene og fremheve deres eiendomsrett til utmarka i landet. Det var behov for et «økonomisk fundament som var en forutsetning for å beherske og styre området. Det var derfor nødvendig å få kontroll med, eller i all fall inntekter fra grunnen i området».<sup>96</sup> Dette gjaldt størstedelen av landet, men med ulike vinklinger, og faktiske og rettslige grunnlag.

I Sør-Norge er deler av fjellområdene karakterisert som bygdeallmenninger, mens noe omtales som jordsameier. Det er av flere kilder fastslått at all statsgrunn i fjellområdene som ikke har blitt solgt ut av Kongens eie er å betrakte som statsallmenning.<sup>97</sup> Kongens eie av landområdene på fjellene og viddene ble omtalt som Kongens allmenning og ble utviklet til et delt eierskap mellom stat og rettighetshaver. Dette gikk ut på at staten var eier, mens jordbrukerne og bygdelaget var bruksberettiget. Slik vokste statsallmenningene frem slik de er allment kjent i dag. I den første fjellova av 1920 var områdene i Nord-Trøndelag ikke omfattet av loven. I 1932 ble utmarka i fylket omfattet av loven etter press fra bøndene i Nord-Trøndelag.<sup>98</sup> Fjellova av 1975 gjelder således for statsallmenningene fra Nord-Trøndelag og sørover.

I Nordland og Troms er eiendomshistorien noe mer komplisert. De ytre deler av Troms bærer i stor grad preg av å være underlagt privat eierskap hvor det i dag er private grunneiere som eier grunnen – ofte «til høyeste fjell».<sup>99</sup> De private grunneierne har stor innflytelse hva gjelder bruk og forvaltning, enten som eneeiere eller gjennom opprettede grunneierlag eller realsameier. De indre deler av Troms og Nordland er preget av at Kongen på 1600-tallet var i stor skyld til en mann med navnet Joachim Irgens. Kongen avhendet alt krongods i «Nordlandene», som i dag tilsvarer Nordland og Troms til Joachim Irgens. Dette innebar at store deler av områdene i Nordland og Troms gikk fra Kongens eie til å bli underlagt privat

---

<sup>96</sup> NOU 1993:34, s. 233.

<sup>97</sup> Eks. Skjerstadfeltet sak 3/1987, s. 71 og Falkanger (2009), s. 27.

<sup>98</sup> Øyvind Ravna, «Kongelige disposisjoner på 1600-tallet og betydningen for bygdefolks adgang til å eie og forvalte utmark i Nord-Norge», *Ottar 300 – 2014 (2)*: 19-25 (s. 25).

<sup>99</sup> *Op. cit.*, s. 19.

eiendomsrett. Ikke bare utmarksområder, men også innmarksområder fulgte med i salget, da de fleste bønder på denne tiden var leilendinger og eide således ikke gården. De store sammenhengende skog- og fjellstrekningene som strekker seg fra grensen mot Nord-Trøndelag til Finnmark fylke omtales også som «De Hålogalandske almenninger».<sup>100</sup> Deler av disse områdene er i dag underlagt privat eierskap, men det meste er kjøpt tilbake til staten. At staten eier skogene i Nordland er slått fast av Høyesterett i Veikvann-dommen hvor de uttaler at «det maa ansees endelig fastslaat saavel i teori som i praksis, at al skog i Nordland, som ikke er hjemlet enkeltmand, og som andensteds vilde være almenning, tilhører staten».<sup>101</sup> Selv om den materielle vurdering av spørsmålet om hogstrett ble modifisert, ble resultatet videreført i dommen for kommunene Beiarn og Skjerstad. Dommer Backer uttalte at det var gått 70 år siden Veikvann-dommen og at det nå hadde «gått så lang tid etter at staten rent faktisk etablerte seg som vanlig eier av skogen, at dette forhold nå for lengst har festnet seg. Det dreier seg om et tidsrom på minst 150 og kanskje 200 år».<sup>102</sup> Krongodssalget i Nordland og Troms, som historisk begivenhet, har hatt avgjørende betydning for den rettsituasjon som i dag råder i fylkene. I punkt 3.2 vil dette salget problematiseres ved å vurdere dens rettslige karakteristik og klarhet.

I Finnmark har de store vidde- og fjellområdene vært omtalt som «statens umatrikulerte grunn». Med dette forstås at grunnen ikke har vært ført inn i matrikkelen som har bidratt til en svekkelse av eierforholdenes notoritet. Dette har medført at man ikke har kunnet fastslå om staten var grunneier i Finnmark, eller om grunnen tilhørte lokalbefolkningen i Finnmark. Dette er fortsatt i dag et omtvistet tema og flere momenter stiller Finnmark i en særstilling når det skal tas stilling til eiendomsretten til utmarka i fylket. Høyesterett har uttalt at det er særegne rettsforhold i Finnmark, «med delvis uklare regler om omfanget av statens rett til umatrikulert grunn».<sup>103</sup> Finnmark er et stort fylke på omtrent samme størrelse som Danmark og det er svært store vidder som bærer preg av lite fast bosetning. Finnmark er også – på linje med de øvrige nordlige fylker – i en særstilling på grunn av samenes utbredte bruk av utmarka til utøvelse av reindrift, fiske og annen bruksutnyttelse. De samiske sedvanene og deres bruk av jorden er et særlig hensyn i Finnmark, og har påvirket og medvirket til debatten

---

<sup>100</sup> NUT 1969:1, s. 75.

<sup>101</sup> Rt-1918-454, s. 455.

<sup>102</sup> Rt-1991-1311, s. 1321.

<sup>103</sup> Rt-1979-492, s. 498.



omkring eierrettighetene i fylket.<sup>104</sup> Utmarka i Finnmark var ikke med i salget av «De Hålogalandske almenninger» til Irgens og har heller ikke skjøte på seg for å være solgt ut av Kongens eventuelle hender.

Fra midten av 1800-tallet fremsto Kongen som eier av grunnen selv om Kongens opprinnelige eiendomsrett var og er omstridt.<sup>105</sup> Kongens eierposisjon fremgikk blant annet av en stortingsproposisjon fra 1848 om at:

«Det egentlig Finmarken har nemlig fra gammel Tid af været betraktet som tilhørende Kongen eller Staten, fordi det oprindelig kun var beboet af et Nomadefolk, Lapperne uden faste Boliger».<sup>106</sup>

Det kan se ut til at det, ved vurderingen av om Kongen var eier av grunnen, ble vektlagt hvilket folk som bodde i Finnmark. Dette utsagnet trekker i retning av at man ikke hadde kunnskap om samenes tradisjoner og deres hverdag, men bærer også preg av å ha vært en kulturhierarkisk rettsanvendelse som rådet på den tiden. Samenes forflytning var sterkt bundet til deres hverdagslige virke og måte å livnære seg på. Historiker Steinar Pedersen mener det er vanskelig å forstå paradigmeskiftet på midten av 1800-tallet om statens eiendomsrett:

«annerledes enn at det hadde å gjøre med endringer i det idémessige rammeverket som regulerte forholdet mellom samer og nordmenn i den nye *norske* staten. Særlig gjaldt det synet på den kvalitative forskjellen mellom samer og nordmenn, nomader og fastboende med hensyn til grunnlaget for å etablere eiendomsrett til jord. (...) amtet hadde vært bebodd av samiske nomader – og nomadisme gav ikke grunnlag for eiendomsrett.»<sup>107</sup>

Hva gjelder eiendomsrettsspørsmålet i Finnmark fremholder Pedersen at den «nedarva og faste bruken var et uttrykk for samiske sedvaner og rettsoppfatninger omsatt i det man kan

---

<sup>104</sup> Eks. HR-2018-456-P.

<sup>105</sup> Steinar Pedersen, «Finnmark – tidligere statlig eierskap på sviktende premisser», *Ottar 313 – 2016 (5)*: 5-11 (s. 5).

<sup>106</sup> Ot.prp. nr. 21 (1848), s. 23.

<sup>107</sup> Steinar Pedersen, «Samene og den norske historiske skole», *Juss i nord: Hav, fisk og urfolk*, Oslo 2012, s. 198-223 (s.219) (Pedersens utheving).

kalle naturbruks- eller allmenningsrettigheter.»<sup>108</sup> Det settes således en parallell mellom samiske sedvaner og rettsoppfatninger og faktiske allmenningsrettigheter.

Etter opprettelsen av jordutvisningsresolusjonen i 1775 ble deler av Vest-Finnmark matrikulert jord, mens det i Øst-Finnmark tok adskillig lengre tid. Dette kan ses i sammenheng med sedvanene som forelå i områdene. «Samene visste hvilke engsletter de kunne bruke, og hvilke naboene brukte. Sedvanen med kollektiv bruk kunne altså brukes for å fordele engslettene, og dermed forelå det ikke noe utpreget behov for å få avklart enkeltpersoners rett til jordstykkene.»<sup>109</sup> Denne uttalelsen fra Allan Kristensen viser noe av problematikken med eiendomshistorien i Finnmark. Lokalbefolkningen og samenes bruk av landområdene har i stor grad vært preget av at eventuelle konflikter skal løses internt og sett utenfra har det tilsynelatende vært lite konflikter. Eksempler på at samene løser konflikter internt fremgår blant annet av Skogvang<sup>110</sup> og Svartskog-saken.<sup>111</sup> Solem har brukt reglene om reinbeiteplasser og om hvordan beitene bør utnyttes som eksempel for å vise til at reindriftsutøverne sjeldent løser konflikter hos domstolene, men:

«lappene selv oftest respekterer reglene og aldri går til domstolene for å søke å få dem opprettholdt (...). Det har således ofte vært rettssaker mot renlapper i Kautokeino når de har latt sine ren beite inn på Karasjoks distrikt. Men om beitingen innen distriktet vil det aldri falle en lapp inn å søke domstolenes hjelp; disse forhold vet lappene at de greier best selv sig imellem.»<sup>112</sup>

Flertallet i samerettsutvalgets rettsgruppe konkluderte med at staten måtte anses som eier av de tidligere umatrikulerte arealene i Finnmark.<sup>113</sup>

I dag er eierskapet overført til FeFo gjennom finnmarksloven av 2005. FeFo ble opprettet som et eget rettssubjekt og overtok som grunneier av utmarka i Finnmark etter Statskog. En av begrunnelsene for denne opprettelsen fremgår av forarbeidene til finnmarksloven, hvor det uttrykkes at «det etter gjeldende rett [er] vanskelig å konkludere sikkert med at statens eiendomsrett kan opprettholdes fullt ut».<sup>114</sup> Det som i teorien har vært omstridt er hvordan

---

<sup>108</sup> NOU 2001:34, s. 297.

<sup>109</sup> Op.cit., s. 52.

<sup>110</sup> Susann Funderud Skogvang, *Samerett*, 3. utgave, Oslo 2017, s. 85-86.

<sup>111</sup> Rt-2001-1229, s. 1244.

<sup>112</sup> Erik Solem, *Lappiske rettsstudier*, Oslo 1933, s. 189-190.

<sup>113</sup> NOU 1993:34, s. 266.

<sup>114</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), s. 43.

dette eierskapet kom til og om det i det hele tatt har vært tilstede. Denne historiske problemstillingen vil ikke utredes ytterligere.

### **3.2 Krongodssalg fra 1666 som rettslig grunnlag for utmarkas status i Nordland og Troms**

Slik det er sagt ovenfor er statens begrunnelse for at utmarka i Nordland og Troms ikke er statsallmenning at store utmarksområder ble solgt ut av kongens hender på midten av 1600-tallet. Bakgrunnen for salget – som var nedbetaling av gjeld etter de krigene som var på det europeiske kontinent på den tiden – fremhever noe av den karakteristikken som historien om eiendomssalgene i Nordland og Troms har, og hvilke følger overdragelsene har fått i ettertid. Den historiske bakgrunnen for salgene vil ikke behandles videre enn det som allerede er sagt, men salgenes rettslige grunnlag og karakteristikk vil bli drøftet i det følgende. Salgene og de foreliggende skjøtene må sies å hvile på nokså uklare grunnlag. Som en følge av at salgene har hatt så stor innvirkning for utmarkas rettslige status burde dette skjerpe kravet til det opprinnelig rettsgrunnlag som har medført store forskjeller i nord og sør.

Landbruksdepartementet har i lange tider – hvert fall fra 1918 av – fremholdt at det ikke finnes statsallmenninger i Nordland fylke,<sup>115</sup> men noen:

«egen og helhetlig grunngivning basert på en dokumentarbar rettshistorisk utvikling for det syn, at det overhode ikke finnes statsallmenning i Nord-Norge – er så vidt vites aldri gitt fra Landbruksdepartementets side».<sup>116</sup>

Hvorfor departementet ikke benytter dokumenterbare forankringer for sin konklusjon vites ikke, og deres egentlige grunnlag er også usikkert. Det kan imidlertid stilles spørsmål til om noen fast begrunnelse for konklusjonen i det hele tatt foreligger. For på motsatt siden er det helt klart at det *har* vært utmark i Nordland og Troms som kan karakteriseres som statsallmenning og den ubestridte begrunnelse – etter utmarkskommisjonens definisjon av statsallmenning – for dette er at ikke all utmark ble solgt fra staten ved krongodssalgene på 1600-tallet og er i dag opprinnelig eid statsgrunn. Utmarkskommisjonen har imidlertid den oppfatning at allmenningen i Nordland og Troms ikke fulgte med i salget fra Kongen og til Irgens i 1666. Etter deres mening:

---

<sup>115</sup> Rt-1918-454, s. 455.

<sup>116</sup> Skjerstadfeltet, sak 3/1987, s. 76.

«kan det ikke legges til grunn at det ved skjøtet av 1666 ble overdratt allmenning. Det var alene «krongodset» – leilendingsgårdene med den grunn av inn- og utmark (skog- og fjellstrekninger) som på den tid ble ansett for å ligge eksklusivt til disse – som ble solgt i 1666 (samt lappeskatten). Allmenningene ble ikke solgt».<sup>117</sup>

Kommisjonen er her svært klar på at de områdene av utmarka som er allmenninger ikke ble solgt sammen med «krongodset» og dette skulle medføre at dette ennå er opprinnelig eiet statsgrunn. Også Robberstad mener, basert på daværende foreliggende rettsavgjørelser, at allmenningene ikke fulgte med i salget av «krongodset», og at ulike deler av «krongodset» ble solgt og kjøpt tilbake av staten, men at allmenningene ikke fulgte med i disse overdragelser.<sup>118</sup> Taranger nevner at ordlyden i skjøtet som overdro «krongodset» til Irgens skulle kunne fortolkes dithen at det omfattet alle kongens eiendommer, også allmenningsstrekningene, men at det ikke ble fortolket slik i tiden etter salget.

«Salget ble anset for kun at omfatte det paa skjødets tid opdyrkede jordegods med de strækninger af skov og udmark, som laa til dette, samt hvad der indenfor disse eiendommens grændser blev opryddet. Hvad der udenfor dette omraade opryddedes i «kongens almenning», blev, efterhvert som det skyldsattes, indført i kongens jordebog og anset for kronens eiendom.»<sup>119</sup>

For det tilfelle at allmenningene fulgte med salget til Irgens fremhever kommisjonen videre at:

«selv om det skulle være så at salget i 1666 omfattet allmenninger eller deler av slike, kom områdene – som allmenninger – i alle fall tilbake på Kongens hånd i 1682. I dette korte tidsrom kan grunnen ikke ha skiftet rettslig karakter».<sup>120</sup>

Med andre ord er kommisjonens oppfatning at det uansett ikke spiller noen rolle hvorvidt allmenningen fulgte med da det korte tidsrom, og den bruk av allmenningen som skjedde mens områdene ikke var eiet av Kongen tilsier at den ikke mistet karakter av å være allmenning på samme måte som det den opprinnelig var karakterisert som. Dette syn ble videreført av Høyesterett som behandlet ankesaken etter utmarkskommisjonens utredning av

---

<sup>117</sup> Op.cit., s. 73.

<sup>118</sup> NUT 1969:1, s. 96-97.

<sup>119</sup> Absalom Taranger, *Fremstilling af de haalogalandske Almenningers rettslige Stilling*, Bodø 1892, s. 9

<sup>120</sup> Skjerstadfeltet, sak 3/1987, s. 74.

Beiarn- og Skjerstadfeltet. Høyesterett uttalte at det «er uklart om allmenningene fulgte med ved disse salgene. Uansett hvordan dette måtte forholde seg, kan jeg ikke se at allmenningenes karakter ble forandret».<sup>121</sup>

Jeg deler den oppfatning som Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms har sammenfattet gjennom Skjerstadfeltet. I SRU IIs utredning er det et vedlagt kart over statsgrunnen i Nordland og Troms, og det er klart at noe *er* opprinnelig statsgrunn, og dette kart er undertegnet Statskog, som således vel må forstås for å være enige i innholdet.<sup>122</sup> Slik at for denne delen av statsgrunnen bør det ikke være særlig tvilsomt at grunnen egentlig må karakteriseres statsallmenning, selv om det ikke blir omtalt som dette av staten. For øvrig har det voldt svært mye tvil om allmenningene i det hele tatt fulgte med «Irginssalgene», og dette vil det neppe finnes et helt klart svar på all den tid dette er rent faktisk historiske forhold som ikke kan etterprøves annet enn av de kilder som historien bygger på. Denne usikkerheten bør tale for at allmenningene ikke fulgte med når en ser de rettslige og faktiske konsekvensene en slik forståelse har skapt. Dersom det må legges til grunn at allmenningene var omfattet av salget er jeg videre enig med kommisjonen og Høyesterett om at allmenningens rettslige karakter ikke kan ha endret seg på få år ute av Kongens hender. Av denne fremstilling er det flere holdepunkter som trekker i retning av at statsgrunnen i Nordland og Troms kanskje skal anses som statsallmenning.

### **3.3 Er fjellova allerede gjeldende for Nordland og Troms?**

Slik behandlet ovenfor er det uklart om allmenningene i Nordland og Troms var omfattet av «Irginssalgene», selv om områdene i dag behandles som statsgrunn utenom statsallmenning. I det følgende skal det for det første behandles om statsgrunnen i Nordland og Troms er statsallmenning, og dernest om fjellova da – eventuelt automatisk – blir gjeldende i disse områdene. Den rettslige vurdering settes opp mot fjellova § 1 og forarbeidene til loven, i tillegg til nyere rettspraksis. Denne problemstillingen har i mange år vært gjenstand for debatt og uenighet, og fremstår frem til i dag som en ubesvart problemstilling i form av en entydig og klar konklusjon.

Det fremgår av fjell. § 1 første ledd at loven gjelder for statsallmenningene. Denne presiseringen avgrensner lovens virkeområde slik at kun de områder som er statsallmenninger

---

<sup>121</sup> Rt-1991-1311, s. 1319.

<sup>122</sup> NOU 2007:13, s. 629.

er omfattet av loven. Loven definerer ikke begrepet statsallmenning, men av forarbeidene fremgår det at loven bygger på det syn at dette gjelder områder der staten er eier og andre har rettigheter.<sup>123</sup> Videre gir forarbeidene den presisering at loven gjelder for «den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag».<sup>124</sup> De såkalte «Hålogalandske allmenninger» er ikke omfattet av fjellova, hvilket kan indikere at departementet har den forståelse at disse områder ikke er statsallmenninger.<sup>125</sup> Forarbeidenes klare utsagn om lovens geografiske virkeområde tilsier at det enten må en lovendring til for å endre gjeldende rett, eller at andre – relativt klare – utsagn taler i motsatt retning, nemlig for at fjellova gjelder også andre deler som må karakteriseres som statsallmenning.

Det forarbeidene imidlertid videre gir uttrykk for er at «skulle det bli *rettsleg fastslått* at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, følger det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område» (min utheving). Uttalelsen trekker i retning av at loven *automatisk* blir gjeldende for nye områder dersom det blir «rettsleg fastslått». Det som følgelig blir spørsmålet er hva som ligger i begrepet «rettsleg fastslått» og hva som skal til for å oppfylle det. Ordlyden trekker i retning av at det må foreligge en rettslig bindende avgjørelse som fastslår en endring i en eller annen retning, og en dom vil oppfylle kravet om å være rettslig bindende. Det vil imidlertid bli et vurderingstema hvor klart utsagnet må være for at det blir rettslig fastslått at et område som ikke omfattes av loven nå skal være omfattet.

Flere momenter og utsagn kan tilsi at utmarksområdene i Nordland og Troms anses som statsallmenning, men et viktig holdepunkt er hvilket innhold som gis av domstolene, altså hvilken bruksrett som gis til de eiendommene som fremhever at utmarka er allmenning og at de har bruksrett på allmenningsrettslig grunnlag. Det vil være naturlig å tenke at dersom bruksrettighetenes innhold og omfang i Nordland og Troms i stor grad samsvarer med statsallmenningene i Sør-Norge må dette kunne være et moment som taler for anvendelse av fjellova i de to nordlige fylkene. Det som i det følgende skal vurderes er hvilken betydning forarbeidenes uttalelse har og om loven endres dersom noe blir «rettsleg fastslått».

Hvilke bruksrettigheter som påligger bygdelaget i allmenningen er ikke nærmere presisert ved at det i fjell. § 2 første ledd uttales at rett til allmenningsbruk ligg til bygd eller grend som fra

---

<sup>123</sup> NUT 1969:1, s. 6.

<sup>124</sup> Ot.prp. nr. 32 (1973-1974), s. 25.

<sup>125</sup> Op.cit., s. 36.

gammel tid har slik rett. Eva Nilsen viderefører Meinich Olsens definisjon av allmenning i revisjon av almenningslovgivningen om at det er en strekning hvor bygdelaget har bruksrett og at det ikke angis «hvilke bruksrettigheter som tilkommer bygdelaget, idet det er den særegenhet ved almenningsretten at den ikke er positivt innskrenket til de og de bestemte bruksrettighetene».<sup>126</sup> Dette innebærer at innholdet i allmenningsretten ikke kan fastslås på generelt grunnlag, og at dette kan variere fra allmenning til allmenning.

Høyesterett stadfestet utmarkskommisjonens dom i saken om Skjerstadfeltet om at det forelå beiterett på allmenningsrettslig grunnlag.<sup>127</sup> At det erkjennes beiterett på allmenningsrettslig grunnlag – som er en av de egentlige bruksrettighetene i allmenningen – må være en klar indikasjon på at området kan karakteriseres som statsallmenning – all den tid allmenningsrettigheter og allmenningsgrunn må henge sammen. De omtalte allmenningene i Beiarn og Skjerstad kan verken være bygdeallmenning eller eventuelt privatallmenning, da områdene eies av staten, altså må det nødvendigvis være statsallmenning. At det foreligger beiterett på allmenningsrettslig grunnlag ble stadfestet og videreført i Tysfjord-dommen.<sup>128</sup> Videre i samme avsnitt fremhever førstvoterende at fangst og fiske er en allemannsrett, og ikke en allmenningsrett. Førstvoterende var i mindretall, men domsslutningens punkt 4 viser at det ble konkludert med at det ikke påhvilde andre bruksrettigheter enn beiterett på allmenningsrettslig grunnlag. Dette trekker i retning av at Høyesterett var enige i den observasjon at fangst og fiske var en allemannsrett. Denne konklusjon medfører at et argument om at jakt- og fiskerettighetene ikke ble gitt på allmenningsrettslig grunnlag og at det derfor ikke kan antas å være statsallmenning etter sitt innhold må svekkes. Slik jeg forstår avgjørelsene er konklusjonen at fiske ikke ble ansett som en allmenningsrett begrunnet med at de karakteriserte fisket som en allemannsrett, og som allerede er lovregulert gjennom lakse- og innlandsfiskeloven. Forståelsen om at fangst og fiske er en slags allemannsrett forstås på samme måte i Sør-Norge selv om fjellova regulerer forvaltningen og bruksutøvelsen der.<sup>129</sup>

Når det gjelder bruksretten til hogst har Høyesterett uttalt i Skjerstad-dommen at det har gått 70 år siden Høyesterett fastslo at all skog i Nordland som ikke var underlagt privat eiendomsrett var statseid, og uansett:

---

<sup>126</sup> NOU 1985:32, s. 12.

<sup>127</sup> Rt-1991-1311, s. 1323.

<sup>128</sup> Rt-1996-1232, s. 1255.

<sup>129</sup> Falkanger (2009), s. 200.

«hvordan det måtte være med den opprinnelige allmenningsrett, er det nå gått så lang tid etter at staten rent faktisk etablerte seg som vanlig eier av skogen, at dette forhold nå for lengst har festnet seg. Det dreier seg om et tidsrom på minst 150 og kanskje 200 år. Det kan spørres om det er rimelig at gårdbrukere i Nordland skal ha en svakere stilling når det gjelder utnyttelse av statens umatrikulerte grunn enn gårdbrukere ellers i landet. Hvis den etablerte tilstand skal endres, må dette imidlertid skje ved en lovendring eller ved tiltak fra staten som grunneier».<sup>130</sup>

Høyesterett viser her at opprettelsen av statens eierskap er usikkert, men at tiden som har gått tilsier at den ikke bare kan endres av domstolen. Det må trekkes ut fra det siterte avsnitt at Høyesterett nok mener at den foreliggende rettsstilstand er problematisk og muligens skjevt fordelt ved at hogstretten er fratatt de berettigede i Nordland. Samerettsutvalgets flertall uttaler at det er «nærliggende å anse denne uttalelsen som en relativt klar oppfordring til lovgiveren om å vurdere denne rettsstilstanden nærmere».<sup>131</sup> Høyesterett spiller ballen over til den lovgivende myndighet med den begrunnelse at tilstanden er festnet og viser dermed tilbakeholdenhet i å være rettsutviklende som et ledd i den tredelte maktfordeling. Med bakgrunn i den lange tiden som har gått er det naturlig av Høyesterett å gi lovgiver oppdrag med å vurdere denne rettsstilstanden, men som Samerettsutvalget uttalte vil «en eventuell lovfesting av rettigheter til trevirke for jordbrukseiendom på Hålogalandsallmenningens grunn anses som en tilbakeføring til den opprinnelige rettsstilstanden. Også i denne relasjonen vil det dermed mer være tale om en gjeninnføring av tidligere tiders rettsstilstand enn en innføring av «nye» rettigheter i egentlig forstand».<sup>132</sup> Dette kan tilsi at Høyesterett burde vist en mer aktiv holdning til å vurdere om en eventuell gjeldende rettsstilstanden kunne vært gjeninnført av dem. Den lovgivende myndighet har dog anledning til å endre fjellovas virkeområde til å omfatte også andre områder som staten eier, jf. fjell. § 1 andre ledd.

At domstolene – og særlig Høyesterett – har fastslått at eiendommer i Nordland og Troms har beiterett på allmenningsrettslig grunnlag må klart trekke i retning av at rettsstilstanden vedrørende statsgrunnen i nord er «rettsleg fastslått». Beiteretten er en av de egentlige allmenningsrettighetene som kun følger jordbrukseiendommene i bygdelaget, og dette trekker i retning av at innholdet i allmenningsretten i de nevnte sakene for Tysfjord og

---

<sup>130</sup> Rt-1991-1311, s. 1321.

<sup>131</sup> NOU 2007:13, s. 701.

<sup>132</sup> *Ibid.*



Beiarn/Skjerstad er nokså likt statsallmenningene lengre sør. At det foreligger enkelte innholdsmessige ulikheter må også sammenholdes med de nevnte uttalelsene fra forarbeidene til allmenningslovgivningen om at bruksrettighetene ikke kan være uttømmende da de vil variere og kunne være ulike for det enkelte område. Rettstilstanden vedrørende hogstretten i Nordland og Troms må etter Høyesteretts uttalelser antas å hvile på et usikkert og muligens feilaktig grunnlag, og dette medfører at det bør utvises forsiktighet med å bruke fravær av denne bruksretten som et argument for at utmarka i Nordland og Troms ikke er statsallmenning. Selv om rettstilstanden omtales som festnet kan det ikke være slik at uriktige rettstilstander blir riktige etter som tiden går, og følgelig må dette være argumenter som bør brukes med forsiktighet, særlig fra et etisk perspektiv. Det trekker imidlertid i den retning at denne tilstand – som har blitt festnet etter mange år – likevel bør endres av lovgiver.

Med utmarkskommisjonens forståelse av hva som omfattes av begrepet statsallmenning, som er at all opprinnelig eiet statsgrunn er statsallmenning, må de nevnte avgjørelsene i Høyesterett klart trekke i retning av at rettstilstanden for statsgrunnen i Nordland og Troms er «rettsleg fastslått». Dersom avgjørelsene må forstås på denne måte er det gode holdepunkter for at fjellova allerede gjelder for den opprinnelige statsgrunn i Nordland og Troms. Et mulig problematisk element med denne argumentasjonen er at den ikke er banebrytende i dag, men har vært lagt til grunn på ulike måter av flere rettsteoretikere helt siden Utmarkskommisjonen kom med sin utredning om Skjerstadfeltet for ca. 30 år siden. En skjønt tiden som har gått burde fremskynde en eventuell endring, men det er klart at selv om denne argumentasjonen skulle kunne ha sterk gjennomslagskraft har den ikke hatt det på Stortinget som vedtar lover og gjennomfører lovendringer. Det er i dag heller ikke tilkommet nye faktiske eller rettslige forhold som tilfører nye argumenter for fjellovas anvendelse i Nordland og Troms og det kan virke som at dagens rettsituasjon er nokså fastlåst. Etter dette må det antas at det mest hensiktsmessige – både for legitimitetens og forutberegnelighetens skyld – ville vært at lovgiver endret denne tilstand, dersom man skulle konkludere med at Nordland og Troms faktisk *er* statsallmenning og således underlagt fjellova.

Det bemerkes at det ut fra høyesterettspraksis kan utkrystalliseres et paradigmeskifte fra Veikvatn-dommen, via Melåheia- og Svartisdal-dommen til Stormheim- og Beiarn/Skjerstad-

dommen.<sup>133</sup> Dette skiftet startet med at Høyesterett konkluderte i Veikvatn-dommen med «at al skog i Nordland, som ikke er hjemlet i enkeltmand, og som andensteds vilde være almenning, tilhører staten».<sup>134</sup> Det var altså klart at skogen i Nordland «tilhører staten» på en slik måte at det må karakteriseres som privat eiendomsrett, ikke grunneiendomsrett i allmenning. Dette ble videreført i Melåheia-dommen hvor Høyesterett uttaler at «eiendommene tilhørte staten som dens privatgods, og at det her ikke dreier seg om et tvistefelt der bygda eller grenda hadde almenningsrett etter norske lov».<sup>135</sup> Høyesterett uttaler videre at grensefastsettingen «gjelder et område der bygdefolket i kraft av loven ikke hadde bruksrett (almenningsrett)».<sup>136</sup> Svartisdal-dommen viderefører premissene fra Melåheia-dommen vedrørende statens eiendom, som ikke ble ansett for å være allmenning.<sup>137</sup> Høyesterett konkluderer imidlertid i denne dom med at beiteretten ikke er utslag av en allemannsrett da områdene karakteriseres som fast beiteområde.<sup>138</sup> Dette var altså et argument for privat eiendomsrett, men hvorvidt beiteretten var en *almenningsrett* ble imidlertid ikke vurdert. Paradigmeskiftet ble fullendt med den gjennomgatte Beiarn/Skjerstad-dommen som slo fast at det forelå beiterett på allmenningsrettslig grunnlag.<sup>139</sup> Det har således vært et skifte i Høyesterett – rettslig eller politisk – i forståelsen av begrepene allmenning og allmenningsrett, og hvorvidt disse har vært og er utbredt i Nordland og Troms. Dette rettslige skiftet kan gi håp om at det i senere avgjørelser vil være enda mer utbredte bruksrettigheter – lik allmenningene i Sør-Norge – for statsgrunnen i Nordland og Troms. Det må imidlertid bemerkes at for Statskog vil den mest verdifulle bruksretten være hogstrett, og denne synes nokså klart ikke å være en allmenningsrett i Nordland og Troms etter gjeldende rett.

Oppsummert har den rettspraksis som er gjennomgått resultert i at det må finnes statsgrunn i Nordland og Troms som karakteriseres som statsallmenning, og at det finnes beiterett på «allmenningsrettslig grunnlag».<sup>140</sup> Selv om dette trekkes ut av rettspraksis, og mange argumenter skulle tale for at utmarksområdene i Nordland og Troms er statsallmenning, og at fjellova er gjeldende der, har staten et nokså avklart forhold til de termer og begreper som de

---

<sup>133</sup> Se også Øyvind Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 316-321 og Stenseth (2005), s. 174-180.

<sup>134</sup> Rt-1918-454, s. 455.

<sup>135</sup> Rt-1967-313, s. 318.

<sup>136</sup> *Op. cit.*, s. 320.

<sup>137</sup> Rt-1982-1541, s. 1546-1547.

<sup>138</sup> *Op. cit.*, s. 1547.

<sup>139</sup> Rt-1991-1311, s. 1323.

<sup>140</sup> Per Kåre Sky og Erling Berge (red.), *Eigedomshistorie – Hovudlinjer i norsk eigedomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtida*, Oslo 2017, s. 217.

legger til grunn for lovens anvendelse, og per i dag så karakteriserer staten utmarka i fylkene for ikke å være statsallmenning. Gjeldende rett er dermed at statsgrunnen i Nordland og Troms ikke karakteriseres som statsallmenning, og at fjellova ikke gjelder for de to nordlige fylkene ennå. Dette vil være gjeldende for resten av avhandlingen. Hvorvidt karakteristikken bør endres og om fjellova *bør* gis anvendelse i Nordland og Troms, og hvordan dette eventuelt bør gjennomføres vil behandles under punkt 8.2.

### **3.4 Rettslig betydning av hvem som er grunneiere i utmarksområdene**

Rettsstilstanden i dag er at Finnmarkseiendommen (FeFo) er eier av den tidligere umatrikulerte grunn i Finnmark. Dette innebærer at staten ikke lengre anses som grunneier i Finnmark og dette trekker i retning av at de som der har opparbeidet seg bruksrettigheter skal ha større mulighet til å bidra med forvaltning og styring av utmarka. Om dette skiftet i realiteten *har* bidratt til at lokalbefolkningen i større grad har fått denne muligheten vil problematiseres senere i avhandlingen. I Nordland og Troms er utmarka, som ikke er underlagt privat eiendomsrett eller andre særlig rettskonstellasjoner, eiet av Statskog som både er grunneier og forvalter av statsgrunnen. Dette gir staten større makt over utmarka ved ikke å bare være grunneier med de begrensninger som det fører med seg, men også forvalter og i kraft av det kan styre hvordan utmarka administreres og brukes. Utmarka i Sør-Norge, som ikke er underlagt privat eiendomsrett eller andre særegenheter, karakteriseres som statsallmenning hvor Statskog er grunneier, mens lokale fjellstyrer forvalter områdene – og de berettigede har bestemte bruksrettigheter (allmenningsrettigheter).

Det er følgelig nokså tydelig at eierskapet til jorda fra gammel tid har hatt avgjørende betydning for lokalbefolkningen og de med bruksrettigheter i allmenningen, og hvordan disse har hatt anledning til å delta i styringen og forvaltningen av utmarka. Om det har bidratt til faktisk ulikhet for lokalbefolkningens adgang til forvaltning og de øvrige faktiske og rettslige skillene vil behandles ytterligere senere i avhandlingen.

Det bemerkes at det tidligere brukte leilendingssystemet var slik å forstå at leilendingene leide jord av jordeierne. Dette førte således til at de ikke var allmenningsberettiget da dette i større grad må ha vært å anse som «tålt bruk». Ved slutten av dette institutt ble flere og flere leilendinger selveiere av gården de drev og ble da ansett for å være privatrettslig eier med de eiendomsrettslige rettigheter og plikter det fører med seg. Dette vil ikke behandles ytterligere.

### 3.5 Deler av utmarka ble til allmenning og noe ble til store sameier

Ettersom Kongen, særlig fra 1600-tallet, startet å fremme sitt eierskap over landets utmarksområder vokste det frem en term som skilte utmark omtalt som allmenning og sameie. Utmarksområdene var ikke eierløse, men den tidligere eiendomsrettslige forståelse var såkalt «kløyvd eiendomsrett» hvor eiendomsretten var delt mellom utnyttelses- eller bruksrettighetene.<sup>141</sup> Bøndene som ønsket privat eiendomsrett over de utmarksområdene som de benyttet seg av argumenterte med at de selv var eiere, med den begrunnelse at områdene ikke var allmenning.<sup>142</sup> Disse utmarksområdene det er tale om er de ytre områder hvor ikke enkeltmann har skjøte på å være eier, slik at bøndene ikke kunne vise slik dokumentasjon. Bøndene mente at områdene ikke kunne karakteriseres som allmenning, som Kongen påsto å være eier av, men som store sameier. De store salgene av utmarksområdene og Kongens påstand om statlig eierskap, som er en viktig del av allmenningshistorien, kan således ses på som en kamp mellom bøndene og Kongen.

Det sameiebegrep som vokste frem må antas å være nokså likt det som etter allmenningssalgene ble kalt bygdeallmenning. Nemlig at flere av bygdas befolkning var eiere av utmarksområdene sammen. Mange likheter mellom disse utmarkstypene var nettopp fordi det ble karakterisert som sameie kun for at Kongen av den grunn ikke kunne være eier, ikke fordi man opplevde at disse områdene ble styrt på annen måte enn allmenningene. En teknisk ulikhet er imidlertid at bygdeallmenningen oppstod når Kongen solgte utmarksområdene til bygdefolk som opprettholdt utmarksområdene slik at bruksretten lå til bygdelaget i allmenningen, mens bøndenes fremme av termen sameie var for at Kongen *ikke* skulle kunne påberope seg eierskap over disse områdene og eventuelt selge de. For øvrig vil man anta at det er store likheter mellom allmenningene og disse store sameiene.

Det foreligger ingen klar konklusjon på hva som avgjorde om utmarka var allmenning eller omtalt som store sameier. Allard oppsummerer skillet ved at den:

«rättsliga regleringen har dock varit olika för de två utmarkskategorierna, och rätten skiljer mellan en allmänningstradition och en samäganderättslig tradition, vilken består än i dag. Utgångspunkten för en utveckling av skilda regleringar tycks vara

---

<sup>141</sup> Knut Robberstad, «Kløyvd eiedomsrett», *Lov og rett*, 1963 s. 162-166 (163).

<sup>142</sup> Stenseth (2005), s. 131.

åberopandet av kungens äganderätt i förhållande till allmänningar. Denna har sedan kopplats till allmänningsbegreppet och därefter styrt rättsutvecklingen».<sup>143</sup>

Noe kan altså tyde på at skillene har vært gjenstand for tilfeldigheter, ved at de store utmarksområdene har vært eierløse i den forstand at de ikke har vært underlagt dokumentert privat eiendomsrett, og følgene av dette har vært at det ikke har foreligget skriftlige dokumenter om eierskap. Stenseth fremhever at det er grunnlag for å anta at «store arealer av de tidligere almenningsområder i dag faller utenfor almenningsbegrepet, fordi tilknytningen til oppfatningen om en historisk eiendomsrett for Kongen ikke foreligger».<sup>144</sup> Med denne karakteristik kan det være dette synspunktet deler av befolkningen i nord, og særlig Finnmark, bygger på. Nemlig at de ikke deler statens oppfatning om en opprinnelig eiendomsrett for Kongen i utmarksområdene. Det kan virke som at de tilsynelatende like utmarksområdene er ulikt rettslig regulert basert på en sentral begrepsrett, hvor de rettslige skillene i større grad har bakgrunn i ulike termer som klassifiserer og kategoriserer termene etter deres navn fremfor begrepenes innhold om sameie og allmenning. Den rettslige karakteristikken av realsameie og hva som skiller dette fra allmenning, både rettslig og faktisk, vil ikke utredes ytterligere, men denne fremstillingen viser hvilken betydning termbruken har hatt for eiendomsforholdene i Norge fra gammel tid og til i dag.

## 4 Allmenningsretten sør for Nordland

I dette kapitlet vil det redegjøres for statsallmenningens rettslige stilling i Sør-Norge. Det vil belyses hvilke bruksrettigheter rettighetshaverne har og på hvilken måte de med opparbeidede bruksrettigheter kan delta i styringen og forvaltningen av utmarka. Det vil tas utgangspunkt i statsallmenningen som er regulert av fjellova og statsallmenningsloven. Dette kapitlet vil i utgangspunktet være en deskriptiv fremstilling for å definere en rettslig standard som kan danne utgangspunkt for sammenligning med reguleringen i Nord-Norge. Det bemerkes at grunntanken for naturforvaltning er at nærhet til ressursene skaper rett og at verdiene av ressursene skal tilbake til allmenningen.

---

<sup>143</sup> Christina Allard, *Renskötselrätt i nordisk belysning*, Stockholm 2015, s. 90.

<sup>144</sup> Stenseth (2005), s. 301.

## 4.1 Eier av grunnen

Slik det er redegjort for ovenfor er Statskog grunneier i statsallmenningen. Dette innebærer at eiendomsretten er tillagt staten, men at forvaltningen av de fornybare ressursene – unntatt virkesretten – er lag til et lokalt opprettet fjellstyre, jf. fjellova § 3 første ledd.

Statsallmenningene i Sør-Norge blir forvaltet av 94 fjellstyrene og har et areal som tilsvarer Troms fylke, på til sammen ca. 26 millioner dekar.

Grunneierrettens rammer er begrenset av offentlig regulering, og i tillegg begrenses grunneierretten gjennom at rettighetshaverne som har bruksrett i allmenningen har bestemte rettigheter etter lov, enten ved at loven kodifiserer rettigheten som opprinnelig er gitt ved alders tids bruk eller ved at rettigheten stammer fra lovens ordlyd.

Det har vært flere forsøk på å plassere eiendomsforholdet på dette rettsområde under andre lignende system. Falkanger konkluderer imidlertid med at:

«det bør vises varsomhet med å plassere det i tradisjonelle modeller. Det dreier seg om et særforhold, underlagt sine egne rettsregler – riktignok slik at det i visse henseender er tale om regler vi kjenner fra andre felter, men det viktige er at det er betydelig innslag av særegne regler (regler *sui generis*).»<sup>145</sup>

Denne konklusjonen er jeg enig i og det må anses som klart at den eiendomsrettslige regulering innenfor allmenningsretten må omtales som *sui generis*, og må behandles deretter.

Eierforholdene på allmenningsrettens område har til sist blitt drøftet ut fra et eiendomsbegrep hvor grunneieren har alle rettigheter som ikke er tillagt andre. Det tradisjonelle eiendomsbegrepet er omtalt som en elastisk negativt avgrenset rettighet.<sup>146</sup> At begrepet er negativt avgrenset menes at eier av eiendommen har en eksklusiv og total rådighet, med mindre det positivt oppstilles eventuelle begrensninger. Begrepene «eksklusiv og total» vil nok sammenfalle bedre med den alminnelige private eiendomsrett fremfor den grunneierrett Statskog besitter på statsgrunn. Begrunnelsen for dette er de spesielle begrensninger som følger av at det foreligger bruksrettigheter til rettighetshaverne, enten som følge av lov eller annet særskilt rettsgrunnlag, som bidrar til at grunneierretten for Statskog ikke nødvendigvis

---

<sup>145</sup> Falkanger (2009), s. 235.

<sup>146</sup> Thor Falkanger & Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 7. utgave, Oslo 2013, s. 42.

kan omtales som «eksklusiv og total». At retten er elastisk menes at de begrensninger som foreligger kan falle bort og vil da falle tilbake på eieren, såkalt restrett. I denne sammenheng må eiendomsrettens elastisitet kunne forstås slik at de allmenningsberettigede som har beiterett bare har rett til å beite med så stor buskap en kan vinterfø på eiendommen og at denne retten endres etter hvor stor buskap man til enhver tid har, jf. fjell. § 15. Denne elastisitet kommer også frem i statsalml. § 2-2 første ledd hvor det fremgår at omfanget av virkesretten varierer ut fra «eiendommens behov ved jordbruksmessig drift».

Etter dette er det nærliggende at det tradisjonelle eiendomsrettslige syn sammenfaller med begrepet slik det må forstås på allmenningsrettens område. Statskog er grunneier og har eierbeføyelser både i faktisk og rettslig henseende, i tillegg til at Statskog forvalter grunneierretten. Den øvrige forvaltningen er tillagt de opprettede fjellstyrer som forvalter alle fornybare ressurser som er de allmenningsberettigedes bruksrettigheter.

Statsallmenningens rettslige forankring i fjellova og statsallmenningsloven vil i det følgende gjennomgås for å kartlegge hvilke eierbeføyelser som ligger til staten, og i hvilken grad rettighetshaverne har rett til å delta i styringen og forvaltningen av allmenningen.

## 4.2 Styring og forvaltning av statsallmenningene

Ettersom at bruken av allmenningene økte i omfang og størrelse ved at gårdene ble trukket lengre opp på fjellet oppsto det konflikter om utnyttelsen av de godene som var i utmarka.<sup>147</sup> Det fremgår videre av fjellovas forarbeider at denne utviklingen førte til:

«et påtrengende behov for en bedre lovordning av bruksrettsforholdene, og det kom krav [om] at det måtte bli opprettet en myndighet som kunne se etter at bestemmelsene som skulle gjelde for almenningene ble overholdt, at overtredelse ble påtalt, og som ellers kunne gripe ordnende og regulerende inn».<sup>148</sup>

Fjellovkomiteen av 1912, som er forarbeidene til den første fjellova som førte til at fjellstyrer ble opprettet, uttalte at «opprettelsen av et styre for de almenningsinteresser som loven skulle omhandle, var den første betingelse for en økonomisk og forsvarlig utnyttelse av herlighetene i fjellet».<sup>149</sup> Det ble altså ansett som et nødvendig behov at fjellstyrer ble opprettet for å

---

<sup>147</sup> NUT 1969:1, s. 40.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*

forvalte den store utmarka som karakteriseres som statsallmenning. Behovet som ble signalisert på starten av 1900-tallet må antas å i hvert fall være like nødvendig i dag – om ikke mer. Utnyttelsen av fjellet har dreid til å bli et område for rekreasjon og nytelse, og bruken av utmarka har hatt en markant økning. Dette medfører at fjellstyrer også i dag er viktig for forvaltningen av utmarka. Det vil nok ofte være motstridende hensyn som skal ivaretas ved forvaltningen, og fjellstyret må søke å balansere disse interesser i sin forvaltning. De som typisk har interesser vedrørende forvaltningen vil blant annet være Statskog og de bruksberettigede, de med allmenne interesser for jakt, fangst og fiske, og de med generelle natur- og miljøinteresser.

I kraft av at statsallmenningen i Sør-Norge omfattes av fjellova med tilhørende forskrifter er det opprettede fjellstyrer som forestår store deler av forvaltning og styring av utmarka til det som er knyttet til fornybare ressurser, med unntak av virkesretten og skogsdrift som forvaltes av allmenningsstyrer, jf. statsalml. § 1-2. Det som videre skal behandles er hva som ligger under fjellstyrets og allmenningsstyrets kompetanseområde, og i hvilken grad styrene kan bidra til forvaltning og styring. Videre vil Statskogs forvaltningsmyndighet redegjøres for, slik at dette senere kan sammenlignes med den forvaltningsmyndighet grunneieren har i Nord-Norge. Det blir et ytterligere spørsmål på hvilken måte lokalbefolkningen, enten direkte eller indirekte, er representert gjennom fjellstyret og allmenningsstyret, og eventuelt om lokalbefolkningen kan bidra utenom gjennom disse styrene.

#### **4.2.1 Fjellstyre**

Det fremgår av fjell. § 3 første ledd at det skal være fjellstyre i hver kommune hvor det er statsallmenning. Dette er en hovedregel som kan unntas eksempelvis der hvor allmenningen strekker seg over flere kommuner eller hvor det er flere allmenninger i en kommune, jf. fjell. §§ 4 og 5.

I dag er det 94 fjellstyrer i Norge og disse er representert gjennom *Norges Fjellstyresamband* som er en interesseorganisasjon for samtlige fjellstyrer i Norge. Fjellstyrenes overordnede hovedoppgave er å «administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnende i statsallmenningen så langt ikkje anna er fastsett i eller i medhald av lov. Det skal arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftsiinteressene», jf. fjell. § 3 andre ledd. Hvordan fjellstyrets hovedoppgave er å forstå og hvordan denne utøves vil gjennomgå, men først må det vurderes hvorvidt bygdesamfunnet er representert gjennom fjellstyret.



I et fjellstyre skal det være fem medlemmer som er valgt av kommunestyret, jf. fjell. § 3 tredje ledd. Kommunestyret representerer kommunens befolkning som folkevalgt, og dette medfører at lokalbefolkningen indirekte har innflytelse på hvem som blir valgt som medlemmer i fjellstyret. Sammenhengen mellom kommunestyret og fjellstyret for å ivareta lokalbefolkningens mulighet til å delta i styringen og forvaltningen ble fremhevet av Landbruksdepartementet i 1918 da det ble uttalt at «Tyngden er lagt paa at administrationen blir hos bygden ved et samvirke mellom herredsstyret som hele herredets representant og fjeldstyret som de bruksberettigedes representant».<sup>150</sup> De valgbare personene for fjellstyret må ha vært fast bosatt innenfor allmenningens område det siste året, og fortsatt være det, jf. fjell. § 3 fjerde ledd. Dette innebærer at medlemmene i fjellstyret også selv anses som en del av lokalbefolkningen, og er således bruksberettiget ved enten å ha jordbruk eller de øvrige bruksrettighetene som er lagt til de bosatte i allmenningen. Under Stortingets behandling av loven begrunnet landbrukskomiteen dette med at de «meiner elles at det må være eit fleirtal i styret valgt frå dei områder der almenningen ligg».<sup>151</sup> Medlemmene skal ha lokal forankring blant annet på grunn av lokal kyndighet og kompetanse, og tilhørigheten styrker forståelsen om at fjellstyret representerer lokalbefolkningen. I tillegg til at styremedlemmene må ha tilhørighet til allmenningen ved fast bosettelse skal kommunestyret sørge for at jakt-, fiske- og friluftinteressene blir ivaretatt gjennom utvelgelsen av styremedlemmene. Jordbruket skal også representeres med minst to medlemmer med varamedlemmer, og dersom allmenningen ligger slik til at reindriftsnæringa vil ha beiterett i den, skal også disse interessene representeres i fjellstyret, jf. fjell. § 3 sjette ledd. Utenom disse særreglene for fjellstyrene kommer kommunelovens regler om valgbarhet til anvendelse, jf. fjell. § 3 sjette ledd. Den særskilte reguleringen og kommunelovens regler om hvordan medlemmene i fjellstyret utvelges viser at fjellstyret er lokalt forankret og representerer lokalbefolkningen hva gjelder forvaltning og administrering av utmarka i allmenningen.

Som nevnt over skal fjellstyret «administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnende i statsallmenningen». Ordet «lunnende» betyr rettigheter eller fordeler som hører til en jordeiendom og det kan således anses som et synonym eller en spesifisering av ordlyden «rettar». Fjelloven fra 1920 var skrevet på bokmål og lovens tittel nevner der kun ordet «rettigheter», og bruksrettighetene «er underlagt fjellstyrenes myndighet», jf. fjelloven § 3.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> *Op. cit.*, s. 41.

<sup>151</sup> Innst. O. nr. 39 (1974-1975), s. 11.

<sup>152</sup> Lov 12 mars 1920 nr. 5 om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens allmenninger.

Uansett er det de rettigheter som tilligger allmenningen som fjellstyret skal administrere. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at «fjellstyret er rette vedkomande så langt avgjerdsmakta ikkje positivt er lagt til nokon annan instans».<sup>153</sup> Bruksrettighetene som tilligger allmenningen kan variere på en slik måte at ikke alle fjellstyrene administrerer sin allmenning ut fra de samme forutsetninger og bruksretter, men det som praktisk sett har vært å anse som de vanlige rettighetene følger eksplisitt av fjellovas kapittel IX-XII. Da fjellstyrets kompetanseområde er vidt og inneholder mange ulike interesser som skal ivaretas er det fremholdt av lovens forarbeider at et «nært samarbeid med andre offentlege organ som jordstyre, friluftsnemnd, viltneemnd, innlandsfiskeneemnd, og også med naturvern- og turistorganisasjonar» vil være helt sentralt.<sup>154</sup> Et nært samarbeid av denne typen vil være avgjørende for oppfyllelse av lovens formål og verdier og for å oppnå at utmarka blir utnyttet på en best tenkelig måte for naturen og samfunnet.

Videre følger det av fjell. § 3 andre ledd at fjellstyret skal «arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftsiinteressene». Ordlyden viser at bygda og lokalbefolkningen er et overordnet fokus som følger fjellstyrets måte å forvalte utmarka på, da næringslivet i lokalmiljøet vil ha stor betydning for bygda generelt. At naturvern- og friluftsiinteresser skal søkes ivaretatt bidrar til å imøtegå jakt-, fiske- og friluftsiorganisasjonene som arbeider for allmenn tilgang og bruk av utmarka til daglig friluftsliv og rekreasjon. Hva som ligger i fjellstyrets forvaltnings- og administreringsmyndighet er nokså generelt beskrevet, og en av begrunnelsene for dette er at hvordan utmarka forvaltes og bør administreres vil variere stort i de ulike statsallmenninger.

Fjellstyret er et forvaltningsorgan og forvaltningsloven<sup>155</sup> kommer til anvendelse, dog med flere begrensninger, jf. fjell. § 10. Falkanger fremhever at de bruksberettigede gis muligheter til å fremføre sine synspunkter ved at forvaltningsloven får anvendelse.<sup>156</sup> Hva Falkanger konkret sikter til kommer ikke frem, men forvaltningsloven kapittel IV angir regler om forhåndsvarsling og opplysningsplikt og dette kan være eksempler på at de bruksberettigede får muligheten til å komme med deres meninger og synspunkter. Dette må ansees å styrke ønsket om reell lokal forvaltning.

---

<sup>153</sup> Ot.prp. nr. 32 (1973-1974), s. 38.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> Lov 10 feb 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

<sup>156</sup> Falkanger (2009), s. 297.

En viktig begrunnelse for opprettelsen av fjellstyrene og styringen som kom med fjellova var hvordan økonomien skulle forvaltes og hvordan inntektene som kommer av utmarka skulle håndteres. Det fremgår av fjell. § 11 første ledd at det skal være en fjellkasse i hvert fjellstyre, og at alle de inntekter som følger av fjellova skal gå inn i fjellkassa og tilsvarende utgifter skal betales av fjellkassa. Fjell. § 12 fjerde ledd hjemler et unntak hvor det fremgår at halvparten av inntektene staten har av tomtefeste for hytter og hotell skal tillegges fjellkassa, mens resten av inntektene tilfaller departementet. Fjellkassa er imidlertid et viktig bidrag til å oppfylle de verdiene som fjellova fremmer om reell lokal forvaltning hvor inntekter og verdiskapning i statsallmenningen blir igjen lokalt. Det vil være forskjellig hva som bringer mest inntekter, men forarbeidene til loven viser til at der jakt og fiske for det meste har ikke-økonomisk verdi, men er et «middel til avkobling og adspredelse», er det de jordbruksmessige rettigheter som betyr mest økonomisk sett.<sup>157</sup> Jakt og fiske får direkte økonomisk betydning ved salg av jaktkort og fiskekort. Hvor inntektene stammer fra vil imidlertid kunne variere alt etter hvilke typer utmarksområder det er i allmenningen.

De jordbruksrelaterte rettigheter er etter fjellova beiterett, seterrett og adgang til å få utvist tilleggsjord. På hvilken måte fjellstyret forvalter og administrerer disse rettigheter vil behandles i det følgende. Forskrift om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning vil være av særlig relevans ved behandlingen.<sup>158</sup> Det fremgår av fjellovkomiteen av 1969 at fjellstyret skal føre «tilsyn med at rettighetene vedkommende jordbruket utøves på lovlig måte, og det skal ha myndighet til å treffe de tiltak som det måtte finne nødvendig for å få rettighetene heldigst mulig ordnet og utnyttet for rettighetshaverne. Det skal ha myndighet til å opptre for å vareta rettighetshavernes felles interesser når disse blir angrepet av utenforstående, f.eks, ved ekspropriasjon.»<sup>159</sup>

Det fremgår av fjell. § 15 andre ledd at fjellstyret kan samtykke i at jordbrukere med beiterett beiter med større buskap enn hva de har adgang til etter hovedregelen i fjell. § 15 første ledd, såfremt dette kan skje uten skade for andre rettighetshavere. Fjellstyret kan også, under samme vilkår som for § 15 andre ledd, ved vedtak gi andre – også utenbygdsboende – rett til å utnytte beiteområder som ikke utnyttes av rettighetshaverne, jf. fjell. § 15 tredje ledd. Fjellstyret fastsetter nærmere regler om hvordan beitebruken skal gjennomføres ved å gi

---

<sup>157</sup> NUT 1969:1, s. 49.

<sup>158</sup> FOR-1984-06-22-1302.

<sup>159</sup> NUT 1969:1, s. 45.

regler om beiteinndeling, beitetider, ulike avgrensninger av antall beitedyr av de ulike dyrearter og andre forordninger, jf. fjell. § 16 første ledd. Denne oppregning av tiltak som fjellstyret kan sette i verk, er ikke ment å være uttømmende,<sup>160</sup> og dette kan også leses ut av ordlyden «mellom anna». Fjellstyrene har, i medhold av denne bestemmelse, også adgang til å bestemme hvor beiting til de med beiterett skal foregå.

Når det gjelder statsallmenning utenfor reinbeiteområder må det gis særskilt løyve, under gitte vilkår, fra fjellstyret for at tamreindrift kan finne sted, jf. fjell. § 17 første ledd. En nærmere presisering av beitebruken etter fjell. § 16 fremgår av forskrift om seter og tilleggsjord m.m. § 5, hvor det uttrykkes at fjellstyret avgjør søknader fra jordbruker om utvist beiteareal og oppføring av gjeterbu eller andre enkle bygninger som er behøvelig, i tillegg til å fastsette vilkår for innfridde søknader.

Fjellstyret kan fatte vedtak om utvisning av seter til jordbruker med beiterett, jf. fjell. § 18 første ledd. Det fremgår av forskrift om seter og tilleggsjord m.m. § 7 første ledd at fjellstyret fatter vedtak, men søknaden må legges frem for Statskog og regional kulturminnestyremakt for uttalelser fra disse. Dette er et av flere eksempler hvor det kommer frem at fjellstyret ikke er enerådende forvalter, men har et tett samarbeide med grunneieren Statskog og andre sammensetninger som av ulik årsak er tilknyttet statsallmenning. Utvisning av tilleggsjord er nå tillagt fjellstyret, jf. forskrift om seter og tilleggsjord m.m. § 20 fjerde ledd. Slik det fremgår av forarbeidene har denne avgjørelsesmyndigheten vært lagt til departementet, når fjellovkomiteen uttaler at fjellstyrene «har nå myndighet til å utvise setre, og denne myndighet bør utvides til også å gjelde tilleggsjord til dyrking eller kulturbeite. Utvisingen skjer mest praktisk ved et lokalt organ, og det er ingen prinsipiell forskjell på utvisning av setervoll og utvisning av tilleggsjord».<sup>161</sup> Det fremgår av fjell. § 20 første ledd at seter kan overføres til en annen eiendom som har rett til seter i allmenningen, etter samtykke fra fjellstyret. Seter kan også overføres til jordbrukere uten beiterett dersom den ligg unytta, etter samtykke fra fjellstyret, jf. fjell. § 21 første ledd første pkt. Det følger av samme bestemmelse at ved overføring av tilleggsjord må imidlertid også departementet samtykke. Seter kan også utvises til jordbrukere uten beiterett dersom beiteområdene ligger unyttet, etter utvisning fra fjellstyret, jf. fjell. § 21 andre ledd. Forskrift om seter og tilleggsjord m.m. konkretiserer flere

---

<sup>160</sup> Op. cit., s. 56.

<sup>161</sup> Op. cit., s. 44-45.

av de gjennomgåtte lovbestemmelsene og gir i tillegg fjellstyret adgang til å ta stilling til søknader om å sette opp hus på seter som er utvist, jf. § 10, gjennomføre fjell. § 22 når rettigheter faller bort, jf. § 12, og fatte vedtak ved bortfall av seterrett på grunn av nedlagt jordbrukseiendom eller dersom jorda er tatt i bruk til andre formål, jf. § 16.

Som allerede nevnt forvalter fjellstyret også bruksrettighetene jakt, fangst og fiske. Selv om disse rettighetene skiller seg fra jordbruksrettene ved at disse i større grad ligger til allmennheten, må det være nødvendig med god lokal forvaltning for at det skal være mulig å bedrive med disse aktivitetene, og slik at man ivaretar naturen og artsmangfoldet. Forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning detaljerer og utdyper de reglene som fremgår av fjellova kapittel XI og XII og vil følgelig være sentral ved fremstillingen av fjellstyrets forvaltning av disse rettigheter.<sup>162</sup>

Formålet med forvaltningen av vilt og fisk er at hensynet til det biologiske mangfoldet ivaretas, og at utnyttelsen blir tilgjengelig for lokalbefolkningen og allmennheten for øvrig. Dette er grunnhensynet som danner rammen for fjellstyrets forvaltning, men utover dette skal fjellstyret søke å ivareta rettighetene etter fjellova, fremme det lokale næringslivet og sikre allmennhetens adgang til jakt, fiske og friluftsliv, jf. forskrift om jakt mv. i statsallmenning § 1. At det for disse bruksrettighetene inntas et hensyn om det biologiske mangfold har sammenheng med hvilken type bruksrett det er tale om. Dersom forvaltningen av jakt og fiske hadde vært uten hensyn til artsmangfoldet ville flere viktige arter kunne vært utryddet, som igjen ville ført til at disse rettighetene mer eller mindre falt bort.

Alle som har vært, og fortsatt er, fast bosatt i Norge har rett til under like vilkår å jakte småvilt uten hund, jf. fjell. § 23 første ledd. Det skal således være lik deltakeradgang for alle fast bosatte i landet, uten adgang til å preferere innenbygdsboende.<sup>163</sup> Den generelle adgang til å differensiere innenbygdsboende og utenbygdsboende for småviltjakt uten hund er ved prisfastsetting av jaktkort, jf. fjell. § 25 første ledd tredje pkt. En differensieringsadgang er det imidlertid ved at fjellstyret kan gi tillatelse til å jakte *med* hund, enten *bare* for innenbygdsboende eller for alle som omfattes av bestemmelsens første ledd, jf. fjell. § 23 andre ledd. Videre kan fjellstyret begrense jakten ved å innskrenke tiden eller avgrenset antallet av ulike arter som kan felles, jf. § 23 tredje ledd. Det fremgår her at forvaltningen er

---

<sup>162</sup> FOR-2004-03-08-515.

<sup>163</sup> Falkanger (2009), s. 203.

nokså konkret slik at fjellstyret kan utøve en type myndighet som sikrer at artsmangfoldet består og er bærekraftig, samtidig som styret gir bruksrettigheter til innenbygdsboende som utenbygdsboende. Et eksempel hvor fjellstyret nedla begrensninger for jakt på småvilt er Torpa fjellstyre som satte jakttidene for jakt på rype i en begrenset periode fra 15. september til og med 5. oktober.<sup>164</sup> Dette er en veldig begrensning fra hovedtidene som er 10. september til 28/29 februar, jf. forskrift om jakt- og fangsttider m.m. § 2.<sup>165</sup> Torpa fjellstyre begrenset også jaktkortsalget og satte en «baglimit» for hvor mange ryper som kunne felles. Dette viser at fjellstyret kan sette markante begrensninger i ressursuttak i sin forvaltning, og disse er ulike etter hvordan sesongen ser ut i forhold til mangfold av arter eller andre momenter som er vektige.

Mange av de samme reglene som gjelder for jakt er også like for fisket. Det fremgår av fjell. § 28 første ledd at de som det siste året har vært og fremdeles er fast bosatt i Norge har rett til under like vilkår å fiske med krok uten faststående redskap, men ikke med oter. Noe som skiller jakt og fiske fra de jordbruksmessige rettigheter er at vilkåret er at vedkommende må være bosatt i Norge, og ikke i statsallmenning. Falkanger mener at fiskeretten med krok og håndsnøre må karakteriseres som en allemannsrett, selv om det må betales avgift.<sup>166</sup> Dette er et uttrykk for at jakt og fiske kan sies å være en spesiell form for allemannsrett. Fjellstyret kan imidlertid gi løyve til å fiske anna slag enn det som er nevnt i § 28 første ledd både til innenbygdsboende, utenbygdsboende og utledninger, jf. fjell. § 28 tredje og fjerde ledd. Kommunen, som representerer det «lokale fiskeorgan»,<sup>167</sup> skal dog gi sin uttalelse før løyve gis til utenbygdsboende eller utlendinger, jf. fjell. § 28 femte ledd. Dette for å sikre at innenbygdsboende har fått mulighet til å utøve sin rett, og slik at det foreligger en god forvaltning med uttalelse fra lokale og kompetente organ. Fjellstyret administrerer også fiskekort og regulerer de ulike avgiftene og antallet eller andre begrensninger som kan gis gjennom fiskekortet, jf. fjell. §§ 29 og 30. Når det gjelder prissetting på fiskekortene er fjellstyret bundet av rammene i forskrift om jakt mv. i statsallmenning § 13.

En stor del av fjellstyrenes forvaltning er å administrere og styre over fjellkassa som er i enhver statsallmenning, jf. fjell. § 11. Den viktigste forvaltningsmyndighet over de inntekter

---

<sup>164</sup> Orientering om småviltjakt i Torpa statsallmenning og Fellesstrekningen 2017 (Vedlegg 1).

<sup>165</sup> FOR-2017-01-25-106.

<sup>166</sup> Falkanger (2009), s. 211.

<sup>167</sup> *Op. cit.*, s. 308.

som utmarka kaster av seg følger av § 11 tredje ledd hvor det fremgår at fjellstyret avgjør hvordan overskudd i fjellkassa skal benyttes. Bestemmelsen gir føringer for hva overskudd kan brukes til og der fremgår at:

«Er overskotet større enn det som trengst til tiltak innan allmenningen, kan det av det overskytande løyvast midlar til føremål som tek sikte på å styrkje næringsgrunnlaget i dei bygdene som har rett til allmenningsbruk. Med samtykke frå departementet kan det òg løyvast midlar til allmennyttige føremål i desse bygdene».

Hva som ligger i «tiltak innan allmenningen» er noe vanskelig å si, men den vide ordlyden tilsier at det meste av vedlikehold og annen forbedring i allmenning inngår i ordlyden. Forarbeidene benytter seg av ordlyden «opphjelp i almenningen», uten at det tydeliggjør hva som ligger i begrepet noe særlig.<sup>168</sup> Dette er det første et eventuelt overskudd skal benyttes til og først når nødvendige tiltak i allmenningen er gjennomført kan det resterende overskudd brukes til andre formål som styrker det lokale næringsgrunnlaget, i tillegg til allmennyttige formål i bygdene. Når det gjelder overskudd som skal styrke næringsgrunnlaget i de bygdene som har rett til allmenningsbruk, har departementet uttalt at det «er naturleg at dei bygdene som har bruksrettane i allmenningen, og dermed den næringsmessige tilknytninga til den, kjem fremst når det er spørsmål om løyvingar frå fjellkassa».<sup>169</sup> Det fremhevede synspunkt er således at overskudd skal tillegges lokalbefolkningen som har allmenningsrett. Unntak fra fjell. § 11 gjelder for grunndisponeringsinntekter, og dette vil fremgå av punkt 4.2.5. Hva overskuddet konkret kan gå til vil belyses nedenfor, men av forarbeidene fremgår det at det:

«må imidlertid avgjøres etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, og komitéen vil bare ha sagt at de tiltak som settes i verk, kan være til det beste for de bruksberettigede, og de kan være til det beste for almenheten, i praksis vil det si friluft- og naturverninteressene».<sup>170</sup>

Fjellstyret står således nokså fritt til å velge hva overskuddet konkret skal gå til, men et tilskudd til turistinformasjon, som har til formål å bedre forholdene for turistnæringen, vil være et eksempel på en tildeling som styrker næringsutviklingen.<sup>171</sup> Det er også eksempler på

---

<sup>168</sup> NUT 1969:1, s. 54.

<sup>169</sup> Ot.prp .nr. 32 (1973-1974), s. 42.

<sup>170</sup> NUT 1969:1, s. 50.

<sup>171</sup> Håndbok for fjellstyret 2015-2019, 5. utgave 2016, s. 84.

at det opprettes næringsfond slik at overskudd fra fjellkassa kan tildeles etter søknader fra berettigede.<sup>172</sup>

Etter dette er det nokså tydelig at fjellstyret har en ganske vid forvaltningsmyndighet av de underlagte bruksrettighetene i utmarka. Fjellstyret har adgang til å gi løyve, gjøre vedtak, sette vilkår for vedtaket, samtykke og fastsette nærmere regler om forvaltningen og hvordan bruken skal eller bør gjennomføres. At forvaltningen skal være økonomisk bærekraftig er sentrale hensyn som fjellstyret må søke å ivareta ved deres forvaltning. Verneverdige områder vil sette begrensninger for forvaltningen og en god naturforvaltning er i seg selv svært viktig. Forvaltningen skal imidlertid også ivareta rettighetshaverne slik at de kan utøve de allmenningsrettigheter de har gjennom lov og alders tids bruk. At fjellstyret har adgang til å gi tillatelse (løyve) viser hvor stor utrekning forvaltningen strekker seg. Løyve er å gi mulighet til å drive med noe som i utgangspunktet er forbudt, og av dette ser vi at ved løyve kan fjellstyret gi rettighetshavere mulighet til bruk av utmarka som i utgangspunktet ikke er lov. Et eksempel på at fjellstyret kan gi løyve er ved jakt med hund, da utgangspunktet er at alle bosatte i Norge har lik rett til å drive jakt *uten* hund, jf. fjell. § 23. Det vil her være av hensyn til de bruksberettigede å gi slik løyve så de får muligheten til å jakte med hund. Det som typisk vil være begrensende her, og et viktig mothensyn, er en eventuell lav rypebestand som man ikke ønsker ytterligere reduksjon på.

I tillegg til bruksrettighetene som fjellstyrene skal forvalte har de også koier og hytter som både er åpne for allmennheten eller til leie mot avgift. Deler av forvaltningen består således i vedlikehold av disse slik at de kan brukes både av utenbygdsboende og innenbygdsboende til friluftsliv i det aktuelle området.

Etter denne gjennomgangen kommer det nokså tydelig frem at de med opparbeidede bruksrettigheter deltar i styring og forvaltning av utmarka gjennom fjellstyret. Noen forvaltningsmulighet utenom gjennom fjellstyret gir ikke fjellova med tilhørende forskrifter anledning til. Reguleringen av fjellkassa bidrar videre til at lokalbefolkningen i allmenningen i stor grad også får delta i forvaltningen av de inntektene som utmarka kaster av seg, og hvordan inntektene og overskuddet skal benyttes i lokalmiljøet. Overskuddet i fjellkassa brukes til tiltak innen allmenningen, til å styrke næringsgrunnlaget i de bygdene som er i

---

<sup>172</sup> Engerdal fjellstyre, «Bidragsbudsjett 2018 inkl. regler», 2018.



allmenningen, og det er i tillegg mulighet for å gi overskuddet til allmennyttige formål i disse bygdene – etter samtykke fra departementet, jf. fjell. § 11 tredje ledd. Bestemmelsen viser klart at overskuddet som blir til etter forvaltningen av utmarka skal følge prinsippet om at verdiene av ressursene skal tilbake til lokalsamfunnet.

Oppsummert må det kunne konkluderes med at de med opparbeidede bruksrettigheter i statsallmenning i stor grad har mulighet til å bidra til styring og forvaltning av utmarka.

#### **4.2.2 Fjelloppsynet**

Med hjemmel i fjell. § 36 kan fjellstyret tilsette oppsynsmenn til å føre tilsyn med statsallmenningen. Oppsynstjenesten utfører oppdrag for fjellstyret og er lønnet av fjellkassa. Lønnsutgiftene blir refundert med halvparten fra statskassa når tilsettelsen har skjedd i samsvar med oppsynsordningen som departementet har godkjent. Begrunnelsen for at statskassa bidrar med halvparten av lønnsutgiftene er at samfunnsinteressene som foreligger ved oppsynstjenesten gjør at det er rimelig med deling av oppsynskostnadene, og dette er et avgjørende vilkår for at fjellstyrene skal kunne makte å utføre denne oppgaven.<sup>173</sup>

Begrunnelsen for fordeling av utgifter må også ha sammenheng med det faktum at staten har direkte interesser ved å være grunneier. Etter instruks for fjelloppsynet, godkjent av Statskog, fremgår det at fjelloppsynet skal medvirke til en bærekraftig bruk av statsallmenningene og bidra til å sikre viktige lokale og nasjonale samfunnsinteresser i områder der staten som grunneier har et spesielt ansvar. Videre har oppsynet til formål å forebygge miljøkriminalitet og bidra til at offentligrettslige bestemmelser overholdes, samt se til at grunneiers og rettighetshavers privatrettslige bestemmelser overholdes.<sup>174</sup>

Det er oppsynsmennene som utfører feltarbeidet for fjellstyret. Dette arbeidet innebærer vedlikehold og utbedring av hytter og andre bygninger i allmenningen, kontroll av jakt- og fiskekort, informasjon til brukere av utmarka, og andre aktiviteter på oppdrag fra eksempelvis SNO, Den norske turistforening, områdestyrene for nasjonalparkene eller andre organisasjoner. Fjelloppsynet er følgelig en viktig del i fjellstyrets styrings- og forvaltningsutførelse av statsallmenningen. Fjelloppsynet ansetter kompetente personer som har utdannelse innenfor arbeidsområdet. På dette området vil nok fagkompetanse måtte veie

---

<sup>173</sup> Ot.prp. nr. 32 (1973-1974), s. 52.

<sup>174</sup> Fjelloppsynet, «Standardinstruks», 1 februar 2001.

tyngre enn lokal kompetanse og tilhørighet, da denne jobben krever faglig kyndighet, mens de som bestemmer hva oppsynsmennene skal gjennomføre har lokal tilhørighet.

### **4.2.3 Fjellstyrenes daglige forvaltning**

Det er nå gjennomgått hvordan fjellstyrets forvaltningsadgang etter loven er regulert. Etter gjennomgang av fjellstyrenes årsmeldinger, hvor jeg har sett på fjellstyrene for Dovre<sup>175</sup>, Lom<sup>176</sup> og Vestre Slidre<sup>177</sup>, kommer det tydelig frem at den daglige forvaltning i stor grad følger den lovregulering som intenderer og setter rammer for hvordan forvaltningen skal utøves. Årsmeldingen som fjellstyrene utarbeider og publiserer er en oppsummering av siste års forvaltningsarbeid hvor arbeidsoppgavene og aktivitetene beskrives. Det er gjennomgående for alle fjellstyrer at fjellstyremøtene og allmøter er åpne og tilgjengelige for allmennheten, og det gis anledning til å gi innspill og synspunkter på hvordan forvaltningen utøves. At det avholdes åpne fjellstyremøter og allmøter trekker i retning av reell lokal forvaltning av utmarka da befolkningen vil kunne bidra til innspill til forvaltningen.

En viktig del av forvaltningen er informasjonsarbeid og rekrutteringsarbeid for yngre bruksutøvere, noe som er gjennomgående for fjellstyrene. I 2017 gjennomførte Dovre fjellstyre minimumstelling av villrein i Rondane, lom gjennom et samarbeid med de andre fjellstyrene i Rondane Nord Villreinområde. Slike tellinger er av stor betydning for å fastsette kvoter og type dyr som skal felles. Vestre Slidre statsallmenning er den mest utbredte og aktive statsallmenning når det gjelder seterdrift i landet, med ca. 10 000 daa dyrket mark. Dette medfører at en stor del av forvaltningen består av styring og administrering av allerede utviste seterområder og behandling av søknader om seterutvising, tilleggsjord, eller annet som vedrører den normale seterdriften. For alle fjellstyrer består for øvrig en stor del av forvaltningen å begrense og administrere jakt og fisket i allmenningen, det være seg prissetting og salg av kort, fastsettelse av kvoter, utsetting av fisk og generell rekruttering til friluftsliv i utmarka.

Slik vi ser av de tre fjellstyrene over består mye av forvaltningen av det samme, men på enkelte punkter er det ulikheter, som først og fremst skyldes ulike faktiske forhold. Ved nasjonalparker og verneverdige områder vil det være stor grad av jakt og fiske, i tillegg til

---

<sup>175</sup> Dovre fjellstyre, «Årsmelding 2017» (Vedlegg 2).

<sup>176</sup> Lom fjellstyre, «Årsmelding 2016», april 2017.

<sup>177</sup> Vestre Slidre fjellstyre, «Årsmelding 2016», april 2017.

turisme fra allmennheten som søker rekreasjon og avkopling gjennom friluftslivet. For andre områder vil seter- og beitebruk være det som krever mest forvaltningsaktivitet. Ulikheter i utmarksområdene begrunnes blant annet i tilgjengeligheten til utmarka, naturlig topografi, muligheter for jakt og fiske og andre momenter. Det fremstår som klart at forvaltningen til det enkelte fjellstyre er nokså omfattende og krever tilhørighet og kompetanse til lokale forhold, men også fagkompetanse for at forvaltningen skal være bærekraftig i et langsiktig perspektiv.

#### **4.2.4 Allmenningsstyre**

Som det ble nevnt ovenfor forvalter fjellstyret de bruksrettigheter i statsallmenningen som følger av fjellova, men av fjell. § 1 tredje ledd fremgår det av skogsdrift og hogstrettigheter ikke er omfattet av loven. For disse rettighetene kommer statsallmenningsloven til anvendelse. Skogsdriften i statsallmenninger forvaltes av Statskog i samråd med allmenningsstyret og etter retningslinjer gitt av departementet, jf. statsalml. § 1-1.<sup>178</sup> Bestemmelsen uttrykker eksplisitt at forvaltningsadgangen gjelder i statsallmenning og følgelig gjelder ikke loven i de tre nordligste fylker. Det fremgår av statsalml. § 1-3 første ledd at allmenningsstyrets oppgave er å «representere de virkesberettigede i allmenningen, og har til oppgave å ivareta deres felles interesser». Allmenningsstyret er også lokalt forankret ved at hovedoppgaven er å representere de med opparbeidede bruksrettigheter i allmenningen. Allmenningsstyrenes sammensetning velges av og blant de jordbrukseiendommer i bygdelaget som fra gammel tid har utøvd virkesrett i allmenning, jf. statsalml. § 3-1, jf. § 2-1 første ledd, og skiller seg således fra fjellstyrene som velges av kommunestyret, jf. fjell. § 3 tredje ledd. Begrunnelsen for denne ulikhet ligger nok i at allmenningsstyret bare har ett avgrenset forvaltningsområde, mens fjellstyrenes forvaltning ligger til flere ulike områder av interessefelt. Av denne årsak er skillene hensiktsmessige da fjellstyrene i større grad må ivareta en balansert prosess for styrets oppnevning, da flere interessefelt er involvert i fjellstyret.

Forvaltningen av skogen er lagt opp på den måte at Statskog har styringen med skogressursene, men etter samråd med allmenningsstyret. Således kan det tenkes at fjellstyret har noe bredere forvaltningsadgang enn allmenningsstyret. Hva som ligger i at allmenningsstyret skal representere de virkesberettigede fremgår av § 1-3 andre til fjerde ledd. Allmenningsstyret skal avgi uttalelser om ulike spørsmål som følger av lov eller som har

---

<sup>178</sup> Loven benytter ordlyden «Statens skogforvaltning» som er det tidligere navnet til nåværende Statskog.

betydning for virkesretten, og de skal innen rammen av lov og bruksregler avgjøre spørsmål på vegne av de virkesberettigede og med bindende virkning for disse. Et klart punkt som skiller allmenningstyret fra fjellstyret er at førstnevnte ikke er et forvaltningsorgan og derfor ikke underlagt forvaltningslovens saksbehandlings- og klageregler.<sup>179</sup> Et eksempel på dette følger av statsalml. § 1-3 fjerde ledd hvor det fremgår at styrets avgjørelser ikke kan påklages, og noe av det som begrunner skillet er at det ikke «synes å være noe påtrengende praktisk behov for klageadgang» da det vil være allmenningstyret selv som ubestridt besitter den tyngste faglige kompetanse til å avgjøre aktuelle spørsmål.<sup>180</sup> At den faglige kompetansen for allmenningstyret kan anses mer inngående er en følge av hvordan allmenningstyrets og fjellstyrets medlemmer oppnevnes. Det er allmenningstyret og Statskog som avgjør om en eiendom har virkesrettigheter etter statsalml. § 2-1, jf. § 2-21, og bruksregler som utarbeides for rettigheten gjøres av Statskog og allmenningstyret, jf. § 2-17.

Selv om fjellstyret og allmenningstyret har forskjellige kompetansefelt vil de i enkelte tilfeller kunne komme i konflikt. Et typisk eksempel er hvor fjellstyret skal behandle en søknad om utvisning av seter i et skogsområde. Ved konflikt mellom styrene avgjøres det enten ved skjønn eller ved at departementet – som overordnet myndighetsorgan – avgjør saken, jf. fjell. § 9.

#### **4.2.5 Statskog SF**

Slik det fremgår av § 2 i vedtektene til Statskog er et av foretakets mål å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Innenfor rammen av dette kan foretaket gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innen foretakets virksomhetsområde. Det må presiseres at Statskogs vedtekter gjelder for hele landet, selv om den rettslige regulering er ulik. Etter ordlyden har Statskog forvaltningsmyndighet over de statlige skog- og fjelleiendommer, som også omfatter statsallmenningene, slik at Statskog også har forvaltningsadgang over allmenningene hvor fjellstyrene er forvalter. Denne forvaltningen gis til Statskog i kraft av å være grunneier og er således begrenset til de delene av forvaltningen som knytter seg til grunneierretten. En hovedvisjon for Statskog er at drift og utvikling av eiendommene skal være langsiktig og med

---

<sup>179</sup> Ot.prp. nr. 37 (1991-1992), s. 34.

<sup>180</sup> NOU 1985:32, s. 47.

et bærekraftig perspektiv.<sup>181</sup> At forvaltningen skal være bærekraftig må bety at det ikke bare skal tas økonomiske betraktninger, men at klima og miljø, og samfunnsmessige forhold også skal vektlegges og ivaretas. Statskog søker å være en garantist for allmennhetens tilgang til jakt, fiske og friluftsliv og har vært delaktig i å opprette og drive nettstedet [www.inatur.no](http://www.inatur.no) hvor de er hovedaksjonær.<sup>182</sup>

Statskogs rett til grunnDisponering fremgår av fjell. § 12 andre ledd, da departementets myndighet er delegert til Statskog etter forskrift om delegering etter fjellova § 2.<sup>183</sup>

GrunnDisponeringstiltak er begrenset ved at det ikke må medføre vesentlig skade for noen som har bruksrett, og under hensyn til prinsippene for naturvern, jf. fjell. § 12 første ledd. Hva som ligger i ordlyden «grunnDisponeringstiltak» fremgår ikke av loven, men det må være noe annet enn den forvaltningsadgang som tilligger fjellstyrene. Det fremgår av Statskogs hjemmeside at grunnDisponering kan være å forvalte leie- og festeavtaler, bortleie av fallrettigheter eller salg av grus og mineralforekomster.<sup>184</sup>

Videre fremgår det av fjell. § 13 første ledd at statsallmenningsgrunn «til vanleg» ikke kan avhendes. Ordlyden tilsier at dette ikke er en absolutt regel og at den innehar mulige unntak. Unntakene fra hovedregelen fremgår av bestemmelsens andre og tredje ledd om at dyrket jord, grunn som skal brukes som gårdsbruk eller tilleggsjord til gårdsbruk likevel kan avhendes, i tillegg til at byggetomter kan selges i særlige tilfeller. Beslutningsmyndigheten til å velge å selge allmenningsgrunn har grunneieren Statskog,<sup>185</sup> men fjellstyret og et eventuelt allmenningsstyre skal før et mulig salg komme med sin uttalelse i saken, jf. fjell. § 12 andre ledd andre pkt., jf. § 13 fjerde ledd.

At bortfeste av allmenningsgrunn kan foretas må, etter en mer til det mindre-betraktning, tolkes ut av fjell. § 13 om at allmenningsgrunn i visse tilfeller kan avhendes. Det fremgår av landbruksdepartementets uttalelser at grunnDisponeringstiltak må avgrenses til bortfeste av tomter til hytter, hoteller og andre bygninger, bortfeste av fallrettigheter, bruk av grunn til veier, kraft- og telefonlinjer, damanlegg og annet. Videre uttrykker de et vesentlig skille ved at grunnDisponeringen gjelder tiltak som er knyttet til grunnen -og ikke har jordbruks- og

---

<sup>181</sup> Årsrapport 2016 Statskog, s. 13.

<sup>182</sup> Op.cit., s. 8 og 17.

<sup>183</sup> FOR-1995-07-01-679.

<sup>184</sup> Side for statsallmenninger, Statskog.

<sup>185</sup> Falkanger (2009), s. 241.

bruksrettsmessig tilknytning.<sup>186</sup> Det er således et naturlig skille mellom Statskogs forvaltningsmyndighet og fjellstyrenes, hvorpå fjellstyrene forvalter de fornybare ressursene og bruksrettighetene som tilligger de allmenningsberettigede.

De grunneierinntekter som følger av Statskogs forvaltning skal inn i et opprettet grunneierfond, og alt av grundisponeringstiltak som gir avkastning skal i dette fond, med unntak av halvparten av festeinntektene for hytter og hotell som skal i tilhørende fjellkasse, jf. fjell. § 12 fjerde ledd. Grunneierfondet skal dekke utgiftene som forvaltningen fører med seg, støtte til Norges fjellstyresamband og eventuelt til tiltak i statsallmenningene, jf. fjell. § 12 fjerde ledd tredje pkt. Dette viser at alt av inntekter og overskudd i grunneierfondet skal falle tilbake på allmenningen, som fremhever en av allmenningsforvaltningens verdier; verdier som skapes av forvaltningen blir igjen hos lokalbefolkningen i bygda. Etter de gitte retningslinjer for bruk av grunneierinntekter til tiltak på statsallmenning kan det gis tilskudd fra grunneierfondet etter søknad til Statskog. De tiltak som kan støttes må bidra til næringsvirksomhet og videreutvikle eksisterende arbeidsplasser, eller utvikle infrastruktur som indirekte bidrar til utvikling av lønnsomme arbeidsplasser. Ressursene i statsallmenningene må være i fokus for næringsvirksomheten.<sup>187</sup>

Utover disse reglene er det enkelte særregler hvor Statskog i samband med fjellstyret kan gjøre vedtak om eksempelvis utvising av tilleggsjord til en som ikke har bruksrett, jf. fjell. § 21 første ledd andre pkt., eller bortleie av jord, jf. fjell. § 21 tredje ledd.

For skogsdriftens vedkommende er Statskog som nevnt forvalter i samråd med allmenningsstyret i statsallmenning, jf. statsalml. § 1-1. En viktig del av forvaltningen til Statskog er å disponere allmenningsfondet i samarbeid med allmenningsstyret, jf. statsalml. § 1-4 andre ledd. I tillegg til allmenningsfondet foreligger det en allmenningskasse i statsallmenningen som allmenningsstyret disponerer. Inntekter som følger av skogsdriften går inn i allmenningsfondet, mens avgift etter statsalml. § 2-8 skal betales til allmenningskassen. I tillegg til denne forvaltning skal Statskog utarbeide en skogbruksplan, i samråd med fjellstyret og allmenningsstyret, som skal inneholde nødvendige opplysninger om skogen for dens drift og skjøtsel, og fremtidige planer for skogen, jf. statsalml. § 4-3. I de statsallmenninger hvor

---

<sup>186</sup> NOU 2007:13, s. 337 med videre henvisning til brev fra Landbruksdepartementet til Norges fjellstyresamband 30. april 1997.

<sup>187</sup> Statskogs hjemmeside, om statsallmenninger.

det ikke opprettes allmenningsstyrer vil Statskogs forvaltningsmyndighet utvides til også å omfatte administrasjon av retten til trevirke, jf. statsalml. § 2-7 andre ledd.

Oppsummert er det helt klart at fjellstyrene har den mest utbredte forvaltningsmyndighet i statsallmenningene. Statskogs myndighet er derimot begrenset til grunndisponering og forvaltning som påvirker og er i tilknytning til allmenningsgrunnen, som har en naturlig sammenheng med at de er grunneiere. Det som vil være en viktig observasjon og som krever behandling er hvor forvaltningsmyndigheten, som ligger til fjellstyrene, havner i Nordland og Troms, hvor det ikke er opprettede fjellstyrer. Er det andre aktører med lokal tilhørighet som overtar denne hele forvaltningsmyndighet eller tilfaller alt Statskog. Dette vil utredes i avhandlingens kapittel 5.

### **4.3 Hvilke bruksrettigheter har rettighetshaverne i statsallmenningen**

Bruksrettighetene som medfølger allmenningsretten er basert på reglene om alders tids bruk, men er i dag forankret i fjellova og statsallmenningsloven. Dette fremgår av Høyesterett i plenum som uttrykker at hjemmelen:

«er ene og alene at søke i bygdefolkets lovfestede rett til bruksraadighet over den almenning som fra alders tid har ligget til bygdelaget. Og denne bygdefolkets bruksrett i kraft av loven er det nettopp som særpreger en almenning i motsetning til andre skog- eller fjellstrekninger, som en grend eller bygd kan ha bruksrett over i kraft av særlig privatrettslig hjemmel. (...) Almenningsretten har visstnok positiv lovhjemmel, men det kan neppe være tvilsomt, at forholdene her er det, at loven ikke har skapt bruken, men anerkjent en alt foreliggende bruksutøvelse»<sup>188</sup>

Heiberg-dommen omhandlet salg av utskilt jordbruk, men viser allmenningsrettens særegenhet og sammenhengen mellom positivrettslig lovtekst og opprinnelig ervervsgrunnlag. I tillegg til de lovfestede bruksrettigheter kan rettigheter på særskilt grunnlag forekomme, da spesielt etter reglene om alders tids bruk, og dette vil behandles nedenfor. Før dette vil bruksrettighetene som følger av loven gjennomgås, slik at dette kan danne utgangspunkt for den senere sammenligning med hvilke bruksrettigheter som

---

<sup>188</sup> Rt-1931-110, s. 111 og 115.

rettighetshaverne i Nord-Norge har. Dette har betydning da det viser hvilke rettigheter som fjellstyrene og Statskog i Sør-Norge konkret forvalter.

### 4.3.1 Bruksrettigheter etter fjellova

Fremstillingen vil skille mellom reelle og andre bruksrettigheter. De reelle rettighetene anses som de egentlige allmenningsretter og ligger til jordbrukseiendommene i allmenningen. Disse rettighetene er beiterett og seterrett.

Det fremgår av fjell. § 15 første ledd at «Jordbrukar med beiterett i statsallmenning har rett til å beite med så stor buskap som han kan vinterfø på eigedomen». Rettighetssubjektet er altså ikke alle som har eiendom i allmenningen, men de som har en jordbrukseiendom. Beiterett innebærer at jordbrukeren kan sende dyrene på sommerbeite i utmarka. Begrensningen i størrelsen på buskap er gitt for at utmarka skal ha en bærekraftig og balansert utnyttelse. Det er imidlertid unntak fra denne begrensning i bestemmelsens andre ledd, men det krever fjellstyrets samtykke og må ikke være til skade for andre bruksrettshavere. Beiteretten ligger til jordbrukere i allmenningen, men «overskuddsbeite» kan – etter fjellstyrets vedtak – gis til andre som da får rett til å utnytte dette beiteområdet. Denne restretten kan også gis til utenbygdsbeboende.

Utøvelse av reindrift er regulert gjennom en særlov for reindriften, men fjellstyret kan gi løyve til å drive reindrift også utenom reinbeiteområdene som er fastsatt gjennom reindriftsloven,<sup>189</sup> jf. fjell. § 17 første ledd. De samiske regionale reinbeiteområdene strekker seg fra Finnmark i nord til Hedmark i sør, jf. reindriftsloven § 4. Der er bare samer som har rett til å eie og drive med reindrift, jf. reindriftsloven § 9, jf. § 32. Dette er således en særrettighet som ikke gis til allmennheten, og heller ikke de allmenningsberettigede. For at reindriftsutøvelse skal kunne finne sted holder det ikke at eiendommen er en landbrukseiendom, men eierne må oppfylle etnisitetskravene i reindriftsloven § 32, i tillegg til å ha drevet med reindrift.

Retten til seterdrift er også en av de egentlige allmenningsrettighetene som tilligger jordbrukseiendommen. Seterretten reguleres av fjellova kapittel 10 og det fremgår av § 18 andre ledd at fjellstyret kan gjøre vedtak om utvising av seter etter at vilkårene i bestemmelsens første ledd er oppfylt. Den som ønsker slik utvising må være jordbruker. Det

---

<sup>189</sup> Lov 15 juni 2007 nr. 40 om reindrift.



innebærer at vedkommende må være eier av en landbrukseiendom, han må ha beiterett i statsallmenningen og han må godtgjøre at han har behov for seter for å drifte gården. De to siste vilkårene kan anses å henge sammen på den måte at man ikke vil ha behov for å få utvist seter om man ikke har beiterett, men i tillegg er vilkåret om beiterett et element for å sikre at jordbrukeren er allmenningsberettiget i den aktuelle allmenning. Den som søker etter utvisning av seter må etter vilkårene kunne fremvise et reelt behov for å få utvist slik seter, og som fjellstyret kan ta opp til vurdering før vedtak gjøres. Seterutvisingen omfatter rett til å drive seter i tråd med utvisingen, tomt til nødvendige hus og et avgrenset areal til setervoll, jf. høringsuttalelse M-3/2007, pkt. 2.2 til seterforskrift. Det er også adgang til å utvise felles seter etter ordlyden «anten åleine eller saman med andre beiterettshavarar» i fjell. § 18 første ledd. Dette gjelder også for utvisning av tilleggsjord etter § 19. Seterretten vil være den samme slik at vurderingene nok vil være ganske like, men det kan være administrative og økonomiske årsaker som gjør at fellessetre er en bedre og mer moderne modell enn å drive med seterdrift alene.

I tillegg til seterretten er også utvisning av tilleggsjord en rettighet som tilligger jordbrukere med beiterett i allmenningen, jf. fjell. § 19 første ledd. Både seter og tilleggsjord kan, under nærmere angitte vilkår, overdras til andre med eller uten beiterett, jf. fjell. §§ 20 og 21. Disse reglene vil ikke gjennomgås ytterligere, men dette nevnes for å belyse at retten til seter og tilleggsjord er nokså omfattende, selv om disse rettighetene i større grad var viktig når fjelloven av 1920 kom.

Det er tidligere problematisert hvorvidt jakt og fiske skal karakteriseres som allemannsrett eller en form for allmenningsrett. Da disse bruksrettighetene er underlagt fjellova, og tilligger særlig de allmenningsberettigede, vil de uansett omtales som en opparbeidet bruksrett i statsallmenningen. Det fremgår av fjell. § 23 at alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge har rett til å drive med jakt uten hund på småvilt. Det er følgelig en forskjell i kretsen som er berørt fra de egentlige allmenningsretter som er gjennomgått ovenfor, ved at fast bosted knyttes til landet og ikke den aktuelle statsallmenningen. Det er imidlertid, som tidligere nevnt, anledning til å gjøre enkelte forskjeller som gir innenbygdsboende fordeler, eksempelvis ved prisfastsetting eller bruk av hund, se henholdsvis fjell. § 25 første ledd og § 23 andre ledd. For fiskets vedkommende har alle som det siste året og som fremdeles er fast bosatt i Norge lik rett til å drive fiske med krok uten faststående redskap, jf. fjell. § 28 første ledd. Også her er det enkelte fordeler som tilligger de allmenningsberettigede, eksempelvis

løyve til å drive annen fiske etter fjell. § 28 tredje ledd eller avgift for fiskekort, jf. fjell. § 29 første ledd.

Hva gjelder forholdet mellom fjellova og lakse- og innlandsfiskeoven er sistnevnte en lov av mer spesiell karakter ved å gjelde kun fiskerettigheter. Det fremgår av laksfl. § 2 at loven gjelder for anadrome laksefisk og innlandsfisk samt andre ferskvannsorganismer så langt bestemmelsene passer. Ordlyden «så langt bestemmelsene passer» tilsier at annen lov kan benyttes foran denne, og det er naturlig at fjellova, som har et bestemt avgrenset geografisk område, gjelder på statsallmenning foran lakse- og innlandsfiskeoven, mens sistnevnte gjelder i Norge for øvrig. Det presiseres imidlertid at for fiske etter anadrome laksefisk gjelder laksfl. § 4, jf. fjell. § 28 andre ledd.

### **4.3.2 Bruksrettigheter etter statsallmenningsloven**

Som allerede nevnt er statsallmenningsloven hjemmel for virkesretten og forvaltningen av den. Virkesrett er en hogstrett i skogene på statsallmenningens område. Den som eier en eiendom med virkesrett kan utøve retten til dekning av eiendommens behov ved jordbruksmessig drift, og retten må utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk, og naturlig etter tiden og forholdene, jf. statsalml. § 2-2. Vilkår for en slik virkesrett gis til de jordbrukseiendommer som ligger til det bygdelag som fra gammelt av har utøvd virkesrett i allmenningen, jf. statsalml. § 2-1 første ledd. Retten er altså begrenset både ved at kun jordbrukseiendommer kan inneha virkesrett, og ved at retten til å ta ut virke skal begrenses til jordbruksmessig behov. Det kan være ulike behov for virkesrett, men utgangspunktet er at retten omfatter de materialer som trengs til en bebyggelse som står i et rimelig forhold til den familie og den jordbruksvirksomhet som drives på eiendommen.<sup>190</sup> Hva som står i et rimelig forhold til familiesituasjonen og den jordbruksmessige virksomhet er ikke avklart i lovens tekst, men denne problemstillingen har vært oppe til behandling i Høyesterett.<sup>191</sup> Den henviste dom vil ikke gjennomgå her, men det bemerkes at virkesretten er en begrenset rett som må fastsettes konkret i hver enkelt sak, basert på hvilket behov den aktuelle eier har gitt jordbrukseiendommen etter hvordan vedkommende har lagt driften opp.

En viktig bemerkning er at for overskuddsallmenning er det adgang til ikke å opprette allmenningsfond, jf. statsalml. § 1-4 tredje ledd. Dette gjelder for de allmenningene der hvor

---

<sup>190</sup> Falkanger (2009), s. 137.

<sup>191</sup> Eks. Rt-1939-692.

skogsdriften gir et overskudd etter at de virkesberettigedes behov er dekket, og overskuddet tilhører staten i egenskap av å være allmenningseier.<sup>192</sup> Et alternativ vil være at også dette overskudd tilfaller fondet som så faller tilbake til allmenningen. Det er imidlertid lagt til grunn at dersom dette overskudd er av en viss størrelse synes det rimelig at staten får selvstendig rådighet i kraft av å være eier.<sup>193</sup>

### 4.3.3 Erverv av rettigheter på særskilt grunnlag

Gjeldende hovedregel for erverv av bruksrettigheter på allmenningsgrunn følger av lov og tillegges rettighetshaver automatisk dersom lovens vilkår for den enkelte bruksrettighet er oppfylt. Det fremgår ikke eksplisitt av loven, men etter ordlyden i fjell. § 2 første ledd om «slik rett» som kan utnyttes på en måte som er «naturleg etter tida og tilhøva» trekker dette i retning av at bruksrettighetene og dets innhold ikke er uttømmende regulert i fjellova. Dette gir anledning til å erverve bruksrett for rettigheter som ikke følger av loven, men da på særskilt rettsgrunnlag. Slike erverv som følger av «særleg heimel» reguleres ikke av fjellova, jf. fjell. § 1 fjerde ledd. En av grunnene til at fjellova ikke er uttømmende regulert kan tenkes å være at de enkelte bruksrettigheter kan variere stort og være svært ulike både i innhold og omfang, og derfor ville det være mest hensiktsmessig å kun samle de vanligste og mest utbredte rettighetene i lovs form.

Ordlyden «særleg heimel» må tolkes dithen at det er et bestemt rettsgrunnlag for ervervet av rettigheten, og at denne hjemmel ikke er utgangspunktet og den generelle hovedregel. En «særleg heimel» trekker også i retning av at det er en rettighet som gis mer som en individuell særrett enn en kollektiv rettighet som tilfaller «alle». Her ser man at ordlyden «særleg heimel» benyttes som uttrykk for selvstendig rettsgrunnlag, mens Høyesterett i Nesseby-saken dro et skille mellom «selvstendig» og «særlig» rettsgrunnlag. Dette er et viktig og interessant moment som vil problematiseres ytterligere under punkt 6.1.2.

Da allmenningsrettighetene hviler på bruk gjennom lang tid er en typisk «særleg heimel» alders tids bruk. Alders tids bruk er en ervervsform som stammer fra langt tilbake i tid. Den har vesentlig likheter med ervervsformen hevd, men i både faktisk og rettslig henseende er det skiller mellom disse. Alders tids bruk er en ervervsform som kan gi grunnlag både for eiendomsrett og for bruksrett, også på allmenningsgrunn. Erverv med grunnlag i alders tids

---

<sup>192</sup> Ot.prp. nr. 37 (1991-1992), s. 73.

<sup>193</sup> *Ibid.*

bruk fordrer tre vilkår, og disse fremgår av Selbu-dommen hvor det uttrykkes at «Det må foreligge en viss *bruk*, som har funnet sted i *lang tid*, og ha skjedd i *god tro*.»<sup>194</sup> Hvorvidt vilkårene er oppfylte beror imidlertid på et totalskjønn. At vilkårene ikke alene avgjør om det foreligger alders tids bruk tilsier at vilkårene må ses i sammenheng. Dette skiller seg fra reglene om hevd, og begrunnelsen for det er nok den særlig lange tiden som må foreligge for at alders tids bruk skal kunne være aktuelt, og som medfører at de andre vilkår innenfor en gitt ramme kan lempes noe. Det er fremhevet i rettslitteraturen at:

«en kan f.eks. slappe noe av på kravene til tiden, dersom bruksutøvelsen har vært mer markert og omvendt, og for det annet tas det også hensyn til andre momenter som for eksempel rettighetens art og kvalitet, hvor tyngende den er for den tjenende eiendom og hvor nødvendig den er for den eller dem som påstår å ha retten».<sup>195</sup>

Eriksen fremhever; «At lang tids sammenhengende besittelse skaper en tradisjon som må respekteres, er et uttrykk for en grunnleggende, eldgammel og rotfestet rettsfølelse i de fleste rettskulturer».<sup>196</sup> Reglene om alders tids bruk er tuftet på fornuftige og tradisjonsrike hensyn om eierforhold som strekker seg over svært lang tid, og stammer fra en epoke hvor svært mange eier- og bruksforhold ikke var avklart.

Høyesterett har uttalt i dom om grensefastsetting mellom statsallmenning og privat grunn, hvor det også var påstand om erverv av privat eiendomsrett, at det må kreves at dersom bruken skal kunne «gi grunnlag for hevd eller alders tids bruk, må den klart ha gått ut over hva en slik bruksrett har gitt hjemmel for. Generelt at kravene til hevd og alders tids bruk som grunnlag for eiendomsrett til allmenningsgrunn, må stilles strengt».<sup>197</sup> Høyesterett legger den slutning til grunn at det må stilles strenge krav til vilkårene for alders tids bruk ved erverv av eiendomsrett på allmenningsgrunn enn annen grunn, og tilsynelatende strengere enn i andre tilfeller. En av grunnene til dette er at dersom grunnen karakteriseres som allmenningsgrunn er dette fordi det tilligger bruksrettigheter til flere rettighetshavere som er i det tilhørende bygdelag og følgelig må det mye til for at en klarer å oppfylle vilkårene for å erverve

---

<sup>194</sup> Rt-2001-769, s. 788-789.

<sup>195</sup> Brækhus & Hærem (1964), s. 610.

<sup>196</sup> Gunnar Eriksen, *Alders tids bruk*, Tromsø 2008, s. 25.

<sup>197</sup> Rt-1986-583, s. 593.

særrettigheter der. En annen årsak er at rettighetene på statsallmenningsgrunn er fastsatt i lov, slik at særrettigheter utover dette fordrer at bruken går vesentlig ut over hva som gis i loven.

Det er nok gode holdepunkter for at alders tids bruk blir mindre og mindre relevant som rettslig grunnlag for ervervelse av rettigheter. En av begrunnelsene for dette er den store digitaliseringen av eier- og bruksrettigheter som medfører en svært innskrenket mulighet for erverv i god tro. Dette trekker i retning at det i nokså liten grad vil være erverv av eiendomsrett og bruksrett på statsallmenningsgrunn. Det kan imidlertid tenkes at erverv av kollektive rettigheter til naturressurser med grunnlag i alders tids bruk, i motsetning til individuelle rettigheter, ennå er en sentral ervervshjemmel all den tid eier- og bruksrettighetene ikke er endelig fastlagt og klargjort – spesielt i Nord-Norge. Dette vil fremheves senere i oppgaven, hvor det i den senere tid er gitt både eiendomsrett og bruksrett til lokalbefolkning som grunnlag i alders tids bruk.

## **5 Allmenningsretten i Nordland og Troms**

I dette kapittel vil det behandles hvordan forvaltningen av utmarka i Nordland og Troms foregår, og hvem som får delta i dette arbeidet. Det vil vurderes i hvilken grad lokalbefolkningen og de allmenningsberettigede har anledning til å delta i forvaltningen som foregår på statsgrunnen. Drøftelsen består i å vurdere Statskogs organisering av sin forvaltningsmyndighet, Statskogs samarbeidsavtaler og den øvrige forvaltningsordningen i fylkene. Samerettsutvalget IIs forslag vil også behandles for å påvise hvordan statsgrunnen i Nordland og Troms kan bli forvaltet dersom loven blir gjort gjeldende.<sup>198</sup> Dagens rettstilstand i Nordland og Troms gjentas for oversiktens skyld; Statskog er både eier og forvalter av statsgrunnen i Nordland og Troms og dette danner utgangspunkt for kapitlets forskningsobjekt. Det gjentas at allmenningsforvaltningens grunnsyn er at nærhet til ressursene skaper rett og at verdiene av ressursene skal tilbake til lokalsamfunnet. Denne tese vil settes opp mot dagens system i Nordland og Troms.

---

<sup>198</sup> NOU 2007:13, s. 1170 flg.

## 5.1 Rettslig forankring av Statskogs forvaltningsmyndighet

Statskogs myndighet til å forvalte statsgrunnen i Nordland og Troms er en forlengelse av deres posisjon som grunneier. At Statskog har en mer utbredt forvaltningsmyndighet følger av Statskogs vedtekter hvor det fremgår at deres mål er å forvalte, drive og utvikle skog- og fjelleiendommene som omtales som statsgrunn, jf. § 2. Denne vedtekten gjelder dog for Statskog som grunneier for all statsgrunn i Norge, slik at innholdet i ordet «forvalte» i vedtektene i alle fall vil variere fra sør til nord. Det er disse vedtektene som er utgangspunktet for Statskog, men i realiteten er myndigheten meget begrenset av blant annet fjellova i statsallmenningen. Da det er slått fast at Statskog har forvaltningsmyndighet i Nordland og Troms, må det vurderes om Statskog og deres styre representerer lokalbefolkningen på en slik måte som fjellstyrene representerer lokalbefolkningen i statsallmenning.

### 5.1.1 Representerer Statskog SF lokalbefolkningen i Nordland og Troms?

Statskog er et statsforetak, altså fullt ut eid av staten. Eierskapet taler således imot at utmarksforvaltningen er representert og forankret lokalt.

For statsforetak må det avholdes et foretaksmøte innen 6 måneder etter utgangen av hvert regnskapsår, jf. statsforetaksloven § 39 første ledd. Der behandles foretakets regnskap og dets balanse. Foretaksmøtet er der hvor departementet utøver sin myndighet i foretaket, jf. statsforetaksloven § 38 første ledd. Etter dette er det klart at foretaksmøtet har ansvar for foretakets indre anliggende og hvordan foretakets virksomhet skal være. Dermed anses ikke foretaksmøtet å ha noen forvaltningsmyndighet utad i de enkelte utmarksområdene, eller noen myndighet over hvordan de ulike områdene skal forvaltes.

Styret har, etter Statskogs styreinstruks,<sup>199</sup> ansvar for forvaltningen av foretakets anliggender. Dette innebærer at de har ansvaret for at selve virksomheten som sådan drives slik den er tiltenkt. I tillegg har det ansvar for å påse at Statskog drives i samsvar med de formål, vedtekter og retningslinjer som er fastsatt. Dette tilsier at styret ikke har noen direkte forvaltningsmyndighet ut over hvordan Statskog som virksomhet drives. For ordens skyld kan det nevnes at styret velges i samsvar med statsforetaksloven § 19 om styrets sammensetning. Styret velges av foretaksmøtet, jf. statsforetaksloven § 19 tredje ledd og det er ingen indikasjoner eller rettslige grunnlag som viser til at styret i et statsforetak på noen måte

---

<sup>199</sup> Styreinstruks fra Statskog, «Styret i Statskog», 22 juni 2017.

representerer lokalbefolkningen gjennom hvordan styret velges. Styret representerer foretaket nasjonalt og har ingen lokal tilhørighet – verken reell eller rettslig – der hvor forvaltningen i de ulike områdene skjer.

Statskog har strukturert sin virksomhet med en desentralisert organisasjon, med hovedkontor i Namsos og 18 lokalkontorer rundt om i Norge. Organisasjonen er inndelt i fem regioner fra Sør-Norge til Troms og dette gir et visst bidrag til lokal tilhørighet, men styrker først og fremst oppfølgingen i den enkelte region. Region Troms, Salten og Helgeland har ansvaret for Nordland og Troms og har lokalkontorer på Moen, Storslett, Narvik, Fauske, Storjord, Mo i Rana, Mosjøen og Hattfjelldal. De som jobber på lokalkontorer som utmarkskonsulenter, eiendomskonsulenter eller andre stillinger er imidlertid ansatte i et foretak på bakgrunn av deres kompetanse, og verken lokal tilknytning eller lokal kunnskap er nødvendigvis kvalifikasjonsbetingelser. Stillingene på Statskogs distriktskontorer har ingen type besettelse slik som for fjellstyrene, hvor de blir sammensatt av kommunestyrene og hvor de innvalgte må være fast bosatte i området hvor allmenningen ligger, jf. fjell. § 3 tredje og fjerde ledd. Det må også nevnes at fjellstyrene oppnevnes i enhver statsallmenning, for å sikre lokal representasjon og kompetanse, mens Statskog ikke har kontorer i alle kommuner hvor det er statsgrunn. Det ville dog vært uforholdsmessig – både økonomisk og organisatorisk – å ha lokalkontorer i enhver kommune i Nordland og Troms slik Statskog i dag er organisert. At Statskog har en regional organisasjonsstruktur betyr at det har faglig kompetanse og lokal kompetanse, men det gir de ingen merkbar sterk lokal forankring.

Lokal kompetanse og kunnskap må forstås på en slik måte at vedkommende innehar faglig- og erfaringsmessig kompetanse eller andre tillærte kunnskaper om et geografisk avgrenset område som betegnes som lokalt. Hva denne kompetansen innebærer kan variere, men det vil typisk være at man har en generell fagkunnskap som basis, og i tillegg inneha lokalkunnskap slik at man vet at de lokale forhold kan endres slik at forvaltningen arter seg ulikt etter hvilket område man er i, og også på ulike tider i det samme område. Denne kunnskapen er svært viktig når det gjelder forvaltning av utmark, og denne kunnskapen antas å best ivaretas av en person med og forståelse for de områder som skal forvaltes og med generell naturfaglig kompetanse. Viktigheten av dette kan eksemplifiseres gjennom en konkret forvaltningsavgjørelse om å begrense en kvoten på rypejakt på grunn av lav artsbestand. Dette vil være unødvendig og kanskje feil å gjennomføre i et annet område dersom det der er høy rypebestand. Slik ser vi at forvaltningen av utmark varierer stort fra plass til plass på grunn av

ulike – av naturen – gitte forhold, og derfor er lokal kompetanse svært viktig ved utmarksforvaltning.

Lokal tilhørighet derimot kan ikke anses å være det samme som kompetanse. Denne kategorien må forstås på en slik måte at den kunnskapen som i det foregående avsnitt ble definert, må kunne utøves enten direkte av de lokale eller ved at noen representerer lokalbefolkningen og rettighetshaverne. For denne kategorien er det forhold at lokalbefolkningen føler at de får være med på å delta på forvaltningen like viktig som at forvaltningen i seg selv utøves på en god måte. Det vil være ulike måter lokalbefolkningen kan delta på, enten direkte eller indirekte. Det er allerede konkludert med at fjellstyrene på statsallmenningens område er en måte å la lokalbefolkningen delta i forvaltningen ved at styret representerer dem.

Det er ikke noe grunnlag for å konkludere med at Statskog representerer lokalbefolkningen med bakgrunn i at de har en desentralisert struktur og lokalkontorer i regionene i nord hvor de er grunneier og forvalter.

Fjelltjenesten er Statskogs feltapparat og er ansvarlig for utførelsen av det praktiske arbeidet knyttet til rettighetssikring og oppsyn med jakt og fiske på statsgrunn i Nordland og Troms. Deres kjernevirksomhet er registreringsarbeid og datainnsamling, naturoppsyn, jakt- og fiskeoppsyn, motorferdselsoppsyn, eiendomstilsyn og tilsyn i verneområder, drift og vedlikehold av friluftsanlegg, informasjon og naturveiledning og annet praktisk arbeid som tilrettelegger for allmennhetens adgang til jakt, fiske og annet friluftsliv på statens grunn.<sup>200</sup> Fjelltjenesten er knyttet til Statskogs distriktskontor slik at disse har tilhold og tilknytning til distriktene hvor det er statsgrunn.<sup>201</sup> Dette trekker i retning av at felttjenesten innehar lokalkunnskaper som vil være nyttige i forvaltningsarbeidet. Fjelltjenestens ansatte blir imidlertid ansatte på vanlige ansettelsesvilkår, uten bakgrunn i deres lokale tilhørighet eller interesser – enten det skulle være jakt, fiske eller reindrift. Dette medfører at fjelltjenesten ikke sikrer noen lokal forankring på den måten fjellstyrene bidrar til i statsallmenning. Fjelltjenesten utfører oppdrag på vegne av Statskog og andre interne og eksterne oppdragsgivere, og det kan ikke konkluderes med at fjelltjenesten representerer

---

<sup>200</sup> Statskogs hjemmeside, om fjelltjenesten.

<sup>201</sup> Knut Fageraas, *Mellom næring og samfunnsoppdrag*, Namsos 2009, s. 98.



lokalbefolkningen gjennom forvaltningen. Det riktige vil være å konkludere med at fjelltjenesten representerer Statskog.

Det neste som skal drøftes er om Statskog representerer lokalbefolkningen gjennom de samarbeidsordninger og avtaler med ulike interesseorganisasjoner som ledd i deres forvaltning.

Statskogs mange samarbeidsavtaler med ulike foreninger er til for å sikre en god forvaltning av utmarka. Regionutvalg i Helgeland, Salten og Troms, Troms- og Nordland fylkeskommune, Sametinget, Den norske turistforening og Norges jeger- og fiskerforbund (NJFF) er noen av disse samarbeidspartnerne.

Regionutvalgene i henholdsvis Tromsø, Salten og Helgeland er opprettet som rådgivende organ for å drøfte og ta stilling til ulike spørsmål av overordnet betydning for Statskog i den regionen som utvalget representerer. Utvalgene er underlagt Statskogs administrerende direktør og har ikke myndighet til å foreta rettslig bindende disposisjoner på vegne av Statskog, jf. § 1 i vedtektene.<sup>202</sup> Utvalgenes medlemmer har bosted innenfor den aktuelle region, i tillegg til at Norges reindrifters landsforbund oppnevner en representant for reindriftsnæringen i utvalget for Troms. Dette taler for et mer lokalt forankret utvalg som er noenlunde lik fastsettelsen av fjellstyrene på statsallmenning. Det er imidlertid forskjell på fjellstyrene som er i enhver kommune og disse utvalgene som representerer større regioner. At regionutvalgene i større grad forankres lokalt fremfor Statskog kan ha mange positive synergieffekter, gjennom tettere og en mer direkte dialog og samarbeid med bygdesamfunnene. Regionutvalgenes hovedoppgaver og myndighet taler imidlertid ikke i særlig grad for at bygdene er delaktige i forvaltningen av utmarka. Regionutvalgene har nemlig ingen rettslig myndighet, men er bare et rådgivende organ, jf. vedtektene § 1. I tillegg arbeider de kun med saker av overordnet betydning og skal ikke gå inn på behandlingen av enkeltsaker, jf. vedtektene § 4. Dette taler for at utvalgene i større grad arbeider med Statskogs generelle strategier og den overordnede forvaltning for å oppnå de mål Statskog har fastsatt i blant annet vedtektene. Ingen enkeltsaker berører regionutvalgene, og det er ofte i enkeltsaker bygdene mener å måtte være delaktige i beslutningsprosessen som gjøres. Regionutvalget kan anses for å være et steg i riktig retning for lokal deltakelse i forvaltningen

---

<sup>202</sup> Vedtekter for Statskog SFs regionutvalg i Helgeland, Salten og Troms (vedlegg 3).

av utmarka, men det er fortsatt langt til å kunne slå fast at forvaltningsregimet i nord nå er organisert på en måte som medfører at rettighetshaverne i bygdene er deltakende.

Samarbeidet med fylkeskommunene i Nordland og Troms er til for å styrke den regionale næringsutviklingen i de kommunene hvor Statskog er stor grunneier.<sup>203</sup> Denne samarbeidsavtalen gjelder først og fremst «Statskogordningen» som er opprettet for at ubrukte midler fra tidligere avtaleperioder skal utdeles, samt at Statskog bidrar med inntil 1 million kroner per år for næringsutvikling og folkehelseformål.<sup>204</sup> Avtalens fokusområder er blant annet økt satsning på naturbasert reiseliv, prosjekter som støtter bygdeutvikling og prosjekter for bedre folkehelse og allment friluftsliv.<sup>205</sup> Midlene fra «Statskogordningen» er organisert på en slik måte at aktuelle interessenter søker på tilskudd,<sup>206</sup> og det er således opp til søkerne å sørge for at det bestemte bygdemiljø får tilskudd via denne ordningen. Dette kan tilsi at ordningen ikke balanserer alle områder ved å gi likt til tiltak i bygdene hvor Statskog er grunneier. Slik Statskog i dag er organisert er imidlertid en slik ordning hvor det er opp til rettighetshaverne å søke mest naturlig, all den tid Statskog ikke representerer bygdene direkte. Denne ordning kan ikke anses å være forenelig med allmenningsforvaltningens grunnsyn; nemlig at verdier av ressursene skal tilbake til lokalsamfunnet. Selv om denne samarbeidsordningen til en viss grad bidrar til å vise at en ønsker å gi *noe* tilbake til lokalsamfunnet, er ordningen ikke i stand til å reparere den ulikhet mellom forvaltning av statsgrunn underlagt fjellova og det forvaltningsregime som er i Nordland og Troms. Poenget med grunntanken om at verdier som skapes skal tilbake til lokalsamfunnet er fordi verdiene er skapt der, og bør således uavkortet og uten ytterligere begrunnelse gå tilbake der hvor de rette eierne av verdiene er. Verdiene *tilhører* altså lokalbefolkningen. «Statskogordningen» er et gode hvor en del av Statskogs forvaltningsmidler gis til bestemte formål til de som aktivt har søkt på midler for å gjennomføre et konkret prosjekt. Denne ordningen kan ikke sies å medføre at forvaltningen av inntekter og overskudd utøves likt i de ulike forvaltningsområder.

Samarbeidsavtalen med Sametinget er kommet i stand for å fremme en bærekraftig og forsvarlig disponering av miljø, arealer og ressurser innenfor Statskog sitt virkeområde.<sup>207</sup>

---

<sup>203</sup> Samarbeidsavtale mellom Troms fylkeskommune og Statskog SF, pkt. 2 (vedlegg 4) og Samarbeidsavtale mellom Statskog SF og Nordland fylkeskommune, pkt. 3 (vedlegg 5).

<sup>204</sup> Samarbeidsavtale, pkt. 3 og 4.

<sup>205</sup> Samarbeidsavtale, pkt. 4 og 5.

<sup>206</sup> Retningslinjer for tilskudd gitt i henhold til Samarbeidsavtale mellom Troms fylkeskommune og Statskog SF (vedlegg 6).

<sup>207</sup> Samarbeidsavtale mellom Sametinget og Statskog SF (vedlegg 7).

Avtalen skal sikre god kontakt mellom Statskog og Sametinget og omhandler disponeringer og tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, jf. samarbeidsavtalen punkt 3. Sametinget skal kontaktes skriftlig når Statskog vurderer å iverksette større grunn disponeringstiltak som kan påvirke de ovennevnte interesser, jf. samarbeidsavtalen punkt 4. Denne avtalen sikrer følgelig kun en bedre dialog mellom Statskog og Sametinget og medfører ingen annen forvaltningsdelegering til Sametinget som representativt organ i utmarksområdene. Det samme gjelder samarbeidsavtalen mellom Den Norske turistforening, Statskog SF og Norges Fjellstyresamband,<sup>208</sup> hvor formålet er å etablere et felles dialogforum som bidrar til allment friluftsliv og naturforvaltning. Samarbeidet tar sikte på lokal, bærekraftig næringsutvikling og økt verdiskaping i bygdene m.m., jf. samarbeidsavtalen punkt 4.

Samarbeidsavtalen mellom Statskog og NJFF bygger på ideene om bevaring av biologisk mangfold og bærekraftig forvaltning, og tilrettelegging av allment jakt, fiske og friluftsliv.<sup>209</sup> Formålet med avtalen er at allmennheten skal ha tilgang til jakt og fiske og tilbys det til rimelige priser, men at det skal gi Statskog et tilfredsstillende inntektsgrunnlag, jf. samarbeidsavtalen punkt 3. NJFF er en interesseorganisasjon som søker å ivareta fellesskapets muligheter for jakt og fiske, og er følgelig en pådriver for allmenn tilgang til disse rettigheter på statens grunn.

De gjennomgåtte samarbeidsavtaler som Statskog har inngått, trekker i den retning at Statskog ønsker dialog og innspill fra eksterne interesseorganisasjoner innenfor de felt hvor foreningene har faglig kompetanse. Dette for å sikre en best mulig forvaltning av utmarka. De fleste foreningene er også organisert på en slik måte at de har opprettede lokallag som, i tillegg til å ha faglig kompetanse, også har lokal kompetanse. Flere av lokallagene kan også sies å ha lokal forankring da de består av personer fra bygden hvor lokallaget tilhører. Det er imidlertid ingen samarbeidsavtaler som overfører myndighet fra Statskog til interesseorganisasjonene. Avtalene kan således ikke sies å være noe bidrag til at dagens forvaltningsordning i Nordland og Troms har reell lokal forankring.

Etter denne gjennomgang av Statskogs forvaltningsmyndighet må det konkluderes med at denne myndigheten ligger til Statskog som statsforetak underlagt Landbruks- og

---

<sup>208</sup> Samarbeidsavtale mellom Den Norske Turistforening, Statskog SF og Norges Fjellstyresamband (vedlegg 8).

<sup>209</sup> Samarbeidsavtale mellom Statskog SF og Norges Jeger- og Fiskerforbund (vedlegg 9).

matdepartementet. Det er ingen indikasjoner som gir grunn til å anta at forvaltningsordningen har noen form for lokal forankring på en slik måte som fjellstyrene har. De som har opparbeidede bruksrettigheter – lokalbefolkningen – har ingen særskilt adgang til å delta i forvaltningen av utmarka i Nordland og Troms.

### **5.1.2 Den daglige forvaltning av utmarka i Nordland og Troms**

Forvaltningen av jakt- og fiskerettighetene vil først behandles, deretter vil beiteretten og de andre jordbrukstilknnyttede rettigheter behandles før inntekter og eventuelle økonomiske overskudd som følger av forvaltningen av utmarka, gjennomgås og vurderes.

Jaktrettighetene er regulert gjennom viltloven og rettighetene til fisket reguleres av lakse- og innlandsfiskeloven. Disse lovene er supplert med detaljerte bestemmelser i forskrift om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning.<sup>210</sup> På statsgrunn er småviltjakt og fangst tillatt mot løsning av jaktkort og betaling av vederlag for norske statsborgere og for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge, jf. viltl. § 31 første ledd. Det fremgår av forskrift om jakt og fangst mv. på statsgrunn § 1 at viltet og fisken skal forvaltes på en slik måte at hensynet til det biologiske mangfoldet ivaretas. Innenfor denne rammen skal ressursene utvikles for å sikre allmennhetens tilgang til jakt, felling, fangst, fiske og friluftsliv, og fremme det lokale næringslivet. Allmennhetens tilgang til disse naturressursene og mulighetene for å utnytte ressursene er følgelig et sentralt hensyn og en grunnleggende målsetting. Dette formål er svært likt formålet til forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning § 1, bortsett fra at sistnevnte bestemmelse i tillegg henviser til at ressursene skal utvikles med sikte på å ivareta rettighetene som følger av fjellova. Forvaltningen etter denne forskriften administreres av Statskog i samsvar med viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven, jf. forskriften § 2. Denne forvaltningen består i å foreta reguleringer av jakten, fangsten eller fisket dersom dette er nødvendig, jf. forskriften § 4.

Statskog har fastsatt regler for småviltjakt fra 2013, hvor det fremgår at Statskog har myndighet til å innføre reguleringer i jakten, og disse reguleringer kan være begrensninger av antall jegere, jakttid, endringer av jaktområdet, eller innføring av kvote og fangstbegrensning.<sup>211</sup> Statskogs forvaltningsansvar innbefatter også salg av jakt- og fiskekort, og prisfastsettelse på kortene, jf. forskriften § 9 tredje ledd. Hovedregelen hva gjelder pris for

---

<sup>210</sup> FOR-2007-08-20-987.

<sup>211</sup> Regler for småviltjakt i Statskog (vedlegg 10).

småviltjakt og fangst er at denne skal være lik for jakt med og uten hund, og at prisen korttidskort skal være lik for innenbygdsboende og utenbygdsboende. For langtidskort kan det imidlertid settes lavere pris for fast bosatte i kommunen enn for utenbygdsboende, jf. forskriften § 10. Dette skiller seg fra reglene om jakt med eller uten hund på statsallmenningen. Som nevnt ovenfor angir fjell. § 23 første ledd en hovedregel om småviltjakt uten hund under like vilkår, mens fjellstyrene kan gi løyve til å drive fangst av småvilt og jakt med hund på småvilt. Løyva kan gis både til innenbygdsboende og utenbygdsboende, jf. fjell. § 23 andre ledd.

Dette skillet tilsier at statsgrunn utenom statsallmenning i enda større grad legger til rette for like jaktmuligheter for allmennheten, uten å preferere innenbygdsboende. Det er egne detaljerte regler for annen type jakt, og også dette forvaltes av Statskog. Som et ledd i forvaltningen kan Statskog pålegge jegere og fiskere å avgi rapport om utbytte, jf. forskriften § 7 andre ledd. Denne plikten fremgår på [www.inatur.no](http://www.inatur.no) sine nettsider når man der velger hvilke typer kort man ønsker å kjøpe. At jaktkortene nå også skal aktiveres er et ledd for å sikre en bedre fangstrapportering som skal brukes til at bestanden holdes på et bærekraftig nivå.

I lakse- og innlandsfiskeloven § 1 fremgår det at formålet med loven er å sikre at naturlige bestander av de artene som omfattes av loven, forvaltes på en bærekraftig måte, og innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene til det beste for rettighetshaverne og allmennheten for øvrig. Slik jaktretten reguleres på statsgrunn gis det også tilgang til fiske på statsgrunn for alle som det siste året har vært og fortsatt er fast bosatt i Norge, jf. laksfl. § 22 første ledd. I likhet med jaktretten etter villtloven gis det en vid adgang for fiske som ikke preferer innenbygdsboende, men som bestreber en lik tilgang for allmennheten. Det kan imidlertid fastsettes nærmere regler om prisendring, fortrinnsrett for fast bosatte i kommunen eller andre ting, jf. laksfl. § 22 tredje ledd. Dette blir ytterligere regulert av forskrift om jakt og fangst mv. på statsgrunn § 9 tredje ledd hvor det fremgår at Statskog, i tillegg til å regulere pris og salg av jaktkort, også er ansvarlige for fiskekortene. Ut over dette gir ikke forskriften nærmere bestemmelser om innlandsfiske, men for fiske i sjø etter anadrome laksefisk må det gis utvisning av lakseplass før fiske kan skje, jf. § 15 første ledd. Denne bestemmelse vil ikke behandles ytterligere. Hva gjelder personer uten fast bosted i Norge kan også disse, etter søknad, få tilgang til jakt og fiske etter forskriften, jf. § 18 tredje ledd.

Slik det fremgår av viltloven og lakse- og innlandsfiske\_loven, med tilhørende forskrift, er forvaltningen av jakt, fangst og fiske nokså likt regulert. Dette kommer frem både gjennom formålene til forvaltningen, men også gjennom den innholdsmessige forvaltningsmyndighet som tilligger Statskog.

Etter dette kan det slås fast at Statskogs adgang til å forvalte rettighetene på statsgrunn må karakteriseres som vid. Det er bare lovgivningen som setter rammer for Statskogs forvaltningsadgang, ingen rettighetshavere setter skranker for forvaltningen slik som i statsallmenningene.

### **5.1.3 Disponering av inntekter og overskudd**

I punkt 4.2.1 ble fjellstyrenes inntekter og overskudd behandlet. Inntektene og utgiftene på statsallmenningens grunn går inn i såkalte fjellkasser, og overskuddet i fjellkassen skal tilbakeføres til ulike tiltak i allmenningen. For de områder som er underlag fjellova er det også opprettet et grunneierfond hvor Statskogs grunneierinntekter inngår. Dette er i samsvar med det grunnsyn om at verdier som skapes av ressursene i utmarka skal tilbake til lokalsamfunnet.

På statsgrunn i Nordland og Troms foreligger ingen slik fjellkasse eller noe grunneierfond som tilbakefører inntekter og overskudd som utmarka kaster av seg. Her blir alle utgifter og inntekter av forvaltningen ført inn i Statskogs budsjett, og til dets eier; Landbruks- og matdepartementet. Isolert sett er dette et moment som taler for at det forvaltningsregime som er i Sør-Norge i større grad bidrar til lokal utvikling ved at overskuddet av forvaltningen går tilbake til allmenningen. Statskog betaler på lik linje med alle andre foretak i Norge skatt av overskuddet, men for øvrig tilfaller Statskogs overskudd i utbytte til Landbruks- og matdepartementet som er ansvarlig for Statskog som statsforetak og således bestemmer hva overskuddet skal benyttes til. Styret i Statskog er også delaktig hva gjelder anvendelsen av Statskogs overskudd.

Statskog gir på noen punkter tilbake til lokalsamfunnet hvor forvaltningen av utmarka foregår. Dog er det meste av tilbakeføringen indirekte og ikke nødvendigvis likt fordelt for de områdene hvor forvaltningen skjer. De ansatte på Statskogs lokalkontorer betaler skatt av sin lønn og bruker penger der de bor. Dette er et punkt som viser at det tilfaller penger til lokalmiljøet gjennom den desentraliserte struktur som Statskog har. Det er vel og bra at Statskogs ansatte betaler skatt og at det på den måten tilfaller penger til området de bor, men

dette har ingen overføringsverdi i diskusjonen om hvordan overskuddet av utmarksforvaltningen anvendes.

Etter avtale med Nordland og Troms fylkeskommune har Statskog vedtatt å tilbakeføre en million av overskuddet hvert år til ulike formål i disse to fylkene. Det er ønskelig fra Statskogs styre at disse pengene tilfaller områder hvor det anses som en stor grunneier. Ordningen er omtalt som «Statskogordningen» og taler for at Statskog gir tilbake til områdene hvor deres forvaltning utøves. Ordningen er organisert på en slik måte at det – gjennom søknad – gis til de formål som passer til det pengene er tenkt til.

Som ansvarlig departement over Statskog gir Landbruks- og matdepartementet en årlig støtte til Statskog for forvaltningen av Nordland og Troms, og av departementets budsjett for 2018 fremgår det at det forslås å gi 14 293kr i støtte i 2018.<sup>212</sup> Denne utbetalingen er en direkte følge av at Statskog er et statsforetak og underlagt departementet. I så henseende er det nærliggende å tro at denne utbetalingen bortfaller dersom forvaltningsstrukturen i Nordland og Troms endres slik flertallet i Samerettsutvalget II konkluderte med; nemlig et privat rettssubjekt som grunneier.

Oppsummert viser dette at Statskog på flere punkter gir tilbake midler til de områder hvor de er grunneier, men ordningen kan ikke anses for å være ubestridt grunnet i at verdiene tilhører lokalbefolkningen, men snarere fordi Statskog er grunneier der.

Det konkluderes med at forvaltningsmodellen i Nordland og Troms skiller seg fra statsallmenningens regime på følgende punkter: For det første selve styringen og administreringen av bruksrettighetene, for det andre på hvilken måte lokalbefolkningen kan delta i forvaltningen og for det tredje hvordan overskuddet ressursene i utmarka kaster av seg administreres. Dette er et klart og viktig argument som taler for at forvaltningsregimene stiller lokalbefolkningen ulikt og som således taler for at en endring i alle fall bør *vurderes*. Hvorvidt det faktisk bør skje en endring av forvaltningsordningen på statsgrunn i Nordland og Troms vil behandles ytterligere senere i avhandlingen.

---

<sup>212</sup> Statsbudsjettet 2018, Landbruks- og matdepartementet, Prop. 1 S (2017-2018), kap. 1151, post 70.

## 5.2 Hålogalandsallmenningen – et forslag fra SRU II<sup>213</sup>

Etter Samerettsutvalget IIs utredning fra 2007 konkluderte flertallet med at en hensiktsmessig forvaltningsordning for Nordland og Troms ville være å etablere et nytt rettssubjekt som skulle overta grunneirollen til Statskog. Organet ble omtalt som Hålogalandsallmenningen, derav navnet hålogalandsloven for vedkommende lov som skulle regulere det nye forvaltningsregimet. Flertallet vurderte en modell enten basert på finnmarksloven eller fjellova, men forslaget ble gitt med inspirasjon fra begge forvaltningsregimene og som munnet ut i hålogalandsloven. Deler av mindretallet foreslo en revisjon av Statskog, og også denne vil vurderes. Det som i hovedsak lå til grunn for en slik endring som flertallet foreslo var i korte trekk lokal representasjon for rettighetshaverne i utmarksområdene, inntektsfordeling etter forvaltningen som sikrer at overskudd faller tilbake til utmarka der hvor forvaltningen foregår og sikre at samiske rettigheter og øvrige individuelle og kollektive rettigheter fastsatt på særskilt rettsgrunnlag ivaretas tilstrekkelig etter interne og folkerettslige regler. I tillegg er loven tiltenkt å gi innbyggerne i Nordland og Troms de samme bruksrettighetene som tilfaller den øvrige befolkningen i landet. Hålogalandsloven har til nå ikke resultert i noen ny lov, men er kommet til uttrykk i Samerettsutvalget IIs utredning med bemerkninger. Den vil i korte trekk gjennomgå slik at det kan gi grunnlag for vurdering av om denne ordning vil være en hensiktsmessig løsning for forvaltningen i Nordland og Troms.

Formålsbestemmelsen fremmer at grunnen skal disponeres på en «balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i området, allmennheten for øvrig og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv og i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser», jf. hålogalandsloven § 1. Av bestemmelsen kommer det frem at ulike grupperinger trekkes frem som særskilt viktige områder som loven skal ivareta. Det er symbolsk sett viktig at «innbyggerne i området» er eksplisitt uttalt og den først nevnte gruppen som loven skal ivareta. Denne gruppen er den viktigste årsak til et ønske om endring fra dagens forvaltningsordning til flertallets forslag og således er det et sentralt poeng å fremheve denne gruppen i formålsbestemmelsen. Det er imidlertid klart at også allmennheten for øvrig skal ivaretas slik at allemannsrettene forblir tilgjengelige, slik Statskog skal være en garantist for. Formålsparagrafen fremhever også samisk kultur og reindrift som et sentralt hensyn i loven. I tillegg fremgår det av § 4 at loven ikke gjør inngrep

---

<sup>213</sup> NOU 2007:13, s. 1170 flg. Alle bestemmelser i flertallets forslag henvises til denne kilde.



i kollektive og individuelle rettigheter som er fastsatt på særskilt rettsgrunnlag, deriblant reindrift. Etter min mening tilsier dette at det ikke bør være nødvendig å presisere dette senere i loven.

Det er flere bestemmelser i loven som har en slik presisering og et eksempel på unødvendig eksplisitt fremhevelse av samiske rettigheter fremgår av hålogalandsloven § 33, hvor utmarksstyret «kan, under hensyntagen til samiske og lokale bruksrettigheter og reindriftens rettigheter, gi bestemmelser om utnyttelse av ressurser som nevnt i §§ 29 og 30». Når en presisering av samiske rettsforhold fremgår av lovens formålsbestemmelse må det av retts tekniske hensyn og enkelheten for øvrig være tilstrekkelig at de fremgår der for at dette hensyn skal gjelder for hele loven, med mindre noe annet fremgår uttrykkelig. Dette er også fremhevet i merknadene til loven hvor flertallets utvalg uttaler at presiseringen i § 33 har «liten rettslig betydning ettersom det samme fremgår av den generelle bestemmelsen i § 31, jf. også formålsparagrafen i § 1. Det antas at dette likevel kan være en nyttig påminnelse for de respektive utmarksorganene».<sup>214</sup> Dette mener jeg understreker at presiseringen er overflødig, all den tid lovbestemmelers formål ikke er å bedrive voksenopplæring gjennom påminnelser.

At slike presiseringer – og særlig i retning av samiske rettigheter – fremgår overflødig og unødvendig kan i tillegg motvirke det viktigste hensyn til loven, som er at lokalbefolkningen og rettighetshaverne skal stilles likt etter deres rettigheter uten hensyn til om vedkommende er samisk eller ikke.

Hålogalandsallmenningen skal være eierorganet som skal forestå som grunneier av all statsgrunn i Nordland og Troms, og som en følge av å være et «eget rettssubjekt» vil de ha selvstendig eierrådighet i forhold til staten og vil ikke kunne instrueres av det offentlige med hjemmel i den alminnelige instruksjonsmyndigheten, jf. hålogalandsloven § 5. Flertallet har foreslått lovfestet at representanter fra reindriftsnæringen bør være med i dette styret, jf. § 6. Reindriften har en sentral rolle hva gjelder forvaltningen i fylkene, men det kan diskuteres om det i så tilfelle burde vært lovfestet at også landbruksnæringen skulle vært representert, all den tid det er en tradisjonsrik og viktig næring i områdene. Om dette uttaler flertallet at jordbruksinteressene må antas å være så viktige, «at det må formodes at oppnevningsorganene

---

<sup>214</sup> *Op. cit.*, s. 1196.

vil sørge for at disse vil bli representert i Hålogalandsallmenningens styre også om de ikke er forpliktet til dette ved lov».<sup>215</sup> Dette tilsier at det enten er så viktig at det bør lovfestes, eller at disse rettighetene er så viktige at det ikke er nødvendig at verken reindrifts- eller landbruksnæringen trenger å ha en lovfestet representasjon. Dette vil imidlertid ikke problematiseres ytterligere.

Flertallets forslag har i § 23 lovfestet at enhver region i Nordland og Troms skal ha et eget utmarksstyre. Disse utmarksstyrene skal ha ansvar for forvaltning av grunnen som Hålogalandsallmenningen eier, i likhet med fjellstyrene som er underlagt fjellova. Oppnevningen av medlemmene i utmarksstyret svarer til måten fjellstyrene blir dannet på, og i så måte henvises det til punkt 4.2.1. Det må imidlertid presiseres at fjellstyrene er opprettet i enhver kommune hvor det er statsallmenning, mens de foreslåtte utmarksstyrene skal ha ansvar for hver sin region, som vil omfatte flere kommuner og følgelig større utmarksområder. Flertallet har sett det som unaturlig å oppsplitte organiseringen til kommunenivå, og hensynet til geografisk utstrekning samt lokalmiljøenes deltakelse i forvaltningen tilsier at den regionale ordning i størst grad vil ivareta dette.<sup>216</sup> Jeg støtter flertallets vurdering i at en regional forvaltningsstruktur vil være et bidrag til mer reell lokal deltakelse, samt skape en oversiktlig og strukturert styreform ved å ha nokså få utmarksstyrer. Jeg er imidlertid spørrende til at denne ordning er bedre enn en struktur helt ned på kommunenivå slik som i statsallmenningene. Et moment som imidlertid styrker flertallets modell er at oppnevningen til styrene skjer ved kommunene hvor styrene har sitt geografiske område, jf. § 23 tredje ledd. Det er kommunene som best kjenner sitt område og som har kompetanse til oppnevningen. Et viktig ledd som bidrar til lokal tilknytning, gjennom utmarksstyrenes struktur, er at styrene «er frittstående organer, og verken administrativt, organisatorisk eller på noen annen måte underlagt Hålogalandsallmenningen», jf. hålogalandsloven § 23 andre ledd.

De regionale utmarksstyrene styrer altså forvaltningen av utmarka selv uten instruksjonsmyndighet fra eierorganet, og dette sikrer reell lokal deltakelse i forvaltningen. Hålogalandsallmenningens styre skal administrere eierskapet slik som FeFo gjør i Finnmark, og slik Statskog er organisert på statsallmenningsgrunn, jf. hålogalandsloven kapittel 2.

---

<sup>215</sup> *Op. cit.*, s. 676.

<sup>216</sup> *Op. cit.*, s. 687.

Inntekter som følger av utmarksstyrenes forvaltning skal inn i en utmarkskasse, og utgifter som medfølger derav skal belastes fra samme kasse. Utmarkskassene skal opprettes for ethvert utmarksstyre, jf. Hålogalandsloven § 25. Et eventuelt overskudd av utmarkskassen skal benyttes til «tilretteleggingstiltak, oppsyn og liknende tiltak i det aktuelle forvaltningsområde, og dersom det er midler kan det av overskuddet bevilges midler til formål som tar sikte på å styrke næringsgrunnlaget i bygder i regionen, og herunder også bevilges midler til allmennyttige formål i disse bygdene», jf. § 25 tredje ledd. Inntektene som inngår i utmarkskassen er de midler som stammer fra Hålogalandsallmenningens festeinntekter og inntektene fra jakt, fangst og fiske samt annen utmarksutnyttelse som medfører inntekter. Når det gjelder festeinntektene er det et skille fra Statskogs inntektsdisponering i statsallmenning til flertallets forslag om at halvparten av Hålogalandsallmenningens festeinntekter skal utbetales til vedkommende utmarksstyre, jf. § 16. Det skilles følgelig ikke mellom festeinntekter fra hytter og hotell og øvrige festeinntekter, men at halvparten av alle festeinntekter tilfaller utmarksstyret. Utmarkskassen har for øvrig store kontaktflater med fjellstyrenes fjellkasse, og kjennetegnes ved at alt av midler som er til overs skal tilfalle det område hvor forvaltningen har foregått. Dette er en svært viktig endring som medfører at inntekter som medfølger utmarka i et bestemt område kommer tilbake til sin rett – nemlig tilbake til området i form av utbedring, utvikling og fornyelse.

Bruksrettighetene som gis i medhold av Hålogalandsloven følger av §§ 27-30 og er i stor grad de samme som følger av fjellova kapittel IX-XII. Det største skillet fra dagens forvaltningsordning til flertallets forslag gjelder de rettighetene som ligger til jordbrukseiendommene, karakterisert som de «egentlige allmenningsrettighetene». Som nevnt tidligere er det fastslått at det foreligger beiterett på allmenningsrettslig grunnlag,<sup>217</sup> men for de øvrige rettighetene som fremgår av § 28 gis det i dette forslaget betydelige utvidelser for landbruksnæringen, som i stor grad sidestiller næringen slik den er regulert i Sør-Norge.

Når det gjelder administreringen av bruksrettighetene vil utmarksstyrene få en tilsvarende rolle som fjellstyrene har etter fjellova. Dette innebærer at de er ansvarlige for enkeltsaker om bruksrettighetene, det være seg behandling av søknader om utvising av tilleggsjord eller andre forhold, jf. Hålogalandsloven § 32. Forvaltningsrollen vil også innebære å fastslå

---

<sup>217</sup> Rt-1991-1311, s. 1323.

begrensninger i eksempelvis småviltjakt ved å innføre kvoter, forkorte jaktperioder eller andre tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning av artsmangfoldet i utmarka, jf. § 33.

I dag er det Statskogs fjelltjeneste som for det meste utøver den daglige forvaltning i felten. Dersom hålogalandsloven innføres er det foreslått at utmarkstyrene selv skal gjøre denne jobben, slik det også er for fjellstyrene. Dette innebærer at en ikke følger finnmarkslovens struktur på dette punkt ved å overføre disse oppgavene til SNO.<sup>218</sup>

### 5.3 Revidert Statskog – et forslag fra SRU II<sup>219</sup>

Samerettsutvalgets mindretall la frem et forslag omtalt som «Revidert Statskog».

Mindretallets utgangspunkt var at Statskog fortsatt burde være grunneier over statsgrunnen i Nordland og Troms. Mindretallets prinsipielle syn var at dagens «forhandlingsregime» er betydelig mer fleksibelt og dynamisk enn der hvor regimet baseres på en lov, selv om lovverket sikrer langsiktighet og forutsigbarhet.<sup>220</sup> Dog er deres forslag fremsatt i lovs form. Lovforslaget omtales i oppgaven som «Revidert Statskog» selv om lovutkastet ikke inneholder noen tittel.<sup>221</sup> Lovens virkeområde er all statsgrunn i Nordland og Troms som Statskog eier i kraft av § 5, jf. § 2.

Begrunnelsen for at mindretallet foreslår Statskog som grunneier er at for:

«de næringsmessige utfordringer man står overfor i indre deler av Nordland og Troms vil et statsforetak med ressurser, nettverk og evne til å gjennomføre konkrete næringsprosjekter være et tjenlig redskap for kommunale, regionale og statlige myndigheter».<sup>222</sup>

Statskog vil i forlengelsen av dette være omfattet av begrepet «stordriftsfordeler» som innebærer at elementer som rasjonalitet, reduserte kostnader, minsket sårbarhet og styrket kompetanse blir styrket.<sup>223</sup>

Lovens formål er at grunnen skal forvaltes på en økologisk bærekraftig måte, med sikte på langsiktig verdiskapning for samfunnet og til det beste for eier, rettighetshavere, og

---

<sup>218</sup> NOU 2007:13, s. 728.

<sup>219</sup> *Op. cit.*, s. 1204 flg. Alle bestemmelser med henvisning til dette forslag viser til denne kilde.

<sup>220</sup> *Op. cit.*, s. 733.

<sup>221</sup> *Op. cit.*, s. 1204.

<sup>222</sup> *Op. cit.*, s. 737.

<sup>223</sup> *Ibid.*

allmennheten for øvrig, jf. § 1. I tillegg skal det tas tilbørlig hensyn til blant annet samisk kultur. Formålsbestemmelsen er nokså lik flertallets forslag, bortsett fra noen momenter som er en naturlig følge av at grunneieren forblir Statskog. Det som i størst grad skiller «Revidert Statskog» fra dagens forvaltningsregime er at det foreslås opprettet utmarksstyrene i likhet med flertallets forslag, jf. § 6.

Utmarksstyrene skal være regionale, og skal disponere over ressurser, utarbeide forslag og avgi uttalelser i ulike saker som omfattes av forvaltningen. Det er ikke fremhevet at utmarksstyret skal være et frittstående organ, men det kan se ut til at det skal være et nokså nært samarbeid mellom utmarksstyrene og Statskog, både i den daglige forvaltning og rettslig sett. Mindretallet foreslår, i motsetning til flertallet, at fylkeskommunene skal oppnevne representanter, i samråd med kommunene, i tillegg til at Sametinget og reindriftsnæringen oppnevner representanter, jf. § 6 andre ledd. Mindretallet har således ikke foreslått at landbruksnæringen skal ha en lovfestet representasjon i utmarksstyrene.

Mindretallet foreslår å opprette en utmarkskasse for hvert utmarksstyre, og at styrets disponering av inntektene følger av en årlig tildeling fra Statskog, i tillegg til inntekter fra utvisning av beite, seter og tilleggsjord, jf. § 8. Denne tildelingen fra Statskog vil i stor grad erstatte flertallets forslag, som sammenfaller med fjellovas ordning, om å opprette grunneierfond for Statskog hvor deler av festeinntektene overføres til utmarksstyrene. Det er vanskelig å slå fast hvilken ordning som anses som mest hensiktsmessig fra et økonomisk perspektiv, men det er klart at festeinntektene bidrar med betydelige inntekter,<sup>224</sup> og det trekker i retning av at en slik ordning hvor et grunneierfond opprettes er å foretrekke. Dette vil sikre forutsigbare inntekter som ikke legger opp til årlige vurderinger fra grunneieren. Etter § 9 kommer det frem at formålet med tildelingen i stor grad sammenfaller med grunneierfondets formål med tilbakeførte midler til styrene som forvalter områdene.

Etter § 10 er det foreslått at det skal utarbeides en samlet regional plan for forvaltning og utvikling av områdene. Planen skal utarbeides i samarbeid mellom de enkelte styrene og Statskog. Denne ordning er ikke i flertallets forslag og grunnen til dette er nok at de har det prinsipielle syn om at utmarksstyrene er frittstående organer som ikke er underlagt Statskog. Mindretallet uttaler at denne strukturen vil styrke den regionale og lokale medinnflytelse i

---

<sup>224</sup> *Op. cit.*, s. 738.

forvaltningen, som medfører at innflytelsen vil være noe mer, både med hensyn til formelle rammer og oppgaver, utover hva som i dag foreligger med den samarbeidsordning som Statskog har med ulike samarbeidsutvalg og foreninger.<sup>225</sup> Ordet «medinnflytelse» må defineres på en slik måte at man har en viss anledning til å påvirke andre til å utøve en handling i den retning man mener er riktig. Denne innflytelsen kan være større eller mindre, altså man kan ha anledning til å utøve innflytelse på andre, men hvor det er den andre part som likevel tar den endelige beslutning. For mindretallets forslag virker det som at medinnflytelsen er nokså stor, men den skiller seg likevel nokså kraftig fra flertallets forslag om at styrene skal være «frittstående» og hvor selve forvaltningsmyndigheten ligger til utmarksstyrene på samme måte som for fjellstyrene i Sør-Norge. Denne ordning som mindretallet foreslår kan ende i at dagens ordning i stor grad fortsetter, hvor Statskog samarbeider lokalt, men hvor den reelle beslutningsmyndigheten og representasjonen tilligger statsforetaket.

I tillegg til de ulikheter som til nå foreligger er det forskjeller mellom flertallets og mindretallets forslag hva gjelder selve bruksrettighetene. Flertallet innfører, likt fjellova, at beiterett er en lovfestet bruksrettighet, i tillegg til at styrene kan utvise seter og tilleggsjord. Mindretallet har foreslått at alt dette må utvises av utmarksstyrene all den tid disse bruksrettighetene ikke er endelig fastslått i Nordland og Troms. I realiteten er forskjellen kun gjeldende for beiteretten. Mindretallet presiserer i merknaden til bestemmelsen at den ikke griper inn i de allmenningsrettslige beiterettighetene som følger av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms,<sup>226</sup> og etter min mening bør dette tilsi at beiteretten da bør være lovfestet slik flertallet har foreslått. Denne rettigheten har blitt fastslått i rettspraksis, og vil således kun være en kodifisering av allerede gjeldende rett. Det vil være forvanskende med en slik bestemmelse som ikke gir de bruksrettighetene som rettighetshaverne egentlig har krav på. Hva gjelder jakt, fangst og fiske legger mindretallet til grunn at dagens lovverk med tilhørende forskrifter skal være gjeldende for forvaltningen, jf. «Revidert Statskog» § 16. Nåværende forskrift<sup>227</sup> viser uttrykkelig at Statskog er forvaltningsansvarlig på dette området og dersom utmarksstyrene skal ha reell forvaltningsmyndighet fordrer det at forskriften endres slik at all forvaltningsmyndighet til de fornybare ressursene som der fremgår overføres

---

<sup>225</sup> *Op. cit.*, s. 740.

<sup>226</sup> *Op. cit.*, s. 1211.

<sup>227</sup> Forskrift om jakt og fangst mv. på statsgrunn § 2.

til utmarksstyrene. I motsatt fall vil utmarksstyrenes forvaltningsmyndighet, som bidrar til reell lokal deltakelse, være et endret regime uten innhold.

## **6 Allmenningsretten i Finnmark**

Da finnmarksloven trådte i kraft 1. juli 2006 ble eierskapet og forvaltningen av store deler av utmarka i Finnmark gjenstand for en betydelig endring. Grunneierretten som var underlagt Statskog ble overført til FeFo. Hvem som er utmarkas opprinnelige og rette eiere er dog ennå til dels uklart og var grunnen til at Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark ble opprettet. Etter hvert som felter utredes og avklares må man anta at deler av de områder som i dag er underlagt FeFos eierskap, overføres til de som derav anses som rettmessige eiere. Avhandlingen vil ikke behandle de historiske eierforhold for å vurdere «den egentlige eiers status» ytterligere enn hva som allerede er gjort. Dette kapittelet vil behandle dagens forvaltningsregime for å vurdere hvorvidt de med opparbeidede bruksrettigheter har mulighet til å delta i forvaltningen.

### **6.1 Retten til land og vann i medhold av finnmarksloven**

Finnmarksloven regulerer retten til – og forvaltningen av – land og vann i Finnmark fylke. Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en «balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv», jf. finnml. § 1. I forkant av den fastsatte formålsbestemmelse var det debatt om ordlyden «allmennheten for øvrig» skulle tilføyes, noe som fremgikk av regjeringens lovutkast.<sup>228</sup> Denne ordlyd ble imidlertid tatt ut da flertallet i justiskomiteen mente at lovens hovedformål er å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, og at allmennheten uansett fortsatt skal ha adgang til de fornybare ressurser i Finnmark.<sup>229</sup> Et flertall i Justiskomiteen har uttalt at finnmarkslovens formål anses som tredelt, (1) idet loven er et viktig ledd i arbeidet med å avklare og sikre samenes rettsstilling i Norge, (2) ved at loven skaper ro og stabilitet rundt

---

<sup>228</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), s. 144.

<sup>229</sup> Innst. O. nr. 80 (2004-2005), s. 32.

rettsforholdene knyttet til land og vann i fylket og (3) ved at loven legger til rette for løsninger som motiverer til samarbeid og verdiskapning.<sup>230</sup>

Loven slår videre fast at det ikke gjøres inngrep i de kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet på selvstendig rettsgrunnlag, eller rettighetene reindriftsutøverne har på selvstendig grunnlag eller etter reindrifftsloven, jf. finnml. § 5 andre ledd. Rettighetene som fastslås i loven er en kodifisering av allerede gjeldende rett basert på selvstendig rettsgrunnlag, som alders tids bruk. Det har imidlertid versert uenigheter og uklarheter vedrørende eierforhold og bruksforhold i Finnmark, og følgelig var det grunn til å markere rettssituasjonen klart i loven ved å eksplisitt uttale at samene *har* kollektive og individuelle rettigheter til land og vann, jf. finnml. § 5 første ledd.<sup>231</sup>

Det som i det følgende skal behandles er Finnmarkseiendommens rettslige forankring som grunneier og forvaltningsorgan, deretter vil lokalbefolkningens adgang til å delta i forvaltningen av utmarka vurderes, og eventuelt hva denne adgang inneholder, før det redegjøres for bruksrettighetene som følger av loven.

### **6.1.1 Rettslig forankring og forvaltningsmyndighet**

I medhold av finnml. § 6 er FeFo et eget rettssubjekt som skal forvalte grunn og naturressurser som det eier. Dette er det rettslige grunnlaget for en ny forvaltningsordning i Finnmark.<sup>232</sup> I denne bestemmelse fremgår det at finnmarksloven skiller seg fra fjellova og den foreslåtte hålogalandsloven da FeFo ikke bare skal være grunneier, men også forvalte de fornybare ressurser i fylket, slik Statskog er organisert i Nordland og Troms. Ved denne ordning går loven også bort fra samerettsutvalgets forslag om en utmarksforvaltning på kommuneniva, hvor de begrunner dette med at:

«For å realisere hovedhensynet bak kommuneordningen, som er å styrke lokalbefolkningens muligheter til å bruke utmarksgodene, er det ikke tilstrekkelig å gi kommunens innbyggere sterkere bruksrettigheter. De må ved sine organer, også gis innflytelse på bruken av disse goder. Når rettighetene skal avgrenses til kommunen og

---

<sup>230</sup> Innst. O. nr. 80 (2004-2005), s. 48.

<sup>231</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), s. 106.

<sup>232</sup> *Op. cit.*, s. 107.



tillegges innbyggerne der, vil utmarksforvaltningen måtte legges på samme nivå, slik at utmarksorganet i kommunen forvalter rettighetene på vegne av rettshaverne».<sup>233</sup>

Som en følge av dette er det betimelig å spørre om denne endring har ført til at lokalbefolkningen i Finnmark er bedre stilt med tanke på retten til land og vann, og deres deltakelse i forvaltningen. Etter dette må det behandles og vurderes om FeFos styre, enten direkte eller indirekte, representerer rettighetshaverne som er befolkningen i Finnmark. En viktig erkjennelse i tilknytning til forvaltningen i Finnmark er Tønnesens syn på fylkets utmark som flere allmenninger.<sup>234</sup> Dette syn underbygger det faktum at områdene i Finnmark har ulikheter både hva gjelder de rettigheter som de lokale fra gammelt av har opparbeidet og hvordan områdene må forvaltes, som kan anses som et argument for lokal forvaltning. Grunnsynet for forvaltningen på statsallmenningsgrunn burde også tas med som tese når forvaltningsmodellen i Finnmark skal vurderes.

### **6.1.2 Skillet mellom opparbeidet bruksrett, forvaltningsmyndighet og eiendomsrett**

Januar 2018 avsa Høyesterett i plenum dom om Nesseby-bygdelag skulle tilkjennes bruksrettigheter og forvaltningsmyndighet over et geografisk avgrenset område i kommunen.<sup>235</sup> Høyesterett konkluderte med at befolkningen i Nesseby har opparbeidede bruksrettigheter, men at FeFo – som grunneier – har forvaltningsmyndighet over utmarka. Etter Nesseby-saken er det klart at det foreligger et skille mellom opparbeidet bruksrett, forvaltningsmyndighet og eiendomsrett.

Høyesterett uttaler at det ikke er «holdepunkter for at lovens alminnelige regler ikke gjelder i den utstrekning anvendelsen av dem ikke innebærer inngrep i de opparbeidede rettighetene med det innholdet de har».<sup>236</sup> En sentral vurdering var altså å fastslå bruksrettighetenes *innhold*, for å avgjøre om FeFo – som eier – eller Nesseby bygdelag – som rettighetshaver – har forvaltningsmyndighet over utmarka i Nesseby.<sup>237</sup> Dette vil igjen ha betydning for

---

<sup>233</sup> NOU 1997:4, s. 222.

<sup>234</sup> Tønnesen (1979), s. 312-313.

<sup>235</sup> HR-2018-456-P.

<sup>236</sup> *Op. cit.*, avsnitt 112.

<sup>237</sup> *Op. cit.*, avsnitt 117.

forholdet mellom finnml. §§ 5 andre ledd og 21 andre ledd på den ene siden og § 27 på den annen side.

Selv om resultatet ble at de med opparbeidede bruksrettigheter ikke fikk tilkjent forvaltningsmyndighet, uttaler Høyesterett at dersom man har eiendomsrett over en eiendom er en naturlig forlengelse av dette at man også har forvaltningsmyndighet, men at det ikke er noe «prinsipielt i veien for at en bruksrett også kan omfatte en rett til forvaltning av bestemte ressurser».<sup>238</sup> I forlengelsen av dette vurderte Høyesterett om befolkningen i Nesseby har opparbeidede bruksrettigheter basert på reglene om alders tids bruk i en slik utstrekning slik at den *også* kunne gitt grunnlag for rett til forvaltning av naturressursene.<sup>239</sup> Høyesterett viser med dette at forvaltningsmyndigheten ikke er en naturlig og direkte følge av å ha opparbeidede bruksrettigheter, og således vil forståelsen av finnml. §§ 5 andre ledd og 21 andre ledd være at FeFo kan ha forvaltningsmyndighet etter § 27 selv om rettighetene bygger på selvstendig rettsgrunnlag. Dette innebærer at rettighetshaverne stilles i en dårligere stilling, hva gjelder forvaltning, enn bruksrettshaverne på statsallmenningens grunn. Det må imidlertid stilles spørsmål om denne ulikheten i bunn og grunn er et resultat av at selve forvaltningsstrukturen under finnmarksloven og fjellova er prinsipielt ulike.

Høyesterett viser til at Finnmarkskommisjonens rapport skiller mellom *selvstendig* rettsgrunnlag og *særlig* rettsgrunnlag, og at denne begrepsbruk bygger på en allmenningsrettslig terminologi der en kollektiv bruksrettighet ikke kan anses som en «særrett» eller en «særlig rett».<sup>240</sup> Denne begrepsbruk viser et viktig skille mellom kollektive bruksrettigheter som bygger på reglene om alders tids bruk og individuelt opparbeidede bruksrettigheter ved *særlig* rettsgrunnlag. Det siste må muligens vurderes å kunne gis større rettigheter i form av forvaltningsmyndighet og muligens eiendomsrett enn bruksrett bygget på selvstendig rettsgrunnlag. Høyesteretts uttalelse om at dette skillet «bygger på en allmenningsrettslig terminologi» kan jeg ikke følge. Det fremgår av fjell. § 1 tredje ledd at rettigheter i statsallmenningene som følger av «særleg heimel» ikke går inn under loven. Det har allerede vært vist til at denne ordlyd sikter til blant annet reglene om alders tids bruk. Dermed er det korrekt at «særlig» rettsgrunnlag følger den allmenningsrettslige terminologi, men ikke at terminologien etter loven skiller mellom dette begrep og «selvstendig»

---

<sup>238</sup> *Op. cit.*, avsnitt 120.

<sup>239</sup> *Op. cit.*, avsnitt 128.

<sup>240</sup> *Op. cit.*, avsnitt 157.

rettsgrunnlag. Høyesteretts begrunnelse for å skille mellom begrepene er forankret i nokså overveide hensyn, men dette er nok et bevis på at oppstilte termer og uklarheter om begrepene innhold skaper avgjørende skiller mellom allmenningsretten i Sør-Norge og den tilsvarende retten i Nord-Norge.

Høyesteretts konklusjon var imidlertid at selv om folk i Nesseby har opparbeidede bruksrettigheter etter alders tids bruk, har de ikke forvaltningsmyndighet over sine rettigheter, men at denne myndighet fortsatt er tillagt FeFo.<sup>241</sup>

Dommen innebærer imidlertid at FeFo må endre sine retningslinjer for forvaltningen slik at de kan ta hensyn til bruksrettighetene som er opparbeidet.<sup>242</sup> Hva som egentlig er innholdet i avsnitt 160 er noe tilsløret da det fremgår at «lokalbefolkningens bruksrettigheter innskrenker FeFos utøvelse (...) samtidig som de legger føringer for FeFos fremtidige forvaltning». Hva som ligger i ordlyden «innskrenker» og «føringer» er uklart, men det presiseres noe videre i avsnittet da Høyesterett fremhever at FeFo ikke kan ta betaling for lokalbefolkningens utøvelse, og at retningslinjer basert på konsultasjon og samarbeid mellom FeFo og lokalbefolkningen må iverksettes. Det er i dette avsnitt nokså klart at lokalbefolkningen ikke unødig skal måtte betale for å utnytte ressursene i områdene, og av dette kan det tolkes dit at de skal betale en lavere avgift enn de øvrige brukere av utmarka da ikke alle typer avgifter skal settes til et minimum. Videre kan det tenkes at de innskrenkninger som Nessebys bruksrettigheter fører med seg er at de kan få utnytte utmarka i større grad enn de øvrige brukere. Dette kan typisk være tidligere jaktstart, annen kvotesetting, større geografiske områder å bedrive bruksretten på eller andre ting. Det vil være viktig for Nesseby å inngå et godt samarbeid med FeFo slik at de får utnyttet de momenter i dommen som taler for at deres rettigheter blir ivaretatt og utnyttet slik de har potensiale til.

### **6.1.3 Representerer FeFo lokalbefolkningen i Finnmark?**

Det følger av finnml. § 7 at Finnmark fylkesting og Sametinget velger tre medlemmer med personlige varamedlemmer til FeFos styre, slik at styret til sammen har 6 medlemmer, inkludert leder. Både medlemmene og varamedlemmene må være bosatt i Finnmark, jf. § 7 andre ledd andre pkt. Dette begrunnes med at organet både skal være et grunneierorgan og

---

<sup>241</sup> *Op. cit.*, avsnitt 199.

<sup>242</sup> *Op. cit.*, avsnitt 160.

skal forvalte grunnen og ressursene i fylket.<sup>243</sup> At medlemmene må være fast bosatt i Finnmark er en naturlig følge av at det er der loven gjelder, og denne regelen er et bidrag til at lokalbefolkningen blir representert i styret. Et regionalt fylkeskommunalt nivå som eier og forvalter utmarka må anses i større grad å være representert av lokalbefolkningen enn hvor Statskog innehar disse rollene, slik det er i Nordland og Troms. Det er derimot ikke like sikkert at dagens ordning i større grad bidrar til lokal representasjon enn den tidligere forordning i Finnmark, hvor Statskog var eier mens et jordsalgsstyre forvaltet grunnen.<sup>244</sup>

At forvaltningsmyndigheten skulle ligge til de med opparbeidede bruksrettigheter og som faktisk utnyttet utmarka synes å følge Tønnesens syn om at lokalbefolkningen skulle ha større selvbestemmelsesrett og en konsekvens av dette var «at jeg finner det uriktig når sentraladministrasjonen i Oslo skal foreta bestyrelsen av landområdene i Finnmark slik som den ble foretatt i dansketiden».<sup>245</sup> Dette trekker i retning av at FeFo til en viss grad representerer befolkningen i Finnmark. Det som imidlertid ikke er like klart er om dette tilsier at de representerer de enkelte bygdene som sådan.

Det er betimelig å stille spørsmål om det er forskjell mellom et styre oppnevnt på kommunalt nivå mot et fylkeskommunalt oppnevnt styre. Det er allerede konkludert med at fjellovas forvaltningsordning er organisert slik at rettighetshaverne i allmenningen *er representert* gjennom fjellstyrene, hvor medlemmene oppnevnes kommunalt og må bo i allmenningen. Finnmark er et fylke på nesten 50 000km<sup>2</sup>, med større areal enn Danmark, og det er klart at lokalbefolkningen i bygdene i Finnmark ikke vil anses å være representert gjennom FeFos styre som skal forvalte hele fylket gjennom ett organ. Fylkestinget og Sametinget – som et landsdekkende, nasjonalt organ – har eneansvaret for oppnevningen av styret, noe som gjør at forvaltningsmyndigheten i Finnmark vil være svært ulik forholdene på statsallmenningsgrunn hvor kommunene oppnevner styrene, og hvor medlemmene må bo i allmenningen som da er i den kommunen hvor de skal være forvalter. Selv om en som stemmeberettiget bidrar til å velge hvem som skal sitte i fylkestinget og være representant på Sametinget må dette anses for i beste fall være en fjern indirekte representasjon. I forlengelsen av at Finnmark har et veldig stort areal vil det vanskelig kunne slås fast at på grunn av at styrets medlemmer bor i

---

<sup>243</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), s. 109.

<sup>244</sup> Ravna (2013), s. 274.

<sup>245</sup> Tønnesen (1979), s. 313.

fylket så har de nødvendig lokal kunnskap, tilhørighet og representasjonsevne til å forvalte grunnen i de enkelte områdene.

Etter mitt skjønn ville oppnevnte fjellstyrer – enten kommunale eller flere regioner innad i Finnmark – i større grad bidratt til lokal representasjon og lokal forankring. En mulighet som kunne trukket i retning av mer lokal deltakelse ville være å dele fylket i flere regioner, slik Samerettsutvalget foreslo for Nordland og Troms – dersom man finner at kommunalt nivå vil være ufordelaktig.

Det følger videre av finnml. § 7 andre ledd tredje pkt. at minst ett styremedlem med varamedlem som oppnevnes av Sametinget skal være representanter for reindriften. Bakgrunnen for dette er at reindriften utgjør en viktig del av den samiske kulturen, og reindriftens særegenhet er at det er avhengig av store arealer, og dette tilsier at representanter for næringen får delta aktivt i arealforvaltningen.<sup>246</sup> Her fremgår det eksplisitt i forarbeidene at et mål er at reindriftsnæringen får delta aktivt i arealforvaltningen, nettopp fordi de er en sentral del av denne forvaltning. Dette er en viktig presisering som viser at det optimale nok må være at forvaltningen er lokalt forankret ved at de som bor der bruker deres lokale kunnskap – enten selv eller sammen med andre fagkyndige. Det trenger imidlertid ikke være slik at en reindriftsutøver verken har fagkompetanse eller representasjonskompetanse til å forvalte all utmark i Finnmark ved at vedkommende er reindriftsutøver. Reell lokal forvaltning burde medføre at det oppnevnes utøvere fra forskjellige områder, og dette ville best vært ivaretatt gjennom flere styrer. Områdene som bør være representert er særlig jordbruksinteressene i tillegg til jakt- og fiskeinteressene. Reindriftens representasjon gir en stor rettighetshaver representasjon i forvaltningen, men innebærer ikke at lokalbefolkningen som sådan er representert.

Som allerede nevnt legger finnmarksloven § 6 både grunneierrettigheter og bruksrettsforvaltning til FeFo, og benytter således ikke en slik modell som fjellova og forslaget til hålogalandsloven. Disse regimene har delt opp grunneierretten og forvaltningsmyndigheten. Det som da blir et spørsmål er om organet som har forvaltningsmyndighet burde være adskilt fra grunneier, selv om FeFo – som grunneier – til en viss grad er lokalt forankret.

---

<sup>246</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), s. 109.

Først og fremst er det problematisk at det samme organ både eier og forvalter all den tid utmarksforvaltningen bør bygge på det grunnsyn at bruk og nærhet til ressursene skaper rett, som skulle medføre at bruksrettighetene, som opprinnelig har tilhørt lokalbefolkningen, skulle forvaltes av dem.<sup>247</sup> Dette grunnsyn medfører at de med opparbeidede rettigheter skal forvaltet grunnen. For øvrig er det flere organisatoriske fordeler med å adskille grunneier fra forvalter. Blant annet at oppgaven vedrørende inntekter og eventuelle overskudd bør adskilles fra grunneier da grunneier og forvalter nok kan ha ulike syn på forvaltningen av overskudd – både prinsipielt hvem som skal ha overskuddet, men også konkret hvor og hvordan de skal benyttes. Det kan tenkes at grunneier i større grad vil ønske å styrke egenkapitalen for organet, mens forvalteren vil ønske å tilbakeføre overskuddet til de områder hvor verdiene er skapt. Det er imidlertid viktig å bemerke at dersom et bygdelag hadde eiendomsrett over et område, slik som for Svartskogen i Manndalen,<sup>248</sup> så vil bygdelaget både være grunneier og forvalter.

Etter dette kan vi se at det ikke nødvendigvis er sammenheng med at det må være to adskilte organer for å oppnå lokal forankring. Slike tilfeller må dog anses som særskilte unntak og er – til nå – over begrensede geografiske områder slik at bygden nok vil føle lokal tilhørighet til bygdelaget både som eier og forvalter. Det er viktig å presisere at dersom grunneierorganet og forvaltningsstyret reelt sett skal være adskilt må de også være frittstående og uavhengige av hverandre, det er etter min mening ikke tilstrekkelig at forvaltningsstyret er underlagt grunneier med instruksjoner som organet følger. Dersom organene er adskilte og frittstående vil grunneier kunne være en garantist for allmennhetens tilgang og som sådan sørge for bruksrettighetene gjennom lov. Forvaltningsstyret kan da legge til rette for utøvelsen av bruksrettighetene og forvalte de på en bærekraftig økologisk måte som legger til rette for rettighetshavernes utøvelse, samt allmennhetens tilgang.

På dette punkt følger jeg Ravnas syn om at verken Sametinget eller fylkestinget er representativ for de allmenningsberettigede, selv om en legger til grunn at de er indirekte valgt av de berettigede, og således må det «være lov å spørre om ikke reglene i fjellova § 3 om oppnevning av fjellstyre, kunne passe bedre enn lovforsalgets § 7».<sup>249</sup> Opprettelse av egne utmarksstyrer ble også foreslått av Tønnesen som hadde den oppfatning at man burde «gå

---

<sup>247</sup> Noe også Samerettsutvalget II påpeker, NOU 2007:13, s. 693.

<sup>248</sup> Rt-2001-1229.

<sup>249</sup> Ravna (2013), s. 147.

over til en ordning i Finnmarksallmenningen slik at lokale allmenningsstyrer, valgt av de berettigede selv, bestemmer over alle de rettigheter grunnen kaster av seg.<sup>250</sup>

#### **6.1.4 Den daglige forvaltning av utmarka i Finnmark**

Det fremgår av finnml. § 21 første ledd at FeFo har ansvaret for forvaltningen av de fornybare ressursene i Finnmark. Forvaltningen skal skje i samsvar med lovens formål og for øvrig innenfor de rammer som følger av annen lovgivning, som viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven. Under kapittel 5 ble de sentrale bestemmelser i disse to lover gjennomgått og vil således ikke behandles her.

Finnml. § 26 viser at FeFo kan tildele «lokale organisasjoner og sammenslutninger som har som formål å fremme allment jakt, fangst og fiske, særskilt rett til å forvalte utøvelsen av jakt, fangst og fiske på nærmere angitte områder av Finnmarkseiendommens grunn». Ordlyden må sammenholdes med den angitte hovedregel i § 21 om at FeFo har forvaltningsmyndigheten, og følgelig er det opp til FeFo å vurdere om andre kan og skal tildeles særskilte rettigheter hva gjelder forvaltning. Etter dens ordlyd virker det som om denne bestemmelse er nokså lik den praktiske realitet i Nordland og Troms hvor Statskog har inngått flere samarbeidsavtaler med ulike organisasjoner om forvaltningen av statsgrunn. FeFo har forpaktingsavtaler med flere foreninger som forvalter innlands- og laksefiske.<sup>251</sup> Statskogs samarbeidsavtaler har imidlertid ikke ført til at de har mistet forvaltningsmyndigheten, men gir kun anledning til konsultasjoner og at de kan la seg bistå av lokal fagkompetanse. Dermed vil det her foreligge en ulikhet dersom denne tildeling etter § 26 medfører at den lokale organisasjon får forvaltningsmyndigheten på det geografisk angitte område. Tildelingen skjer ved at det inngås avtale med den aktuelle organisasjon om forvaltning av en bestemt ressurs i et område, og det vil være naturlig å avtale hvordan utnyttelsen skal forvaltes.<sup>252</sup> Dette tilsier at bestemmelsen egentlig kun kan se ut som en mulighet til å delegere oppgaver uten å miste særlig myndighet, all den tid FeFo utarbeider avtalen med organisasjonen og der får frem hvordan organisasjonen skal forvalte ressursene etter nærmere angitte rammer. Det er altså klart at all den tid det fullt og helt er opp til FeFo å vurdere å gi en slik «særskilt rett til å forvalte» kan

---

<sup>250</sup> Tønnesen (1979), s. 313 (Tønnesens understreking).

<sup>251</sup> FeFo, oversikt over forpaktede vann (Vedlegg 11).

<sup>252</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), s. 138.

ikke dette sidestilles med at lokalt opprettede styrer, som fjellstyrene under fjellova, forvalter grunnen.

Den nærmere detaljerte forvaltning som tilligger FeFo fremgår av § 27, hvor det etter første ledd første pkt. kan fastsettes nærmere bestemmelser for utnyttelse av de bruksrettighetene som fremgår av §§ 22 og 23, unntatt § 23 andre ledd. Hva som ligger i ordlyden «nærmere bestemmelser» blir nærmere presisert av de øvrige ledd i bestemmelsen. Videre av bestemmelsens første ledd fremgår det at det kan fastsettes at bruksutnyttelse krever tillatelse, og at det kan settes vilkår for tillatelsene. Eksempler på dette er at utnyttelsen bare skal kunne skje ved utvising, til bestemte tidsrom, eller mot meldeplikt.<sup>253</sup> Den myndigheten FeFo her har er overfor innbyggerne i kommunene og fylket Finnmark for øvrig, jf. finnml. §§ 22 og 23. Dette tilsier at FeFo som sådan har nokså stor adgang til å styre forvaltningen og bruken av de ressursene som er i utmarka. I tillegg til at den som driver jakt, fangst og fiske må ha tillatelse, og fått utstedt et kort som viser dette, jf. § 27 andre ledd, kan FeFo kreve avgift for tillatelse til jakt, fangst og fiske, jf. § 27 tredje ledd. Avgiften kan også settes ulikt for personer bosatt i fylket og personer som bor i kommunen, men det kan ikke overstige det dobbelte. Dette er en regel som viser at innenbygdsboende er preferert, men ikke uforholdsmessig for utenbygdsboende. FeFo står imidlertid nokså fritt til om de ønsker å sette avgift og på hvilket nivå, da det eneste som uttrykkelig er begrenset gjelder forholdet mellom bosatte i kommunen og i fylket. FeFos frihet til å innskrenke rettighetshavernes tilgang er imidlertid presisert begrenset i Nesseby-saken avsnitt 160 som er redegjort for ovenfor.

Når det gjelder den øvrige befolkning utenfor Finnmark er det ingen skranke, men de skal ha «adgang til» bruksutøvelse i Finnmark, jf. finnml. § 25. Ved tilkjente rettigheter etter § 24 kan det ikke settes avgift for bruksutøvelsen, jf. § 27 tredje ledd tredje pkt. Bestemmelsens fjerde ledd gir FeFo myndighet til å utvise fiskeplass for å drive anadrome laksefisk. FeFo har også myndighet til å innskrenke bruken «dersom hensynet til ressursen tilsier det», jf. § 27 femte ledd og da skal kommuner, myndigheter og andre berørte høres på forhånd. Altså kan ikke FeFo innskrenke bruken uten å konsultere med andre fagkyndige og berørte, men myndigheten tilligger FeFo. Slike innskrenkinger kan være fredninger, begrensinger i

---

<sup>253</sup> Note 133 (Norsk Lovkommentar) til finnml. § 27.



utnyttelsestid, kvotebegrensning eller annet. Dersom slike innskrenkninger må tas skal det «tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppens bruk», jf. § 27 sjette ledd.

Når det gjelder reindriftens rettigheter er disse ikke underlagt § 27 da rettighetene har et selvstendig grunnlag i alders tids bruk,<sup>254</sup> og er således underlagt reindriftslovens forvaltningsregime. Det er bemerkelsesverdig at forvaltning av reindriften er underlagt et eget regime i kraft av at bruksretten bygger på selvstendig grunnlag, samtidig som at Høyesterett i Nesseby-saken kom frem til at det er et skille mellom *særlige* og *selvstendige* rettigheter, og at bygdefolkets bruksrettigheter som bygger på selvstendig rettsgrunnlag ikke gir forvaltningsmyndighet.<sup>255</sup> Dette ble også uttrykkelig sagt av Finnmarkskommisjonen som uttalte at:

«For den fastboende lokalbefolkningens vedkommende har rettighetene i finnmarksloven §§ 22 og 23 i hovedsak et selvstendig rettsgrunnlag ved siden av loven, på samme måte som de sør-norske allmenningsrettighetene, og på samme måte som reindriftsretten der det har vært drevet reindrift fra gammelt av».<sup>256</sup>

Høyesteretts konklusjon i Nesseby-saken fører imidlertid til at de bruksrettigheter som, for lokalbefolkningen i Finnmark, bygger på selvstendig rettsgrunnlag ikke kan sidestilles med allmenningsrettighetene i Sør-Norge, all den tid de der også har forvaltningsmyndighet som naturlig følge av å har opparbeidede bruksrettigheter.

Det fremgår av finnml. § 15 at ved overskudd «kan styret beslutte» å dele ut overskudd til Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller allmennyttige formål som kommer innbyggerne av Finnmark til gode. Denne bestemmelse gir et oversiktlig bilde av hvordan eventuelle overskudd forvaltes. Etter lovens formål er det ikke et mål i seg selv å opparbeide et overskudd som kan deles ut.<sup>257</sup> På dette punkt skiller FeFo seg fra Statskogs formål som er å drive eiendommene effektivt «med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat», jf. vedtektene § 2. Det økonomiske resultat som Statskog sikter til går så inn i statskassen, mens FeFo ikke arbeider for å maksimere et overskudd, og de inntekter og utgifter av FeFos virksomhet driftes av organet selv. Dersom det imidlertid oppstår overskudd – noe det har

---

<sup>254</sup> Rt-2001-769, s. 788.

<sup>255</sup> HR-2018-456-P, avsnitt 199.

<sup>256</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport av 13. februar 2013: *Felt 2: Nesseby*, s. 122.

<sup>257</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), s. 129.

gjort de fleste år etter opprettelsen – kan de beslutte å dele ut overskudd. At FeFo *kan beslutte* å dele ut tilsier at de står fritt til å vurdere om de ønsker dette, og dette er etter mitt skjønn å gå bort fra grunntesen om at verdiene som skapes av ressursene skal tilbake der hvor det er skapt. Det ville vært mer forenelig om at eventuelle overskuddet *skal* tildeles de gitte formål som nevnt i paragrafen. Tildelingene skjer til fylkeskommunen, Sametinget eller andre allmennyttige formål. Det siste vil typisk kunne være friluftstiltak, merking av løyper eller annet. Bestemmelsen må forstås slik at for tildelinger til fylkeskommunen og Sametinget er også formålet her at tildelingen skal gå til allmennyttige formål gjennom disse organene. Dersom FeFo ikke ønsker å dele ut overskuddet vil dette medføre en økning av egenkapitalen til organet,<sup>258</sup> og per 2016 har FeFo en egenkapital på over 83 millioner.<sup>259</sup>

FeFo har opprettet en økonomisk støtteordning som kalles «grønne midler».<sup>260</sup> Denne kan sammenlignes med den tidligere nevnte «Statskogordningen» hvor foreninger og lag søker om støtte for ulike tiltak som fører til økt friluftsliv og bruk av naturen. Denne ordning viser at FeFo ønsker å støtte naturbruk og allment friluftsliv, men innebærer ikke at forvaltningen følger grunntanken om at verdiene går tilbake til lokalsamfunnet da man her aktivt må søke på midler for å få tilskudd, og midlene er ikke nødvendigvis skapt der de nå tilfaller. I tillegg har de samarbeidsprosjekter med ulike lag og foreninger hvor det kan søkes tilskudd, etter samme ordning som for de grønne midlene.<sup>261</sup>

### **6.1.5 Bruksrettigheter etter finnmarksloven**

Bruksrettighetene som følger av loven har delvis grunnlag i loven, og er delvis kodifisert fra eldre særskilt rettsgrunnlag. Det skilles mellom rettigheter for beboere i en kommune (§§ 22 og 24), befolkningen i fylket (§§ 23 og 24) og rettigheter for allmennheten (§ 25).

Rettighetene er begrenset ved ordlyden i «samsvar med reglene i kapittelet her», som viser til § 27 og anledningen til å stille vilkår i tillegg til tildelt lokal utnyttelse og særskilt opparbeidede rettigheter, jf. §§ 24 og 5.

Alle personer som er bosatt i Finnmark kan jakte både på storvilt og småvilt, og fiske med stang m.m., jf. § 23 første ledd. Også her må rettighetene utøves innenfor de samme rammer som § 22. Jordbrukseiendom har rett til å beite med så stor buskap som kan vinterføs på

---

<sup>258</sup> *Op. cit.*, s. 131.

<sup>259</sup> Proff, Regnskap for FeFo, 2016.

<sup>260</sup> FeFo, retningslinjer grønne midler (Vedlegg 12).

<sup>261</sup> FeFo, samarbeidsprosjekter (Vedlegg 13).

eiendommen, jf. § 23 andre ledd. Selv om denne ligger under bestemmelsen som omhandler rettigheter for personer bosatt i Finnmark er beiteretten en *reell* rettighet; tillagt «jordbrukseiendommen». Hvorvidt beiteretten bygger på selvstendig rettsgrunnlag eller er gitt gjennom loven er omstridt,<sup>262</sup> men vil ikke vurderes her. Det bør imidlertid forstås slik at dersom man legger til grunn at beiteretten bygger på selvstendig rettsgrunnlag kan ikke FeFo innskrenke beiteretten etter § 27 ved å nekte rettighetshaverne å utøve sin bruksrett i medhold av §§ 5 og 21 andre ledd.

Slik det allerede er nevnt har lokalbefolkningen i Finnmark bruksrettigheter både basert på finnmarksloven, men også med grunnlag i selvstendig rettsgrunnlag som alders tids bruk. Det har etter Nesseby-saken, som nevnt i punkt 6.1.2, blitt etablert et skille mellom *selvstendig* og *særlig* rettsgrunnlag. Forholdet mellom disse begreper vil ikke drøftes ytterligere her, men utviklingen ser ut til å ha gått i en retning hvor man først ikke godtok lokalbefolkningens bruksrettigheter basert på selvstendig rettsgrunnlag. Deretter er det eksempler på at det har blitt tilkjent både bruksrettigheter og eiendomsrett til bygdefolk i enkelte områder.<sup>263</sup> Etter Nesseby-saken ser det imidlertid ut til at betydning av at bruksrettighetene hviler på selvstendig rettsgrunnlag, er liten. Selv om bruksretten har forankring vil ikke dens selvstendighet føles reell all den tid forvaltningsmyndigheten ikke følger med. Ordlyden «selvstendig» tilsier at rettighetshaverne har en selvstendig og egen rett til å bruksutnyttelse og når man har en egen rett bør også spørsmålene og vurderingene av hvordan bruken skal være og hvem som kan utnytte bruksretten tilligge de med denne selvstendige rett. I dag virker det som at lokalbefolkningen har bruksrettigheter basert på reglene om alders tids bruk, men både eiendomsretten og forvaltningsmyndigheten tilligger FeFo.

## **7 Retten til land og vann i Sverige**

### **7.1 Grunneierretten i utmarka og deres forvaltningsmodell**

I dette kapittel skal retten til land og vann i Sverige kort belyses. Det som vil behandles er nåværende eierforhold i utmarka, hvordan jakt- og fiskerettighetene på statens mark er delt,

---

<sup>262</sup> Se blant annet Ravna (2013), s. 211-228.

<sup>263</sup> Se blant annet rt-2001-1229 hvor bygdelaget ble tilkjent eiendomsrett og HR-2016-2030-A, avsnitt 115 hvor bruksretten ble sagt å hvile på et selvstendig rettsgrunnlag

hvem som forvalter utmarka innbefattet de fornybare ressurser, og hvordan inntekter og eventuelle overskudd forvaltes. Av hensyn til plass avgrensning vurderingstemaet geografisk til først og fremst å omhandle Norrbottens län (fylke), men enkelte momenter som er likt for hele Sverige kan forekomme. Betydningen av allmenninger og innholdet i disse er ikke likeartet i Sverige og Norge, men forholdene i Nord-Norge, hvor allmenninger i dag ikke har samme innhold som det historisk kunne hatt, har flere likhetstrekk ved forholdene i Sverige.

Betydningen og innholdet av allmenninger i Sverige har gjennom tidene endret seg og er i dag mest å anse som historiske rettsforhold. Utmarka i Sverige er stats- eller privateid, og områdene i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands og deler av Dalarnas län er oppdelt i totalt 51 ulike samebyer. En sameby er et sentralt rettssubjekt i rennäringslagen,<sup>264</sup> og er dels et geografisk område, dels en økonomisk og administrativ sammenslutning som kan sammenlignes med reinbeitedistrikt i Norge.<sup>265</sup> Samebyens formål er å arbeide for medlemmenes rettigheter og sørge for en best mulig forvaltning og administrering av reindriften innenfor samebyens område, jf. 9 § 1 st. rennäringslag. Samebyen og deres medlemmers rettigheter omfatter først og fremst ulike typer av bruksrettigheter da de i utgangspunktet ikke har eiendomsrett over grunnen. For det meste av de svenske fjell- og viddeområder er det staten som har eiendomsretten.<sup>266</sup> Dette er sterkt gitt til uttrykk av Kong Gustav Vasa som i 1542 uttalte at «Sådana ägor som obbyggde ligga höra Gud, oss och Sveriges Krona till, och ingen annan».<sup>267</sup> En kan således se at den eiendomsrettslige utvikling – hva gjelder statens eierskap over «eierløse» utmarksområder – har flere likhetstrekk i Sverige og Norge.

Et viktig begrep når en taler om forvaltning av svensk utmark er «odlingsgränsen».<sup>268</sup> Gränsen skiller store deler av utmarka i Nord-Sverige i både rettslige og faktiske forhold, som vil være ulike om du er over eller under denne grense.

Forvaltningen av de fornybare ressurser på statlig eid utmark over «odlingsgränsen» gjøres av det enkelte länsstyrelse, jf. 2 § 1 st. rennäringsförordningen.<sup>269</sup> Länsstyrelsen tilsvare

---

<sup>264</sup> Rennäringslag (1971:437) (heretter RNL) (Vedlegg 14).

<sup>265</sup> NOU 2007:13, s. 250.

<sup>266</sup> Jan-Olof Sundell, *Svensk fastighetsrätts historia*, Uppsala 2007, s. 27.

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> En administrativ grense som deler fjellområdene mot Sveriges lavland, hvor det over «odlingsgränsen» først og fremst skal drives reindrift, og annen naturutøvelse (SOU 2006:14, s. 130). Kart over samebyene, «odlingsgränsen» og lappmarksgränsen (vedlegg 15).

<sup>269</sup> Rennäringsförordning (1993:384) (Vedlegg 16).

Fylkesmannen i Norge og er således regionalt forankret, ikke kommunalt. Denne forvaltning består i å tilgjengeliggjøre naturen for allment friluftsliv som en del av allemannsretten, opprettholde en biologisk og økologisk god natur med dets artsmangfold og sette vilkår og begrensninger for utøvelsen av bruksrettene som jakt og fiske. Gjennom tidsmessig, geografisk eller kvotebegrensning fastsetter länsstyrelsen vilkår og ulike begrensninger for utøvelsen av jakt og fiske.

Hvorvidt forvaltningsmyndigheten i hver enkelt sameby skal tilligge staten gjennom länsstyrelsen eller den enkelte sameby – eventuelt delt – finnes det ulike meninger om. I rettsprosessen som pågår mellom Girjas sameby og den svenske stat er dette hovedspørsmålet. Samebyen har gjort gjeldende at det har opparbeidet eksklusiv rett til småviltjakt og fiske i tillegg til en rett til å forvalte disse rettighetene i det omtvistede område, etter reglene om urminnes hävd og sedvanerett. Staten har på sin side gjort gjeldende at det er staten, i egenskap av å være grunneier, som innehar jakt- og fiskeretten og derav retten til å gi tillatelse om å utøve disse rettighetene. Rettsprosessen har sin bakgrunn i den lovendring som trådte i kraft i 1992 og som innskrenket samenes jaktrettigheter og utvidet allmennhetens muligheter til jakt og fiske innenfor samebyens områder.<sup>270</sup> Denne lovendring betød i prinsippet at alle som ønsker skal kunne drive småviltjakt og sportsfiske over «odlingsgränsen», og dette vakte voldsomme reaksjoner fra samenes side som mener at dette har ført til at samenes jakt- og fiskerett ikke lenger anses som ensidig da staten har kommet rettighetene for nær og samtidig overtatt administreringen.<sup>271</sup> På grunn av avhandlingens størrelse vil dommen ikke behandles ytterligere.<sup>272</sup>

Det bemerkes at over «odlingsgränsen» trenger ikke medlemmene i nærværende sameby å utløse jakt- og fiskekort for å utøve deres rettigheter. Dette er begrunnet i rettighetenes forankring i «urminnes hävd», og er således en økonomisk og rettighetsmessig fordel for samene i de områdene hvor de utøver sin reindriftsrett. Denne rett har også medlemmene i andre samebyer når man oppholder seg der for å utføre reindriften, men denne rett gjelder kun for eget husbehov, jf. 25 § 2 st. RNL. For øvrig ved allmenn jakt- og fisketillatelse over «odlingsgränsen» kreves det avgift, jf. 34 § RNL. Inntekt fra disse avgifter skal fordeles likt

---

<sup>270</sup> Brita Norlemann, «Girjas-saken stadfester samenes rett til jakt og fiske», Gáldu 3 februar 2016.

<sup>271</sup> NOU 1997:5, s. 100.

<sup>272</sup> Girjas-målet, Mål nr. T 214-16, hvor Hovretten konkluderte med at samebyen har en «bättre rätt» enn staten til småviltjakt og fiske. Dommen er anket av begge parter, men har ennå ikke vært til behandling i Högsta domstolen.

mellom Samefonden og den berørte sameby, men länsstyrelsen tar ut en avgift for å dekke administrasjons- og forvaltningskostnader, jf. 6 og 7 §§ rennäringsförordningen.

Selv om det er länsstyrelsen som forvalter utmarkas ressurser over «odlingsgränsen», så faller alle inntektene til Samefonden og samebyen. Samefonden er et fond som er opprettet med det formål å fremme og støtte reinnæringen, den samiske kultur og samiske organisasjoner, og dette er det midlene skal anvendes til.<sup>273</sup> Fondet er nasjonalt ved å være underlagt Sametinget. Dette medfører at inntektene ikke direkte tilfaller lokalbefolkningen og der hvor inntektene er skapt, men likevel anvendes midlene i tråd med de intensjonene som inntektene bygger på – nemlig utvikling og fremme av reindrift, samisk kultur og friluftsliv for øvrig.

Under «odlingsgränsen» er store deler av utmarksområdene, som ikke er i privat eie, eid av Sveaskog.<sup>274</sup> Sveaskog, som på mange måter tilsvarer Statskog, er 100 % eid av den svenske stat og forvalter deres områder slik at de er tilrettelagt for jakt, fiske og allment friluftsliv.<sup>275</sup>

Under «odlingsgränsen» er det Sveaskog som får inntektene som kommer av deres forvaltning og derav blir eventuelle overskudd videreført til staten.<sup>276</sup> Således virker Sveaskog å være nokså likt Statskog og deres virke i Norge. Det er ikke kjent at Sveaskog har en tilsvarende ordning som «Statskogmillionen» hvor det utdeles midler til ulike lokale lag og foreninger og følgelig kan det se ut til at lokalbefolkningen i Sverige i enda mindre grad enn i Nord-Norge, får tilbakeført de verdier som blir skapt i utmarka.

For øvrig regulerer fiskelagen<sup>277</sup> og jaktlagen<sup>278</sup> allmennhetens utnyttelsesrett i utmarka i Sverige. Det fremgår av 9 § fiskelagen at fiskeretten som hovedregel tilhører grunneieren, men at enhver svensk statsborger får fiske etter de regler som følger av loven og nærmere angitte fiskeregler. Dette innebærer at enhver svensk statsborger, etter å ha kjøpt fiskekort, har anledning til å utøve sportsfiske. Også jaktretten tilhører grunneieren, jf. 10 § jaktlagen og også her kan enhver utøve småviltjakt, etter å ha utløst jaktkort.

---

<sup>273</sup> Sametingets hjemmeside, om Samefonden, 16 februar 2017.

<sup>274</sup> Sveaskogs Sverige-karta (vedlegg 17).

<sup>275</sup> Sveaskog i Korhet, s. 3 (vedlegg 18).

<sup>276</sup> Etter personlig samtale med försäljningschef Jakt & Fiske i Sveaskog, Ola Söderdahl, 12 april 2018.

<sup>277</sup> Fiskelag (1993:787).

<sup>278</sup> Jaktlag (1987:259).

I utmark over «odlingsgränsen» er det såkalt dobbel jakt- og fiskerett mellom medlemmene i nærværende sameby og grunneieren.<sup>279</sup> Det fremgår av 1 § RNL at de som er medlemmer i en sameby har rett til å utnytte land og vann for seg selv og sine rein, og denne rett bygger både på lov og «urminnes hävd».<sup>280</sup> 25 § 1 st. og 2 st. RNL viser noe av reindrifftsrettens innhold, og derav at et medlem i en sameby har rett til å jakte og fiske innad i samebyens område, både til egen husholdning og i næringsøyemed. I tillegg har samebyens medlemmer også rett til å få jakte og fiske i andre samebyer når reindriften medfører at en oppholder seg der i perioder, men da kun for egen husholdning. Det er således slik at medlemmer i en sameby har like rettigheter; kollektive rettigheter, mens det mer er et individuelt preg i Norge.<sup>281</sup> Altså at en i Norge i større grad vurderer lokalbefolkningens reelle opparbeidede bruksrett, fremfor å forankre dette i et medlemskap. For allmennheten for øvrig gis det tillatelse til jakt og fiske i medhold av 32 § RNL, og denne tillatelse gis av länsstyrelsen.<sup>282</sup> Mer detaljerte bestemmelser reguleres av 3 § rennäringsförordningen hvor rett til småviltjakt og sportsfiske skal tillates såfremt det ikke er til ulempe for reindriftnæringen, miljø, turisme eller andre interesser.

På statlig eid mark under «odlingsgränsen» er friluftsliv, som jakt- og fiskerettighetene, i større grad preget av en allmenn bruksrett som er likt fordelt mellom brukerne som har utløst jakt- eller fiskekort. Her er det ikke meningen at reindriftnæringen skal ha en bedre rett til områdene og således gjelder ikke 34 og 32 §§ RNL om at det må gis tillatelser for å kunne bruke disse områdene, og at inntektene som følger tillatelsene skal gå til Samefond og samebyen. Det er følgelig nokså tydelig at samebyenes kollektive rett over «odlingsgränsen» er innsnevret under denne grense.

Som nevnt ligger allmenningsrettighetene i Norge til de bygdene som er fast bosatt på plassen og som i lang tid har drevet og fortsatt driver med jordbruk og de ressurser som utmarka gir. Gjennom de rettigheter som er tillagt samebyene i Sverige,<sup>283</sup> kan det fremstå som at rettighetene ikke ligger til de som er tilknyttet bygden i kraft av at de er fast bosatt der, men

---

<sup>279</sup> Hvorvidt denne rett mellom samebymedlemmene og grunneier er lik har vært og er omstridt, se blant annet SOU 2005:17 og Kristina Labba, *Renskötseins interna organisering*, Tromsø 2017, s. 75.

<sup>280</sup> «Urminnes hävd» tilsvarer den norske rettsregel alders tids bruk som kan etablere eiendomsrett. At reindriften bygger på «urminnes hävd» er også slått fast av Högsta domstolen gjennom blant annet Närdmalmingsmålet, Mål nr. T 4028-07.

<sup>281</sup> Labba (2017), s. 19-20.

<sup>282</sup> *Policys för upplåtelse på statens mark ovan odlingsgränsen inom Norrbottens län*, s. 2 (vedlegg 19).

<sup>283</sup> Renbeteslagen av 1886 innebar «att de aktuella områdena skulle indelas i lappbyar, och de rättigheter – bl.a. jakt- och fiskerätt – som tidigare tillkom individuella samer överfördes nu på lappbyarna». (SOU 2005:17, s. 19).

mer prinsipielt gjennom et medlemskap. Disse rettigheter er lagt til medlemmene i samebyene, slik at den delen av lokalbefolkningen som ikke er medlem av samebyene har kun adgang til å drive med jakt og fiske på lik linje med den svenske befolkning for øvrig. Hvor stor andel av befolkningen i en sameby som også er medlem der vites ikke, men i 2005 var det 2500 av totalt ca. 20 000 samer som var medlemmer i en sameby.<sup>284</sup> At lokalbefolkningen som ikke er medlem i nærværende sameby har *lik* rett som allmennheten for øvrig medfører at det ikke noen fordeler ved å være tilknyttet bygden og utmarksområdene i form at rimeligere jakt- og fiskekort eller andre begunstigende former som er tillagt samebyene. Dette tilsier at forvaltningsmodellen på statsallmenningen i bedre grad ivaretar lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter og deres rett til å utnytte ressursene samt forvalte disse.

Dette skillet mellom samer som er medlemmer i en sameby og de som ikke er medlemmer, medfører at i relasjon til beite-, jakt- og fiskerettigheter må den rettslige stillingen til samer som ikke driver reindrift, kunne sies å være svakt ivaretatt i svensk lovgivning.<sup>285</sup> Dette kan trekke mot at lovgivningen skiller mellom reindriftsutøvende same og ikke reindriftsutøvende same hva gjelder de kollektive rettigheter som er opparbeidet etter lang tids bruk, fremfor å trekke dette skillet mellom same eller ikke same.

I likhet med i Norge har det også i Sverige vært fremlagt forslag om en ny forvaltningsmodell av utmarksområdene over og under «odlingsgränsen», på de områder hvor reindriften foregår. Forslaget innebar en felles forvaltning av jakt- og fiskerettighetene hvor det skulle opprettes en forening hvor partene over «odlingsgränsen» skulle være samebymedlemmer og grunneierne, og nedenfor grensen ble det foreslått at Sveaskog, private grunneiere og samebymedlemmer skulle være representert.<sup>286</sup> Utredningen som resulterte i dette forslag har bygget på synet om lokal forvaltning og at de som er berørt av forvaltningen også bør håndtere denne.<sup>287</sup> Utredningen har imidlertid ikke ført til noen endring av den forvaltningsordning som er gjeldende i Sverige. En mer inngående vurdering av det fremlagte lovforslag og den øvrige forvaltningsmodell i Sverige er det ikke anledning til, men det fremstår som svært sentralt ved et eventuelt videre forskningsarbeid innenfor avhandlingens tematikk.

---

<sup>284</sup> SOU 2005:116, s. 52.

<sup>285</sup> NOU 2007:13, s. 249.

<sup>286</sup> SOU 2005:116, s. 17.

<sup>287</sup> *Op. cit.*, s. 282-283.



## 7.2 Forholdet mellom svensk og norsk rett

Redegjørelsen i dette kapittel viser noen av de sentrale delene i den svenske forvaltningsmodellen, og da særlig for Norrbotten som det har vært fokusert på. Ved gjennomgangen kommer det frem at det både er likheter og ulikheter mellom Sverige og Norge når det gjelder hvem som er grunneier, hvem som har bruksrettigheter, hvem som har forvaltningsrett og hvordan inntekter og overskudd fordeles.

Som det allerede er nevnt er det ulike grunneiere i utmarka i Norrbotten. Det meste av utmarka er statlig eid og under «odlingsgränsen» eier Sveaskog AB den utmarka på vegne av staten. Sveaskog er ikke bare grunneier, men også forvalter av utmarka og således kan det påvises nokså klare likheter mellom Sveaskog og Statskog og deres forvaltningsmodell i Nordland og Troms. Også over «odlingsgränsen» eier staten store områder, og her forvalter det enkelte länsstyrelse utmarka. Denne modell kan synes å ha likheter enten med FeFo, som er en regional forvalter i Finnmark eller flertallet i Samerettsutvalget IIs forslag om regionale utmarksstyrer. Länsstyrelsen har anledning til å sette vilkår for bruksutøvelsen og – om nødvendig – begrense adgangen. Dette er likt FeFos forvaltningsmyndighet etter finnml. § 27, men også den gjennomgatte forvaltningsmyndighet som Statskog har i Nordland og Troms.

Det er vist at inntektene ikke forvaltes likt over og under «odlingsgränsen», da den tilfaller Samefonden og den nærværende sameby ved at det gis jakt- og fisketillatelse over denne grense. Dette viser at inntektene til en viss grad går til de som har rettighetene i områdene. Det må imidlertid presiseres at denne inntekt stammer fra en tillatelse til å utøve jakt og fiske i et reindriftsområde, slik at denne inntekt tilfaller de som synes å måtte lide av at allmennheten utnytter områdene hvor reindriftutøverne utøver deres reindrift. Regelverket og forvaltningsordningen er uklar på hvordan samebyene forvalter disse midler, men Samefonden utdeler midlene etter søknad og i så måte er det å sammenligne med «Statskogordningen» som er presentert under punkt 5.1.1 og FeFos grønne midler som er omtalt i punkt 6.1.4. Under «odlingsgränsen» tilfaller inntektene Sveaskog som forvalter disse i likhet med Statskog i Nordland og Troms, altså som et statsforetak.

Det som imidlertid er mest påfallende hva gjelder likheten mellom forvaltningen i Nord-Sverige og spesielt Nord-Norge er at gjeldende rett og forståelsen av den fremstår som usikker og uklar. Dette gjelder både hvem som egentlig er rettmessig eier over utmarka, hvem som har mest utbredt bruksrett, hvem som egentlig skal ha forvaltningsmyndigheten og på hvilken måte verdiene skal forvaltes. Også i Sverige er det som nevnt forslag om endringer i

gjeldende rett som skal føre til mer felles forvaltning og som tilsynelatende skal sikre at retten til lokal forvaltning ivaretas.

## **8 I hvilken grad har lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter rett til å delta i styring og forvaltning av utmark**

Avhandlingens problemstilling har vært å undersøke om lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter har rett til å delta i forvaltningen av utmarka hvor de er rettighetshavere. Forvaltningsmodellene er grundig analysert, samt at forholdene i Sverige kort er belyst. I dette kapittel skal det, ved hjelp av komparasjon og rettspolitiske vurderinger, besvares hvorvidt rettighetshaverne i Nordland og Troms er ivaretatt innenfor denne problemstilling. De avgjørende reelle hensyn for denne drøftelsen er at bygdefolket har opparbeidet bruksrett, og at forvaltning av disse rettigheter anses for å være en naturlig forlengelse av den rett de har. I tillegg vil den innledende grunntese for naturforvaltning være gjennomsyrende for vurderingene; nærhet til ressursene skaper rett og verdiene av ressursene skal tilbake til lokalsamfunnet.

### **8.1 Ulikheter i de behandlede forvaltningsmodellene**

I kapittel 4-6 er forvaltningsregimene for statsallmenningene i Sør-Norge, Statskogs eiendommer i Nordland og Troms og FeFos grunn i Finnmark, i tillegg til Samerettsutvalget IIs forslag, behandlet. Jeg vil kort nevne enkelte, men *vesentlige*, punkter som skiller de regimene som i dag er gjeldende rett før jeg vurderer hensiktsmessighetene av rettslige endringer; først og fremst i Nordland og Troms.

#### **8.1.1 Forvaltningen av de fornybare ressurser**

En svært tydelig forskjell mellom forvaltningsordningene er *hvem* som har forvaltningsmyndighet over de fornybare ressurser. I statsallmenningene er det fjellstyrene som har forvaltningsmyndighet i den enkelte allmenning. For Nordland, Troms og Finnmark sitt vedkommende er henholdsvis Statskog og FeFo både forvalter og grunneier av utmarka. SRU IIs flertall foreslo å opprette frittstående regionale utmarksstyrer som forvalter av de fornybare ressursene, mens mindretallet foreslo utmarksstyrer som skulle være underlagt Statskog som grunneier. Det er allerede konkludert med at fjellstyrene i Sør-Norge

representerer de med opparbeidede bruksrettigheter på en slik måte at de får delta i styring og forvaltning av utmarka der de har bruksrett.

Lokalbefolkningen i Nordland og Troms har etter dagens forvaltningssystem ikke anledning til å delta på tilsvarende måte som de med opparbeidede bruksrettigheter i Sør-Norge. Statskogs forvaltningsmyndighet er ikke i samsvar med allmenningsforvaltningens grunnsyn om at nærhet til ressursene skaper rett, som også må innebære rett til forvaltning som en naturlig del av å ha opparbeidet en rettighet. Heller ikke SRU IIs forslag vil føre til at rettighetshaverne i tilstrekkelig grad får forvalte sine rettigheter. De foreslåtte utmarksstyret skal ikke inndeles etter rettighetshavernes virkeområde, og er således ikke tilstrekkelig lokalt forankret. Mindretallets forslag om styret underlagt Statskog vil ikke føre til at lokalbefolkningen får delta all den tid Statskog ikke representerer rettighetshaverne.

Hva gjelder Finnmark er det konkludert med at FeFo, som regionalt organ, i noe større grad medfører at lokalbefolkningen får delta, men på langt nær i samme utstrekning som under fjellovas system. Et klart skille er altså at lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter i Nordland, Troms og Finnmark *ikke* får delta i styring og forvaltning av utmarka, slik forvaltningsmyndigheten i dag er organisert. Etter ovenstående behandling fremgår det nokså klart at lokalt oppnevnte styret i størst grad ivaretar lokalbefolkningens og de med opparbeidede bruksrettigheters representasjon i forvaltningen, og vil således i størst grad ivareta lokal forankring og sikre at de som *har* rettigheter også får delta i forvaltningen. Det innebærer at lokal, tradisjonell kunnskap også får større plass i forvaltningen, noe som kan lede til en bedre naturforvaltning som sådan.

I forlengelsen av dette er et ytterligere skille mellom forvaltningsstrukturene at forvaltningsrollen og grunneierrollen er på forskjellige hender i statsallmenning. I Nordland og Troms er Statskog både grunneier og forvalter, og FeFo har samme myndighet i Finnmark. SRU IIs flertall foreslo å dele opp grunneierrollen og forvaltningsmyndigheten og i så måte fulgte de statsallmenningens modell. Mindretallet synes i større grad å følge den ordning som allerede er i Nordland og Troms, all den tid utmarksstyret skulle være underlagt grunneieren. Følgen av at disse rollene er adskilt i Sør-Norge er at grunneier får ha fokus på sin rolle som eier og garantist for *allmennhetens* tilgang. Forvalteren får på sin side ha fokus på sin rolle som forvalter av de fornybare ressursene i utmarka, og regulere tilgangen til bruksretten dersom det kreves, og ved behov skille mellom de lokale som har opparbeidede bruksrettigheter og allmennheten for øvrig. I de nordlige fylkene hvor grunneierorganet også

forvalter ressursene vil disse rollene blandes sammen og dette kan være en av årsakene som har ført til at allmennheten har større tilgang til ressursene i disse fylkene enn lengre sør. Allmennhetens tilgang er et prinsipielt viktig hensyn, men det kan se ut til at de to ulike hensynene som skal ivaretas av en grunneier og en forvalter, balanseres på en bedre måte dersom disse rollene skilles fra hverandre i to frittstående organer.

Et ytterligere skille er at statsallmenningene i Sør-Norge er inndelt i mange ulike allmenninger og hele 94 fjellstyrer forvalter disse allmenningene. Disse 94 fjellstyrer forvalter statsallmenninger med en gjennomsnittsstørrelse på litt over 100 km<sup>2</sup> og et totalt område på ca. 26 000 km<sup>2</sup>,<sup>288</sup> som tilsvarer litt over halvparten av FeFos eiendom i Finnmark. Samlet viser disse tallene at forvaltningen i Sør-Norge er godt forankret lokalt. Både i Nordland, Troms og Finnmark forvaltes utmarka av henholdsvis Statskog og FeFi som én enhet. SRU IIs flertall foreslo å opprette seks regionale utmarksstyrer som vil dele opp forvaltningen i flere deler enn tilfellet er i dag. Oppdelingen var imidlertid ikke i kraft av rettighetshavernes geografiske virkeområde, og vil således ikke av denne grunn bidra til at rettighetshaverne får delta i forvaltningen av de fornybare ressurser i kraft av den retten de har. Dette skillet tilsier at styrenes lokale forankring ivaretas langt bedre i Sør-Norge enn i de nordlige fylkene.

De forskjellige områdene i utmarka er på mange måter svært ulike. Disse ulikhetene gjelder først og fremst hvem som har allmenningsrettigheter, men også hvilke bruksrettigheter det er tale om og i hvilken utstrekning disse bruksrettene kan utøves. Allmenningsgrensene har imidlertid sitt opphav i kretsen av rettighetshavere, og dette er grunnlaget for de ulike allmenninger i statsallmenning. Altså at grenseskillene definerer rettighetshavernes bruksområde da rettighetshaverne er grunnlaget for enhver allmenning – ikke motsatt. Dette ivaretas ikke i Nordland og Troms da dette ikke på noen måte er tilsvarende oppdelt etter de grunnleggende rettigheter som også der foreligger.

### **8.1.2 Disponering og forvaltning av inntekter og overskudd**

Et annet skille er disponeringen av inntekter og utgifter som følger av forvaltningen, og hvordan overskudd anvendes. Et nevnt grunnsyn er at verdiene av ressursene i utmarka skal tilbake til lokalsamfunnet. I Sør-Norge er det opprettede fjellkasser, allmenningsfond og

---

<sup>288</sup> Dette er ikke eksakte tall, men gjennomsnittsstørrelse med ca. 230 statsallmenninger. I realiteten varierer det fra litt over 2 000km<sup>2</sup> (Engerdal fjellstyre) til de minste med en størrelse på ca. 2-3km<sup>2</sup>. Etter personlig samtale med daglig leder i Norges fjellstyresamband, Jan Borgnes, 9 april 2018 og kommunikasjonssjef i Statskog, Trond Gunnar Skillingstad, 11 april 2018.

grunneierfond. Fjellkassen og allmenningsfondet er opprettet for vedkommende fjellstyre og allmenningsstyre som forvalter de fornybare ressursene i allmenningen. Grunneierfondet er opprettet for at Statskog som grunneier kan gjennomføre sitt arbeid med statsallmenningene. For forvaltningen er det et klart prinsipp at overskudd, *uavkortet* skal tilbakeføres allmenningen, og dette er i samsvar med nevnte grunnsyn.

I Nordland og Troms er noen liknende ordning ikke opprettet og dermed kan det synes som om Statskogs mål om at eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat, ikke innebærer at det økonomiske resultat skal gagne rettighetshaverne, jf. Statskogs vedtekter § 2. Selv om Statskog har ulike ordninger hvor de deler ut midler til ulike formål på statsgrunnen i fylkene, er det ingen indikasjoner som antyder at det økonomiske overskuddet tilbakeføres til lokalsamfunnet med den tanke at overskuddet *som sådan tilhører* de som har opparbeidet rettighetene. Dette setter lokalsamfunnet i disse fylkene i en dårligere situasjon hva gjelder utnyttelse og utvikling av utmarka og næringslivet i kommunen. SRU IIs flertall vil imidlertid at det skal opprettes utmarkskasser for ethvert utmarksstyre, og som skal forvaltes likt fjellkassen i statsallmenningen. Dette er et forslag som vil medføre at verdiene i Nordland og Troms tilbakeføres til de rettmessige eiere av verdiene. I Finnmark har FeFo ansvar for den økonomiske situasjonen og også her kan det deles ut midler til ulike formål, men noe tilsvarende fond som det fjellova regulerer, finnes ikke. I motsetning til Statskog drives ikke FeFo med et formål om å maksimere økonomiske overskudd, men ved opprettede fjellkasser vil et eventuelt overskudd bli tilbakeført der det har sin opprinnelse.

### **8.1.3 Oppsummering**

Dette viser at det er flere viktige elementer som skiller forvaltningsordningene i de ulike fylkene. Den prinsipielt viktigste forskjell er at den rettslige reguleringen i statsallmenning er en *følge* av at det der er rettighetshavere som har opparbeidede seg ulike rettigheter. I de nordlige fylker kan det se ut til at rettighetshaverne må følge etter den forvaltningsmodell som blir bestemt, uavhengig av deres rettigheter. Denne analyse tilsier at lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter i Sør-Norge er bedre stilt – både rettslig og faktisk – enn lokalbefolkningen i de tre nordligste fylkene. Rettighetshaverne i statsallmenning får delta i styring og forvaltning av utmark, mens rettighetshaverne i de nordligste fylkene i større grad er en del av allmennheten og får ikke administrert de rettigheter de har opparbeidet seg.

## 8.2 Rettspolitikk

Jeg skal nå vurdere hvilken forvaltningsmodell som anses mest hensiktsmessig for rettighetshaverne i Nordland og Troms, de reelle hensyn som taler for den aktuelle løsning og hvordan dette eventuelt bør gjennomføres. Jeg vil også nevne enkelte endringer i finnmarksloven som etter mitt skjønn vil kunne medføre at forvaltningen i større grad forankres lokalt slik at bygdene får delta i forvaltningen av grunnen der de selv har rettigheter.

Plassen tillater kun enkelte betraktninger, og vurderingen kunne rommet nokså inngående og innholdsrike momenter med de ulike hensyn som foreligger i de forskjellige områder, og som der må ivaretas. Jeg har av den årsak valgt å sette til side den prinsipielle og sammensatte del, som innebærer en omstendelig forhistorie som har bidratt til gjeldende rett, slik at jeg med en mer pragmatisk holdning sitter igjen med det som i starten var et hovedsyn på allmenningsforvaltningen og en tese for all naturforvaltning; nærhet til ressursene skaper rett og verdiene av ressursene skal tilbake til lokalsamfunnet. Spørsmålet blir så hvordan dette grunnsyn på best mulig måte ivaretas.

### 8.2.1 Gjennomgåtte forvaltningsmodeller

Gjennom avhandlingen er de tre forvaltningsmodeller som i dag er gjeldende rett, analysert; fjellova i statsallmenningen, Statskog-modellen i Nordland og Troms, og finnmarksloven i Finnmark. I tillegg er flertallet i samerettsutvalgets forslag om en hålogalandslov og mindretallets forslag om et revidert Statskog vurdert, og også disse vil i dette kapittel være en del av drøftelsen. I tillegg er det fremsatt forslag om en konsensus for Nordland og Troms hvor det tenkes at en kommer til enighet om en ny forvaltningsmodell for disse fylkene, og også denne vil inntas i vurderingen.<sup>289</sup> Jeg vil først vurdere grunneierrollen, deretter forvaltningsrollen som sådan før jeg drøfter hvordan overskudd bør forvaltes. Jeg vil også innta noen betraktninger om innholdet og omfanget av bruksrettighetene i Nordland og Troms.

### 8.2.2 Hvorvidt en rettslig endring bør finne sted og hvordan dette bør gjennomføres

Samerettsutvalget IIs flertall la frem forslag om opprettelse av et nytt grunneierorgan i Nordland og Troms; Hålogalandsallmenningen. Mindretallet foreslo et revidert Statskog slik

---

<sup>289</sup> Etter møte med ordfører i Bardu kommune, Toralf Heimdal, Bardu 24 januar 2018.

at dagens grunneier besto. Etter ovenstående analyse har jeg vurdert det dithen at for den delen av Nordland og Troms som omtales som statsgrunn – både opprinnelig og innkjøpt – bør Statskog fortsette som grunneier, og følgelig er jeg på dette punkt enig med mindretallet i Samerettsutvalget. Dette begrunnes med at Statskog skal være en garantist for allmennhetens tilgang til de ressurser og muligheter som ligger i naturen som allmennheten skal få nyte godt av. En slik garantist er det liten tvil om at Statskog har vært både i Nordland, Troms og i Sør-Norge, og denne rollen bør Statskog fortsatt ha på statsgrunnen i Nordland og Troms. Grunneierrollen til Statskog bør imidlertid revideres slik at det kun skal være ansvarlig for grunnen og være en sikkerhet for at naturen blir tilgjengeliggjort, og ha ansvaret for eiendommer og inntekter som følger direkte av grunnen. Statskog bør ikke lengre ha forvaltningsmessig myndighet over de fornybare ressursene, verken gjennom direkte eller indirekte forvaltningsmyndighet. Statskog bør ha en tilsvarende grunneierrolle i Nordland og Troms som det har på statsallmenning i Sør-Norge.

Vedrørende forvaltningen av de fornybare ressurser på statsgrunnen i Nordland og Troms, bør det oppnevnes frittstående fjellstyrer med ansvar for dette. Fjellstyrene bør oppnevnes av kommunestyrene «då det knapt kan påvisast nokon annan oppnemningsinstans som er meir representativ» for lokalbefolkningen.<sup>290</sup> Forslag om frittstående fjellstyrer følger ikke samerettsutvalgets mindretall som har foreslått å opprette utmarksstyrer som i større grad skal være underlagt Statskog, ved at utmarksstyret skal følge instruksjer og planer som er utviklet sammen med Statskog. Samerettsutvalgets flertall foreslo å opprette utmarksstyrer som forvalter av grunnen, og det er ingenting i veien for å omtale styrene for utmarksstyrer, men etter min mening taler reelle hensyn for at forvaltningen vil være sterkest forankret lokalt ved å følge den ordning som gjelder etter fjellova. Nemlig at i hver allmenning er der et fjellstyre som har ansvar og myndighet over forvaltningen, og allmenningsgrensene bør representere det området hvor rettighetshaverne har opparbeidede bruksrettigheter. Om dette samsvarer med kommunegrensene vil det kunne være en hensiktsmessig og praktisk sett fornuftig inndeling. I dag er utmarka som Statskog eier i Nordland og Troms karakterisert som statsgrunn, og ikke allment kjent som allmenning, men dette har ingen betydning for

---

<sup>290</sup> Ot.prp. nr. 32 (1973-1974), s. 10

opprettelse av fjellstyrer. Jeg nevner dog at det ikke er noen historisk eller rettslig grunn til *ikke* å omtale utmarka i Nordland og Troms som allmenning.<sup>291</sup>

I enhver kommune med statsallmenning skal der være et fjellstyre, men det kan også opprettes felles fjellstyre for flere kommuner eller flere fjellstyrer innen samme kommune, jf. fjell. §§ 4 og 5. Denne ordning, at et fjellstyre skal opprettes i enhver allmenning, men og med mulighet for fellesstyrer eller flere styrer i en kommune, bør også innføres tilsvarende i Nordland og Troms. Reelle hensyn taler imidlertid for at de opprettede fjellstyrer bør samarbeide, særlig dersom utmarka som skal forvaltes har nær sammenheng i bruk og sted med nabokommunens utmark – spesielt med tanke på allmennhetens tilgang. En endring som går mot mer reell lokal forvaltning følger de vurderinger og konklusjoner som blant annet er foreslått i Tønnesens avhandling vedrørende grunnen i Finnmark,<sup>292</sup> Samerettsutvalget Is utredninger og forslag,<sup>293</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementets ønske om en forenklet utmarksforvaltning,<sup>294</sup> og gjennom Statsallmenningsutvalgets arbeid.<sup>295</sup> Opprettelse av kommunale fjellstyrer vil etterkomme dagens politiske vilje om at rettighetene som skapes lokalt skal forvaltes og forbli i det lokale miljø. Dette medfører at ikke bare for grunneierretten, men også for selve forvaltningen av utmarka i Nordland og Troms er min vurdering i samsvar med fjellova.

Fra samisk hold er det uttrykt skepsis mot at forvaltningsmyndigheten skal ligge til små avgrensede arealer, og at dette kan påvirke reindriftsnæringen negativt. Et alternativ til å legge fjellstyrene i enhver kommune kan derfor være å la reinbeitedistriktene skille forvaltningsområdene til de ulike fjellstyrer. Reinbeitedistrikt er geografisk avgrensede områder hvor reindriften foregår, jf. reinl. § 6. Det samiske reinbeiteområdet er inndelt i seks regionale reinbeiteområder som igjen er inndelt i 71 sommer/helårsdistrikter og 10 vinterdistrikt.<sup>296</sup> Av disse er ca. 30 i Nordland og Troms,<sup>297</sup> og ca. 40 i Finnmark.<sup>298</sup> Til sammenligning er det 87

---

<sup>291</sup> Noe også Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms konkluderte med i Skjerstadfeltet, s. 70 flg. Dette ble også videreført i rt-1991-1311, s. 1319.

<sup>292</sup> Tønnesen (1979), s. 313.

<sup>293</sup> Blant annet NOU 1997:4, s. 222 og NOU 2007:13, s. 686 flg.

<sup>294</sup> Eva Irene Falleth, «Forenkling av utmarksforvaltningen», rapport fra faggruppe, 2014.

<sup>295</sup> Etter personlig samtale med medlem i Statsallmenningsutvalget, Jan Borgnes (leder i Norges Fjellstyresamband), Oslo 6 desember 2017.

<sup>296</sup> Reindriftsforvaltningen, Ressursregnskap for reindriftsnæringen (1 april 2016 – 31 mars 2017), vedlegg 9.

<sup>297</sup> NOU 2007:13, s. 380.

<sup>298</sup> Note 24 (Norsk Lovkommentar) til reindriftsloven § 6.



kommuner totalt i de tre nordligste fylkene.<sup>299</sup> Dette vil skape noe større forvaltningsområder og i større grad følge reindriften som en utbredt bruker av utmarka. Det bemerkes at mange reindriftsutøvere forholder seg til ulike beitedistrikt i de forskjellige årstider, og dette vil medføre at de også med denne ordning må forholde seg til ulike forvaltere. Et forslag om at allmenningsgrensen skal følge reinbeitedistriktene vil i så måte bare delvis imøtegå samenes skepsis mot denne forvaltningsmodell. En slik forvaltningsordning vil til dels følge den svenske modell ved å trekke grensene etter reindriften eller samebyene. Noe som imidlertid også vil skape større forvaltningsenheter er å opprette fjellstyret i enhver kommune etter at kommunereformen er gjennomført og det er flere storkommuner i fylkene. Dette vil bidra til at det enkelte fjellstyre forvalter større områder og vil i så måte imøtegå reindriftens skepsis.

Til en viss grad kan en si at samerettsutvalgets flertall tar hensyn til dette når det foreslås å opprette regionale utmarksstyret, altså ikke kommunale, men deres forslag på omkring seks regioner mener jeg er for få og vil miste et hovedhensyn som er reell lokal forankring og forvaltning. Jeg har blitt stående ved at det beste totalt sett vil være kommunalt opprettede fjellstyret som utgangspunkt, men at det i enkelte områder kan være hensiktsmessig å la fjellstyrenes mandat gå over flere kommuner eller følge de nye storkommunenenes grenser, eventuelt reinbeitedistriktene. Det er imidlertid svært viktig at det konsulteres med de berørte interesser og da spesielt Sametinget, særlig om det går mot at fjellova blir gjeldende også i Nordland og Troms – som ikke var et av forslagene i samerettsutvalgets rapport. Det bemerkes at reindriften bør være representert i fjellstyret og vil i så måte være med på selve forvaltningen der de har opparbeidede rettigheter.

Fordeling av inntekter og overskudd fra driften av allmenningen bør som en følge av de ovenstående forslag, omlegges. Hvert enkelt fjellstyre bør selv forvalte inntekter og utgifter gjennom en fjellkasse med et innhold som tilsvarer fjell. § 11. Dette innebærer at eventuelle overskudd blir igjen lokalt der hvor verdiene er skapt. Tilsvarende grunneierfond som er etablert for Statskog i statsallmenning bør også opprettes for Nordland og Troms. Det fremgår av fjell. § 12 fjerde ledd at for inntekter staten har av tomtefeste for hytter og hotell skal vedkommende fjellkasse ha halvparten, mens de øvrige grunneierinntekter hører under departementet som skal benytte midlene i tråd med fjell. § 12 fjerde ledd tredje pkt. Reelle

---

<sup>299</sup> Kartverket, oversikt over kommuner i Nordland, Troms og Finnmark.

hensyntaler for at denne regel bør følge flertallet i samerettsutvalgets forslag,<sup>300</sup> og endres slik at all grunn disponering etter § 12 fordeles likt mellom fjellkassen og grunneierfondet. Dette synes det å være enighet om mellom fjellstyrene og Statskog i statsallmenning,<sup>301</sup> og det kan være tenkelig at en slik endring vil komme med Statsallmenningsutvalgets rapport som fremlegges i juni 2018. Dette fremmes av tanken om at ressurser som skapes lokalt, forblir lokalt.

Det har vært stor uenighet om innholdet og omfanget av bruksrettighetene i Nordland og Troms, og særlig det som kan karakteriseres som allmenningsrettigheter. Lokalbefolkningen har i dag ikke rettigheter vedrørende jakt og fiske som gir dem særlige fordeler foran allmennheten for øvrig, og det kan således ikke sies å være allmenningsrettigheter, etter gjeldende rett. Dette har også bakgrunn i at de nærmest må omtales som en spesiell form for allemannsrett. Hogstretten på sin side er en allmenningsrett, men denne rettigheten er fratatt jordbrukerne og underlagt staten som nærmest fremstår som en privatrettslig eier av de statlig eide skogsområder i Nordland og Troms. Både forholdene rundt hogstretten og beiteretten er omtalt i den gjennomgatte Beiarn/Skjerstad-dommen hvor det fremgår at beiteretten er en allmenningsrett. Det er altså kun beiteretten som i dag fremstår som en allmenningsrett i fylkene, men riktigheten rundt dagens regulering av hogstretten og de øvrige bruksretter er det knyttet usikkerhet om. Hva gjelder bruksrettighetene som sådan er mitt syn at flertallet i SRU IIs forslag bør følges. Dette forslag var at en ny hålogalandslov skulle inneholde en regel som ville gi:

«visse rettigheter til jordbrukseiendom. En slik regel vil gi det lokale jordbruket bedre forutsigbarhet og tryggere rammevilkår, og også styrke stillingen for det samiske jordbruket i de to fylkene».<sup>302</sup>

Dette forslag medfører at rettighetshaverne får forankret sine allmenningsrettigheter med det innhold som tilsvarer rettighetene etter fjellova. Disse jordbruksrettigheter er først og fremst beiterett, rett til trevirke, og retten til seter og tilleggsjord.

Lovfesting av beiteretten må anses som en kodifisering av gjeldende rett all den tid det er slått fast at det foreligger en slik bruksrett på allmenningsrettslig grunnlag, på statsgrunnen i

---

<sup>300</sup> NOU 2007:13, s. 1180-1181.

<sup>301</sup> Norges fjellstyresamband, høringsuttalelse til rapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen», 8 mars 2015.

<sup>302</sup> NOU 2007:13, s. 698.

Nordland og Troms.<sup>303</sup> Beiteretten bør, etter fønadsprinsippet, avgrenses til buskap som kan vinterføs på eiendommen, og således lik fjell. § 15 første ledd og finnmarksloven § 23 andre ledd. Fønadsprinsippet gjenspeiler hvem som har opparbeidet rett og er et prinsipp som benyttes ved vurderingen av innholdet i beitebruken i allmenninger, slik at retten fordeles etter det dyretall gården med allmenningsrett kunne fø.<sup>304</sup>

Retten til trevirke har i den senere tid ikke vært anerkjent som en jordbruksrettighet på statlig grunn i Nordland og Troms, selv om det både er enighet om at en slik hogstrett har foreligget og at uttalelsen i Beiarn/Skjerstad-dommen har blitt fortolket dithen at disse rettighetene ble fratatt gårdsbrukene urettmessig.<sup>305</sup> Av samme hensyn som for beiteretten bør denne rett begrenses til å skulle dekke eiendommens behov ved jordbruksmessig drift.

Samerettsutvalgets flertall har foreslått at utmarksstyrene også skal forvalte hogstretten, som i dag forvaltes av allmenningsstyrene på statsallmenning, og begrunner dette med det ikke er noen grunn til å oppsplitte forvaltningsordningen for denne allmenningsrettigheten.<sup>306</sup> Dette mener jeg er en hensiktsmessig ordning hvor forvaltningen av bruksrettighetene og de fornybare ressurser samles hos ett styre som forestår all slik forvaltning. Altså at forvaltningen av hogstretten legges til fjellstyret, særlig om hogstretten ikke er særlig omfattende. Dette vil både være forenklende for rettighetshaverne, mer effektivt og ivareta den lokale forankring i forvaltningen.

Selv om det i dag er færre jordbruk i Norge og deres virke moderniseres, vil det ikke være uten betydning å innføre rett til seter og tilleggsjord. Derfor bør mulighet for utvisning av slik rett gis til det opprettede fjellstyret, tilsvarende reguleringen i fjell. §§ 18 og 19.

Rettighetene til jakt, fangst og fiske på statens grunn i Nordland og Troms reguleres i dag av viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven, og rettighetene er således gitt til en vid krets av allmennheten. Hva gjelder allmennhetens rett til å utøve småviltjakt og sportsfiske synes dette å være nokså godt ivaretatt etter dagens regulering, men det er gode grunner til å la det opprettede fjellstyre forestå forvaltningen også av disse rettighetene. Reelle hensyn taler for at forutberegneligheten og oversiktligheten vil styrkes, og ved behov vil lokalbefolkningen

---

<sup>303</sup> *Op. cit.*, s. 700, og videreført fra Utmarkskommissjonen i Nordland og Troms av Høyesterett, se rt-1991-1311, s. 1323.

<sup>304</sup> Øyvind Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder*, Oslo 2008, s. 122

<sup>305</sup> NOU 2007:13, s. 701.

<sup>306</sup> *Ibid.*

kunne bli prioritert. Skillet mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende er tydeligere i statsallmenning, og bakgrunnen for dette er:

«at allmenningsrettighetene, og herunder også retten til jakt, fangst og fiske, fra gammel tid har ligget til den lokalbefolkningen som har utnyttet ressursene i allmenningen. Selv om fjellova åpner for at også utenbygdsboende kan utnytte vilt- og fiskeressursene i statsallmenningene, endrer den ikke det grunnleggende utgangspunkt om at jakt, fangst og fiske og de øvrige rettighetene som er underlagt fjellstyrenes forvaltning, ikke ligger til staten som grunneier, men til lokalbefolkningen i allmenningen. For så vidt gjelder jakt, fangst og fiske, dreier det seg om opprinnelige rettigheter for lokalbefolkningen som etter hvert har blitt gjort tilgjengelige også for andre, men slik at lokalbefolkningens prioriterte stilling er ivaretatt på ulike måter, og også gjennom den lokale forvaltningsordningen.»<sup>307</sup>

Dette sitat er meget treffende hva gjelder lokalbefolkningens opparbeidede rettigheter og hvordan de bør reguleres for på best måte å ivareta rettighetshaverne samtidig som allmennhetens tilgjengelighet blir ivaretatt. Reelle hensyn taler for at denne balanse best besørges gjennom at de foreslåtte fjellstyrene også får ansvaret for forvaltningen av jakt, fangst og fiske.

Etter disse betraktninger er det nærliggende å foreslå at lovgiver bør endre fjell. § 1 til å innlemme Nordland og Troms i denne lov. Dette bør imidlertid ikke skje før Statsallmenningsutvalget har lagt fram sin utredning hvor man derav ser hvilke endringer som skjer i statsallmenning. Det vil etter denne utredning være enklere å vurdere hvorvidt fjellova, etter revidering, vil være passende for Nordland og Troms. Dersom statsallmenningsloven forblir slik den er i dag, må det vurderes om Nordland og Troms bør innlemmes også i denne lov, eller om de eventuelle fjellstyrer i fylkene uavhengig skal få ansvaret for denne rettigheten. Dette siste forslag vil vanskelig realiseres dersom fjellova skal utvides til også å gjelde for Nordland og Troms. Da vil en nødvendig konsekvens være at disse fylkene etterfølger innholdet i loven, som per i dag er at statsallmenningsloven regulerer hogstretten og forvaltningen av den.

---

<sup>307</sup> *Ibid.*

Jeg fremhever igjen viktigheten av at alle berørte parter – deriblant Sametinget – er med på denne prosessen og konsulteres i hva som best vil ivareta deres rettigheter. I denne prosess bør også Samerettsutvalget IIs forslag vurderes. Da vil man ikke «overse samiske rettigheter» slik sametingspresidenten uttaler,<sup>308</sup> men gjøre en helhetlig vurdering av alle alternativ før en avgjør hvilken modell som bør bli gjeldende i Nordland og Troms.

Dersom fjellova innlemmes i Nordland og Troms vil rettighetshavernes rett til å delta i styring og forvaltning av utmarka, som er en naturlig del av deres allmenningsrett, bli ivaretatt. I tillegg vil denne lovendring sørge for at verdiene som skapes i og av naturen bli værende igjen hos de som skaper verdiene i bygdene. Denne endring vil medføre styrket forutberegnelighet for allmennheten ved at størstedelen av Norge vil være underlagt den samme lovgivning hva gjelder forvaltning og bruk av utmarka. Dette vil effektivisere og gjøre det enklere både for brukere, kommunene og andre aktører som anvender områdene. Ikke minst vil reindriftsnæringen, med unntak av Finnmark, kunne forholde seg til samme regelverk i de områder hvor reindriften foregår. Totalt sett anses dette også for å være den beste naturforvaltningsmessige løsning, både for selve naturen og for de ulike brukerne av den. Det er følgelig flere og velbegrunnede reelle hensyn som taler for en slik endring.

Det er som nevnt blitt foreslått at en alternativ modell kan være en såkalt konsensus som innebærer at kommunene i Nordland og Troms og Statskog skal komme til enighet om en løsning som innebærer opprettelse av fjellstyrer i kommunene. Et «forhandlingsregime kan synes å være mindretallet i SRU IIs egentlig ønske,<sup>309</sup> og selv om jeg til dels kan slutte meg til mindretallets syn om at statlig eierskap i seg selv skaper forutberegnelighet og langsiktighet, er mitt klare standpunkt at disse hensyn i større grad vil ivaretas ved lovs form. Reelle hensyn taler for at det vil være bedre for brukerne som, gjennom en lov, i større grad kan forutberegne og forstå sin rettslige posisjon som rettighetshaver eller som del av allmennheten. Det er mange parter som er berørte på dette rettsområde og det er også lite som tyder på at alle parter vil være enige. Av denne årsak mener jeg at et forslag om en konsensus er en meget midlertidig og lite gjennomtenkt løsning. Det er utvilsomt lovgiver som bør fastsette denne endring slik at det i lovs form fremgår hvilken forvaltningsmodell som gjelder for Nordland og Troms. Dette vil ivareta både forutberegneligheten og legitimiteten.

---

<sup>308</sup> Eirik Hind Sveen, «I møte med Sanner for å stanse fjelloven», NRK Troms, 22 desember 2017.

<sup>309</sup> NOU 2007:13, s. 733.

Jeg bemerker at forslaget om å opprette utmarksstyrever også bør vurderes for Finnmark og henviser således til mine vurderinger under punkt 6.1.3 for begrunnelsen for dette.

### 8.3 Avslutning

Gjennom arbeidet med denne avhandling har jeg gjort flere funn som kan kaste lys over forståelsen av gjeldende rett, og debatten om rettsforholdene i Nordland og Troms. Det er konstatert både rettslig og faktisk ulikhet mellom forvaltningsmodellene i Norge. Forholdet mellom rett, politikk og historie, og den konteksten som har dannet sammenhengen mellom disse er et moment som særlig har utkrystallisert seg. Eiendomsrett, forvaltningsrett og bruksrett vil nok alltid være en stridskjerne – innenfor og utenfor rettssalen. Å eie og å ha kontroll og makt over noe er dypt forankret i mennesket og vil for alltid være stridigheter om.

Det forventes at det vil skje flere endringer på dette rettsområdet innen relativt kort tid. Statsallmenningsutvalget leverer sin rapport våren 2018 og vil kunne medføre at deler av lovgivningen på statsallmenning blir revidert. Det er tenkelig at dette vil kunne fremskynde en lovgivningsprosess for Nordland og Troms som vil ta for seg en fullstendig vurdering, både av Samerettsutvalget IIs forslag, og en eventuell endring av fjellova § 1 og lovens virkeområde. Med den politiske støtten som tilsynelatende ser ut til å ligge til grunn er det nå en mulighet for at rettighetene i Nord-Norge til sist vil sidestilles med resten av Norges land.

Basert på avhandlingens tema og særlig den rettspolitiske vurdering passer det å avslutte med et sitat av Oscar Platou som viser at lang tids bruk skaper rettigheter. Hvilke rettigheter det er tale om og i hvilket omfang vil til alle tider være omstridt, men en ting for stå som sikkert:

«Livet er sterkere end Loven»<sup>310</sup>

---

<sup>310</sup> Oscar Platou, Forelæsninger over udvalgte emner af privatrettens almindelige del, Kristiania 1914, s. 422.

# Kildeliste

## Norske lover

Norske Lov	Kong Christian Den Femtis Norske Lov 15 april 1687.
Høyfjellskommisjonsloven	Lov 8 august 1908 nr. 6 om ordningen av resforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v.
Fjelloven	Lov 12 mars 1920 nr. 5 om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens almenninger.
Friluftsløven	Lov 28 juni 1957 nr. 16 om friluftslivet.
Jordsalgsloven	Lov 3 desember 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke.
Sameigelova	Lov 18 juni 1965 nr. 6 om sameige.
Forvaltningsloven	Lov 10 feb 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
Fjellova	Lov 6 juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane.
Viltloven	Lov 29 mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt.
Utmarkskommisjonsloven	Lov 7 juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjon for Nordland og Troms.
Statsforetaksloven	Lov 30 aug 1991 nr. 71 om statsforetak.
Lakse- og innlandsfiskeløven	Lov 15 mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv.
Statsallmenningsloven	Lov 19 juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene.
Svalbardmiljøloven	Lov 15 juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard.
Finnmarksloven	Lov 17 juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke.
Matrikkellova	Lov 17 juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering.
Reindriftsloven	Lov 15 juni 2007 nr. 40 om reindrift.
Plan- og bygningsloven	Lov 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.
Naturmangfoldloven	Lov 19 juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.

Jordskiftelova

Lov 21 juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m.

### **Svenske lover og forskrift**

Rennäringslag 1971:437

Jaktlag 1987:259

Rennäringsförordning 1993:384

Fiskelag 1993:787

### **Forskrifter**

FOR-1984-06-22-1302

Forskrift om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning.

FOR-1995-07-01-679

Forskrift om delegering etter fjellova § 2.

FOR-2004-03-08-515

Forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning.

FOR-2007-08-20-987

Forskrift om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning.

FOR-2017-01-25-106

Forskrift om jakt- og fangsttider m.m.

### **Forarbeider og utredninger**

NUT 1969:1

NUT 1969:1 Innstilling om Lov om utnyttelse av rettigheter og herligheter i statsallmenningene (fjelloven)

NOU 1985:32

NOU 1985:32 Revisjon av almeningslovgivningen

NOU 1993:34

NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark, Bakgrunns materialet for Samerettsutvalget

NOU 1997:4

NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur

NOU 1997:5

NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett

NOU 1999:1

NOU 1999:1 Lov om eiendomsregistrering. Om et forbedret eiendomsregister og forslag til ny lov om eiendomsregistrering til erstatning for delingsloven

NOU 2001:34

NOU 2001:34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger



NOU 2007:13	NOU 2007:13 Den nye sameretten
NOU 2007:14	NOU 2007:14 Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms, Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget
NOU 2017:8	NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder?
Ot.prp. nr. 21 (1848)	Ot.prp. nr. 21 (1848) Angaaende naadigst Proposition til Norges Riges Storting om Udfærdigelse af en Lov om Ophævelse af § 38 i Lov af 20de August 1821 om det beneficerede og Statens Gods
Ot.prp. nr. 2 (1957)	Ot.prp. nr. 2 (1957) Om lov om friluftslivet
Ot.prp. nr.32 (1973-1974)	Ot.prp. nr. 32 (1973-1974) Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
Ot.prp. nr. 37 (1991-1992)	Ot.prp. nr. 37 (1991-1992) Om A) Lov om bygdealmenninger. B) Lov om skogsdrift m.v. i statsalmenningene. C) Lov om opphevelse av og endringer i gjeldende lovgivning om almenninger m.v.
Ot.prp. nr. 38 (2000-2001)	Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
Ot.prp. nr. 53 (2002-2003)	Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)
Innst. O. nr. 39 (1974-1975)	Innst. O. nr. 39 (1974-1975) Innstilling fra landbrukskomiteen om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
Innst. O. nr. 80 (2004-2005)	Innst. O. nr. 80 (2004-2005) Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)
SOU 2005:17	SOU 2005:17 Vem får jaga och fiska? Rätt til jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen
SOU 2005:116	SOU 2005:115 Jakt och fiske i samverkan
SOU 2006:14	SOU 2006:14 Samernas sedvanemarker

## **Rettspraksis**

### *Høyesterettspraksis*

Rt-1918-454	(Veikvatn)
Rt-1931-110	(Toten)
Rt-1939-692	(Eidsvoll almenning)
Rt-1963-1263	(Vinstra)
Rt-1967-313	(Melåheia)
Rt-1979-492	(Varfjell/Stifjell)
Rt-1982-1541	(Svartishei)
Rt-1986-583	
Rt-1991-1311	(Beiarn/Skjerstad)
Rt-1996-1232	(Tysfjordfeltet)
Rt-1998-1164	(Furumoa)
Rt-2001-769	(Selbu)
Rt-2001-1229	(Svartskog)
Rt-2004-1985	
Rt-2005-805	(Hvaler I)
Rt-2008-803	(Kongsbakken)
HR-2018-456-P	(Nesseby)

*Særdomstoler/utredning fra kommisjoner*

Skjerstadfeltet	Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, sak nr. 3/1987
Nesseby	Finnmarkskommisjonen, Rapport av 13. februar 2013: <i>Felt 2: Nesseby.</i>

*Svensk rettspraksis*

Mål nr. T 214-16	(Girjas)
Mål nr. T 4028-07	(Nordmälingsmålet)

## Litteratur

- Allard (2015) Allard, Christina, *Renskötselrätt i nordisk belysning* (Stockholm 2015).
- Brandt (1878) Brandt, Fr., *Tingsretten, fremstillet efter den norske Lovgivning*, 2. utgave (Kristiania 1878).
- Brækhus & Hærem (1964) Brækhus, Sjur og Hærem, Axel, *Norsk tingsrett* (Oslo 1964).
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Thorstein, *Rettskildelære*, 5. utgave (Oslo 2001).
- Eriksen (2008) Eriksen, Gunnar, *Alders tids bruk* (Tromsø 2008).
- Fageraas (2009) Fageraas, Knut, *Mellom næring og samfunnsoppdrag. Skog- og utmarksforvaltning på statens grunn gjennom 150 år* (Namsos 2009).
- Falkanger (1999) Falkanger, Aage Thor, *God tro* (Oslo 1999).
- Falkanger (2009) Falkanger, Thor, *Allmenningsrett* (Oslo 2009).
- Falkanger & Falkanger (2013) Falkanger, Thor og Falkanger, Aage Thor, *Tingsrett*, 7. utgave (Oslo 2013).
- Gjelsvik (1926) Gjelsvik, Nikolaus, *Norsk tingsret*, 2. utgave (Oslo 1926).
- Labba (2017) Labba, Kristina, *Renskötselns interna organisering* (Tromsø 2017).
- Nygaard (2004) Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave (Oslo 2004).
- Olsen (1928) Olsen, K. Meinich, *Norsk almenningret* (Oslo 1928).
- Pedersen (2012) Pedersen, Steinar, «Samene og den norske historiske skole». *Juss i nord: Hav, fisk og urfolk. En hyllest til Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsøs 25-årsjubileum*, Henriksen, Tore og Ravna, Øyvind (red.) (Oslo 2012) s. 198-223.
- Platou (1914) Platou, Oscar, *Forelæsninger over udvalgte emner af privatrettens almindelige del* (Kristiania 1914).
- Ravna (2008) Ravna, Øyvind, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder. En undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler* (Oslo 2008).

- Ravna (2013) Ravna, Øyvind, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark* (Oslo 2013).
- Ravna & Reiten (2007) Ravna, Øyvind og Reiten, Magne, «Grensegang og rettsavklaring i utmark og høyfjell». *Areal og eiendomsrett*, Ravna, Øyvind (red.) (Oslo 2007) s. 483-510.
- Reusch (2012) Reusch, Marianne, *Allemannsretten* (Oslo 2012).
- Ross (2013) Ross, Alf, *Om ret og retfærdighed*, 2. utgave (København 2013).
- Skoghøy (1990) Skoghøy, Jens Edvin A, *Factoringpant* (Oslo 1990).
- Skoghøy (2017) Skoghøy, Jens Edvin A, *Tvisteløsning*, 3. utgave (Oslo 2017).
- Skogvang (2017) Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 3. utgave (Oslo 2017).
- Sky & Berge (2017) Sky, Per Kåre og Berge, Erling (red.), *Eigedomshistorie – Hovudlinjer i norsk eigedomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtida* (Oslo 2017).
- Solem (1933) Solem, Erik, *Lappiske rettsstudier* (Oslo 1933).
- Stenseth (2005) Stenseth, Geir, *Almenningens janusansikt* (Oslo 2005).
- Sundell (2007) Sundell, Jan-Olof, *Svensk fastighetsrättshistoria* (Uppsala 2007).
- Taranger (1892) Taranger, Absalom, *Fremstilling af de haalogalandske Almenningers rettslige Stilling* (Bodø 1892).
- Tønnesen (1979) Tønnesen, Sverre, *Retten til jorden i Finnmark*, 2. utgave (Oslo 1979).

### **Artikler**

- Ravna (2012) Ravna, Øyvind, «Reglene for rettskartleggingen på Finnmarkseiendommens grunn – og noen betraktninger om forutsigbarhet, partsdisposisjoner og ankeordning», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2012 s. 153-182.
- Skoghøy (1994) Skoghøy, Jens Edvin A, «Rett, politikk og moral», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1994 s. 837-881.

- Graver (2000) Graver, Hans Petter, «Keiserens garderobe: Eckhoffs rettskildelære og utfordringer fremover», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2000 s. 429-476.
- Ravna (2014) Ravna, Øyvind, «Kongelige disposisjoner på 1600-tallet og betydningen for bygdefolks adgang til å eie og forvalte utmark i Nord-Norge», *Ottar*, 300 – 2014 (2) s. 19-25.
- Pedersen (2016) Pedersen, Steinar, «Finnmark – tidligere statlig eierskap på sviktende premisser», *Ottar*, 313 – 2016 (5) s. 5-11.
- Robberstad (1963) Robberstad, Knut, «Kløyvd eigedomsrett», *Lov og rett*, 1963 s. 162-166.

### Øvrige kilder

Mathiesen, Henrik Forsberg, «Eiendommer og utmark 1. Arealfordeling og eierforhold», Norsk institutt for bioøkonomi, 2014.

<https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2440158> (18/04/18)

Statistisk sentralbyrå, «Idrett og friluftsliv, levekårsundersøkelsen», 27 oktober 2017.

<https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/fritid/hvert-3-aar> (18/04/18)

Statistisk sentralbyrå, «Oversikt over landbrukseiendommer, tabell 2», 20 juni 2017.

<https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/laeiby/aar> (18/04/18)

Fylkesmannen i Nordland, reindrift i Nordland, 2 august 2016.

<https://www.fylkesmannen.no/Nordland/Landbruk-og-mat/Reindrift/Fakta-om-reindrift/Reindrift-i-Nordland> (18/04/18)

Ballari, Øystein, «Reindriften i Troms», Fylkesmannen i Troms, 16 september 2016.

[https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMTR/LANA/m%C3%B8ter%20konferanser/kommunesamling%20sept%202016/1%20Reindrift%20i%20Troms\\_Ballari.pdf](https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMTR/LANA/m%C3%B8ter%20konferanser/kommunesamling%20sept%202016/1%20Reindrift%20i%20Troms_Ballari.pdf) (18/04/18)

Proff, Regnskap for Statskog, 2016.

<https://www.proff.no/regnskap/statskog-sf/namsos/eiendomsforvaltning-og-utvikling/Z0I5CF52/> (18/04/18)

Proff, Regnskap for FeFo, 2016.

<https://www.proff.no/regnskap/finnmarkseiendommen-finnmarkkuopmodat/vads%C3%B8/eiendomsforvaltning-og-utvikling/Z0I4LQG1/> (18/04/18)

Skillingstad, Trond Gunnar, «Stat i nord og sør», Nyhetsbrev fra Statskog, 18 mai 2017.

<https://www.statskog.no/nyheter/stat-i-nord-og-sor> (18/04/18)

Statskogs hjemmeside, om statsallmenninger.

<https://www.statskog.no/eiendom/statsallmenninger> (18/04/18)

Styreinstruks fra Statskog, «Styret i Statskog», 22 juni 2017.

<https://www.statskog.no/om-statskog/styret-i-statskog> (18/04/18)

Statskogs hjemmeside, om fjelltjenesten.

<https://www.statskog.no/om-statskog/fjelltjenesten> (18/04/18)

Engerdal fjellstyre, «Bidragsbudsjett 2018 inkl. regler», 2018.

<https://static1.squarespace.com/static/59c10e394c0dbfe4a4412863/t/5a4b7f99e4966b19e33dde85/1514897305875/Bidragsbudsjett+2018.pdf> (18/04/18)

Fjelloppsynet, «Standardinstruks», 1 februar 2001.

[http://fjelloppsynet.no/images/PDF-filer/Andre\\_dokumenter/Standardinstruks\\_Fjelloppsynet.pdf](http://fjelloppsynet.no/images/PDF-filer/Andre_dokumenter/Standardinstruks_Fjelloppsynet.pdf) (18/04/18)

Lom fjellstyre, «Årsmelding 2016», april 2017.

<http://lom-fjellstyre.no/wp-content/uploads/2018/04/%C3%85rsmelding-2016.pdf> (18/04/18)

Vestre Slidre fjellstyre, «Årsmelding 2016», 5 april 2017.

<http://www.vestre-slidre-fjellstyre.no/files/other/document/arsmelding/%C3%85rsmelding%202016%20Vestre%20Slidre%20fjellstyre.pdf> (18/04/18)

Sametingets hjemmeside, om Samefonden, 16 februar 2017.

<https://www.sametinget.se/samefonden> (18/04/18)

Falleth, Eva Irene, «Forenkling av utmarksforvaltningen», rapport fra faggruppe, 2014.

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter\\_2014/rapport\\_faggruppe\\_utmarksforvaltning\\_2korr.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter_2014/rapport_faggruppe_utmarksforvaltning_2korr.pdf) (18/04/18)

Norges fjellstyresamband, høringsuttalelse til rapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen», 8 mars 2015.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c302636dcd0841e585de3ed2bdeab67c/norges-fjellstyresamband.pdf> (18/04/18)

Regjeringen, «Statsallmenningsutvalet har starta arbeidet», oppnevnt av Kongen i statsråd 4 mars 2016.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsallmenningsutvalet-har-starta-arbeidet/id2500794/> (18/04/18)

Stortinget, «Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå», anmodningsvedtak 837.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/?pid=2016-2017&m=6&stdtid=ANMOD&page=6#list> (18/04/18)

Statsbudsjett 2018, Landbruks- og matdepartementet, Prop. 1 S (2017-2018), kap. 1151, post 70.

<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Landbruks--og-matdepartementet-LMD/Prop-1-S-/Del-2-Budsjettframlegg/2-Narare-omtale-av-loyvingsforslaga-/> (18/04/18)

Partiprogram for Stortingsvalget 2017, Høyre.

<https://hoyre.no/aktuelt/nyheter/2017/nytt-partiprogram-stortingsvalg-hoyre-program-stortinget-valg-2017/> (18/04/18)

Partiprogram for Stortingsvalget 2017, Arbeiderpartiet.

<https://www.arbeiderpartiet.no/om/partiprogram/> (18/04/18)

Partiprogram for Stortingsvalget 2017, Senterpartiet.

<https://www.senterpartiet.no/aktuelt/senterpartiets-program-2017--2021-copy> (18/04/18)

Norlemann, Brita, «Girjas-saken stadfester samenes rett til jakt og fiske», Gáldu, 3 februar 2016.

<http://galdu.custompublish.com/girjas-saken-stadfester-samenes-rett-til-jakt-og-fiske.5840646-348866.html> (18/04/18)

Kartverket, oversikt over kommuner i Nordland.

<https://www.kartverket.no/om-kartverket/Bodo/kommuner-i-nordland/> (18/04/18)

Kartverket, oversikt over kommuner i Troms og Finnmark.

<https://www.kartverket.no/Om-Kartverket/kartverket-troms-og-finnmark/Kommuneoversikt-Troms-og-Finnmark/> (18/04/18)

Sveen, Eirik Hind, «I møte med Sanner for å stanse fjelloven», NRK Troms, 22 desember 2017.

<https://www.nrk.no/troms/i-mote-med-sanner-for-a-stanse-fjelloven-1.13836422> (18/04/18)

Sveen, Eirik Hind, «Sametingspresidenten advarer mot å innføre fjelloven i Nord-Norge», NRK Troms, 11 august 2017.

<https://www.nrk.no/troms/sametingspresidenten-advarer-mot-a-innfore-fjellogen-i-nord-norge-1.13471898> (18/04/18)

Reindrifftsforvaltningen, «Ressursregnskap for reindrifftsnaeringen, for reindrifftsåret 1 april 2016 – 31 mars 2017», Landbruksdirektoratet.

<https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindrifften/for-siidaandeler/publikasjoner> (23/04/18)



## Vedlegg

Vedlegg 1: Orientering om småviltjakt i Torpa statsallmenning og Fellesstrekningen 2017

Vedlegg 2: Dovre fjellstyre, «Årsmelding 2017».

Vedlegg 3: Vedtekter for Statskog SFs regionutvalg i Helgeland, Salten og Troms

Vedlegg 4: Samarbeidsavtale mellom Troms fylkeskommune og Statskog SF

Vedlegg 5: Samarbeidsavtale mellom Statskog SF og Nordland fylkeskommune

Vedlegg 6: Retningslinjer for tilskudd gitt i henhold til Samarbeidsavtale mellom Troms fylkeskommune og Statskog SF

Vedlegg 7: Samarbeidsavtale mellom Sametinget og Statskog SF

Vedlegg 8: Samarbeidsavtale mellom Den Norske Turistforening, Statskog SF og Norges Fjellstyresamband

Vedlegg 9: Samarbeidsavtale mellom Statskog SF og Norges Jeger- og Fiskerforbund

Vedlegg 10: Regler for småviltjakt i Statskog

Vedlegg 11: FeFo, oversikt over forpaktede vann

Vedlegg 12: FeFo, retningslinjer for grønne midler

Vedlegg 13: FeFo, samarbeidsprosjekter

Vedlegg 14: Rennæringslag (1971:437)

Vedlegg 15: Kart over samebyar, odlingsgräns og lappmarksgräns

Vedlegg 16: Rennæringsförordning (1993:384)

Vedlegg 17: Sveaskogs Sverigekarta

Vedlegg 18: Sveaskog i Korthet

Vedlegg 19: Policys för upplåtelse på statens mark ovan odlingsgränsen inom Norrbottens län