

# Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter?

AV JORDSKIFTERETTSLEDER DR.JURIS ØYVIND RAVNA, FINNMARK JORDSKIFTERETT<sup>1</sup>

## Recognition of Sami land rights through the Finnmark act

Recently the Norwegian Parliament passed the Finnmark Act, which transfers the title of approx. 95 percent of the territory of Norway's northernmost county from the State to an independent ownership organ, named *Finnmarkseiendommen* (*The Finnmark property*). This territory is also an important Sami area. This article examines the Finnmark Act, and asks whether it will rectify a situation of longstanding lack of recognition of the Sami's land rights in Finnmark. The article emphasizes the process of identification and determination of land rights initiated by Section 5, para. 3 of the Act, and what may be done in practice to fulfill the legislator's recognition of the same in paras. 1 and 2 of the same Section.

**Keywords:** Sami land rights, Law of the Sami, the Finnmark act, indigenous people law, right of ownership, The Finnmark common land, the Sami law committee

## 1 Problemstillingen

Ved lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) vedtok det norske Storting å overføre eiendomsretten til om lag 95 % av landarealet i Norges nordligste fylke fra staten til et nytt rettssubjekt, *Finnmarkseiendommen*. Arealet på om lag 45 000 km<sup>2</sup>, er samtidig et samisk kjerneområde, nyttet av samene til fangst, fiske og reindrift gjennom uminnelige tider. Eieroverføringen innebærer dermed en markant endring i forvaltningen av store landområder i *Sápmi*,<sup>2</sup> og kan således betraktes som en milepæl i den samiske rettighetskampen. Eieroverføringen betyr også slutten på et over 200

- 1 Arbeidet med denne artikkelen er gjort mens jeg var stipendiat ved Det juridiske fakultetet, Universitetet i Tromsø. Jeg takker kollega Susann Funderud Skogvang for gjennomlesning og nyttige merknader.
- 2 Samene er et arktisk urfolk. Som følge av nasjonalstatenes grensedraining gjennom samenes landområder, på samisk kalt *Sápmi* (eller *Sámiid eatnan*, på norsk *Sameland*) er samene i dag et folk i fire stater; Norge, Sverige, Finland og Russland.

år gammelt eiendomsregime, hvor staten har betraktet seg som eier av de »Finnmarkske Almindinger«. Overføringen kan ses på som et bidrag til å oppfylle Norges forpliktelser overfor samene som urfolk. Samtidig kan det også karakteriseres som et rettslig eksperiment man knapt aner resultatet av.

I finnmarksloven § 5 første ledd er det slått fast at »Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark.« I denne artikkelen drøftes det i hvilken grad den norske stat gjennom vedtakelsen av finnmarksloven i praksis kan oppfylle de erkjennelser lovgiver her har gjort, og således rette opp følgene av den langvarige manglende anerkjennelsen av samenes landrettigheter. Det settes særlig fokus på den rettsidentifiserings- og -kartleggingsprosess som er initiert gjennom samme paragraf, tredje ledd. Loven er ikke ment å dra noe skille mellom de etniske gruppene i fylket når det gjelder anerkjennelse av etablerte rettigheter. Dermed vil artikkelen også omfatte rettighetene til den øvrige befolkningen i Finnmark.

Som en bakgrunn for denne drøftingen, er det naturlig å gi en oversikt over rettsutviklingen, fra den første »finnmarksloven« ble vedtatt i 1775, og fram til arbeidet med gjeldende lov ble påbegynt. Dette gjøres i kapittel 2. Det blir særlig vektlagt hvilke eier- og rettsoppfatninger som lå til grunn for det forskjellige lovene, og deres motiver.

Det er også nødvendig å se på gjeldende lovverk, hvilke motivasjoner som lå bak lovgivningen, og hvilke rettsinstitusjoner som er stilt til disposisjon for å forestå den vedtatte rettsidentifiseringen. Det vil bli gjort i kapittel 3.

## 2 Hvordan staten ble eier av Finnmarksallmenningen

### 2.1. Finnmark blir en del av Norge

De sentrale delene av *Sápmi* utgjør de siste fastlandområdene som ble innlemmet i Norge. Likevel har statens eierrådighet kommet sterkere til uttrykk her enn i andre deler av landet. I dette kapitlet skal vi se på bakgrunnen for det.

Det er antatt at Finnmark har vært befolket av samer fra før vår tidsregning. Noen nevnbart norsk eller norrøn aktivitet i området er ikke dokumentert før på slutten av det første årtusen e. Kr. Det antas at den første permanente bosetning i Finnmark av norsk herkomst ble etablert i høy- eller senmiddelalderen. Noen dansk-norsk enejurisdiksjon over deler av Finnmark kan man ikke tale om før etter Kalmarkrigens slutt i 1613, da Sverige avsto sitt krav på kystområdene i Finnmark og Troms. En fredsavtale mellom Russland og Sverige i 1595 hadde allerede medført at Russland gav avkall på sine skattekrav vest for Varanger-området i Finnmark. For innlandsområdene og den østligste delen av Finnmark skulle det ennå gå lang tid før jurisdiksjonsspørsmålet var avklart. Helt fram til grensen mellom Norge

og Sverige ble fastlagt i 1751, var Indre Finnmark et fellesområde, hvor Sverige i stor grad utøvde jurisdiksjon. Nåværende Sør-Varanger kommune kom først under norsk enejurisdiksjon da grensen mot Russland ble fastlagt i 1826.

Den 27. mai 1775 vedtok kansellirådet i København Kongelig Resolution angående Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og skyldlægning sammesteds.<sup>3</sup> Dette kan godt kalles den første finnmarksloven. Den åpnet for organisert utmåling av jordbruksjord i Finnmark. Dette ble tidligere betraktet som grunnlaget for privat eiendomsrett i Finnmark, men den oppfatningen har i dag liten støtte.<sup>4</sup>

Derimot kan den betraktes som starten på det jordsalgsregimet som forvaltet grunnen i Finnmark helt fram til 2006. Det lå imidlertid vesentlige forskjeller til grunn for forvaltning og jordutvisning etter 1775-resolusjonen og det regimet som kom senere. Etter 1775-resolusjonen skulle jordutvisningen skje kostnadsfritt. I § 6, som fortsatt er i kraft, ble det tatt forbehold om at de »Herligheder, som hidindtil have været tilfælles for hele Bygder eller almuen i Almindelighed ... forblive fremdeles til saadan almindelig Brug«.

Sverre Tønnesen, som var den første som problematiserte statens eierforhold i et rettsvitenskaplig arbeid, og som vi straks kommer tilbake til, oppfattet ikke at resolusjonen åpnet for en jordutvisning fra staten, men som en »gigantisk utskiftning mellom Kongen, den enkelte bygdemann og bygdelagene«.<sup>5</sup> Dette innebar at han betraktet jordutvisningen som en *fordeling* av eksisterende bruks- og eiendomsrettigheter, og ikke som en overføring av rettigheter fra kongen til bygdefolk.

## 2.2 Eldre jordsalgslovgivning og »læren om statens grunn«

Selv om deler av Finnmark ikke kom under norsk suverenitet før i 1826, utviklet det seg raskt en oppfatning om at kongen eller staten eide grunnen i Finnmark uten påhefte av private rettigheter av noen art. Da staten forberedte en lov for salg av allmenninger, ble det uttalt at de »Finmarkske Almindinger« ble behandlet etter andre regler enn andre statlige allmenninger:

»Det egentlige Finmarken har nemlig fra gammel Tid af været betragtet som tilhørende Kongen eller Staten, fordi det oprindeligt kun var beboet af et Nomadefolk, Lapperne uden faste Boliger.

3 Resolusjonen er gjengitt i Tønnesen (1972) s. 136–139. Inntil lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven) trådte i kraft 1. juli 1965 var resolusjonen med unntak av §§ 1 og 2 i kraft og inntatt i *Norges lover*. § 6 er ennå i kraft og finnes inntatt i *Norges lover 1686–2006*.

4 Se eksempelvis Sandvik (1997).

5 Tønnesen (1972) s. 146.

Lidt efter lidt blev dog en Deel deraf bebygget af Indvandrede, hvilke dog ei betragtedes som Eiere af Jorden ...«<sup>6</sup>

I 1864 ble »læren om statens grunn« prosedert av statsapparatet i den form vi senere kjenner den. I en tvist om rett til hogst i Alta anførte regjeringsadvokaten at staten hadde »underlagde sig [Finmarken] det herreløse af Nomader gjennom farne Land som Eiendom ganske som en Privatmand, der ikke er bunden af andres Rettigheder«. <sup>7</sup> Regjeringsadvokaten avsluttet med at lovgivningen måtte bli forskjellig fra den som gjaldt i riket for øvrig.

Og det ble den. I lov om avhendelse av Statens jord i Finnmarkens Landdistrict, som var vedtatt 22. Juni 1863, ble det innført nye prinsipper for jordutvisningen. Loven slo fast at dette nå skulle skje gjennom organisert salg. I datidens liberalistiske ånd var jordsalget først tenkt gjennomført som auksjon til høystbydende.<sup>8</sup> Under stortingsbehandlingen ble lovforslaget moderert betraktelig, og det ble satt forholdsvis strenge vilkår for avhending. Salg kunne ikke gjennomføres om det stred mot »Districtets Tarv«. Det ble gitt et særskilt forbud mot salg av områder som fastboende eller flyttsamer trengte til sommerbeite. Regimeskiftet ble ikke bare synliggjort ved at jordutvisningsresolusjonens regler om kostnadsfri jordutvisning ble opphevet. De ble også følbare ved at reglene i Christian Den 5s Norske Lov fra 1687, bok 3, kapittel 12, artikkel 3 og 6 om at beboere hadde rett til å nytte allmenningens beite og skog ut fra alders tid bruk, ble satt til side. Beite skulle heretter utvises med hjemmel i 1863-lovens forskrift. Loven etablerte med dette den praksis som har vedvart fram til finnmarksloven trådte i kraft, hvor staten nærmest anså seg å stå i samme frie stilling som eier av grunn som ikke var påheftet allmenningsrett eller annen bruksrett.

Før vi går videre på rettsutviklingen, kan det være tjenlig kort å stoppe opp å spørre om hva som var så bakgrunnen for at grunnen i Finnmark fikk en så vidt annen eiendomsrettslig status enn det øvrige Norge. Forklaringen synes dels å ligge i datidens kulturhierarkiske tenkning, dels i sikkerhetspolitiske vurderinger, og dels som en følge av Norges selvstendighetskamp.<sup>9</sup> De kulturhierarkiske ideene kan sies å ha sine røtter i den argumentasjon som ble brukt allerede da engelske kolonister

6 Oth. Prp. No. 21 (1848) s. 23.

7 Tilsvaret fra regjeringsadvokaten 18. mai 1864 i sivil sak mot Erik Salomonsen Elvebakken m.fl. om hogsrett, gjengitt etter NOU 1993: 34 s. 96. Se også gjengivelsen i Spilling (1920) s. 87–93. Oppfatningen ble raskt lagt til grunn i rettslitteraturen, se Brandt (1867) s. 194.

8 NOU 1993: 34 s. 420.

9 »Motiver til Udkast til Lov om Renbeiting« i Indst. fra Lappekommissjonen av 1897, særlig på s. 196–197, viser i klartekst hvordan de kulturhierarkiske oppfatningene kom til uttrykk i lovforarbeidet i samtiden. For øvrig kan det vises til Eriksen og Niemi (1981), hvor det sikkerhetspolitiske aspektet blir tydeliggjort.

trengte legitimitet for å beslaglegge urfolks landområder i Nord-Amerika.<sup>10</sup> Senere er den brukt i andre sammenhenger når liknende forhold skulle ha sin rettslige anerkjennelse.<sup>11</sup> Ideene var basert på at mindre utviklede kulturer og folkegrupper måtte vike for de mer utviklede, da de sistnevnte var ansett å være til større nytte for samfunnet. I rettstenkningen innebar det at prinsippet om »eldst i tid, best i rett«, ble satt til side. Nomadisk bruk av landområder ble her betraktet som primitiv, som en »Hemsko paa Udviklingen af bedre berettigede og formaalstjenligere Samfundsinteresser«, noe som innebar at grensene for dens krav var gitte. Og disse »Grænser maa efter Forholdets Natur blive *vigende*.<sup>12</sup>

Den sikkerhetspolitiske dimensjonen ble tydelig da 1863-loven ble tatt opp til revisjon omkring år 1900. I landbrukskomiteens innstilling het det at »[n]atjonalitets- og sprogfor[ho]ldene i grænsedistriktene gjorde det ønskeligt, at jordsalget kunde benyttes som et middel til at regulere disse forhold«. <sup>13</sup> Forbudet mot salg i konflikt med »Districtets Tarv« ble nå utvidet til også å omfatte »Landets Interesser«. I medhold av Lov 22. mai 1902 nr. 7 om afhændelse af statens jord og grund i Finnmarkens amts landdistrikt § 2, ble reglement av 7. juli 1902 gitt. I § 1 het det at avhending bare kunne skje til norske statsborgere, under særlig »[h]ensyn til at fremme Bosættelsen af en for Districtet, dets Opdyrking og øvrige Nyttiggjørelse skikket Befolkning, som kan tale, læse og skrive det norske Sprog og benytte dette til daglig Brug«.

Til tross for at samene gjennom århundrer rettmessig hadde brukt landområdene i Finnmark, innebar loven at de bare kunne bli grunneiere ved å tilegne seg norsk språk og jordbrukskultur. Selv om det knapt er eksempler på at regelen ble håndhevet, var dette et fyrtårn i fornorskningspolitikken. Rekkene med norskklingende familie- og gårdsnavn blant bofaste samer må ses på som et resultat av dette. Uvilje på den nye loven ble uttrykt gjennom stemmen til den samiske politikeren og skolemannen *Isak Saba*. Han reiste spørsmål om ikke »gresset [vil] vokse like bra

10 Se Oskal (2001) som viser dette ved gjennomgang av John Locke, *Two Treatises of Government* (1690).

11 Se Lundmark (2002) s. 29–32. »Læren om kulturstadiene« hadde lenge en »vitenskaplig basis« innen grener av samfunnsvitenskapen, hvor Darwins biologiske evolusjonsteori ble videreført med tanke på å forklare de forskjellige menneskekulturenes utviklingstrinn (derav begrepet sosialdarwinisme).

12 Indst. fra Lappekommissjonen av 1897 s. 196. En nært beslektet oppfatning var at kultivering av jord var en forutsetning for erverv. Fredrik Stang (1911) formulerte dette slik: »Saa længe folkene lever som nomader, saa længe jorden er vid nok til at gi alle den plads, de behøver, er derimot ikke jorden underkastet eiendomsret. Først naar en stamme slaar sig ned og driver akerbruk, opstaar eiendomsret til grunden« (s. 3).

13 Indst. O. XI (1901–1902) s. 1

på enga, om man taler norsk eller samisk? Holder det ikke med at samene må kjøpe den jord som fra gammelt av har vært deres egen?»<sup>14</sup>

Også domstolene la til grunn at samisk bruk ikke var rettsdannende. Selv om dommene fra Høyesterett som er inntatt i Rt. 1931 s. 57 og Rt. 1955 s. 361, ikke gjaldt forhold i Finnmark, uttrykte de den rådende oppfatningen. Likeledes også dom avsagt av Frostating lagmannsrett så sent som 14. nov. 1966 (sak 83/1964) hvor det ble uttalt at

»den århundre gamle bruksutøvelse, også når det gjelder fiske, fangst og jakt, som samene ube-  
stridt har utøvd, ikke går utover den 'uskadelige nyttesrett' som samene til enhver tid har vært  
tillatt å utøve. Denne bruksutøvelse kan ikke ved hevd eller alders tids bruk skape et særskilt  
rettsgrunnlag, som senere lovgivning ikke fritt kan regulere«. <sup>15</sup>

### 2.3 Et endret syn på retten til jorden i Finnmark

I etterkrigsårene kom de første tegnene på et endret og mer positivt syn på samisk kultur til syne. I Samekomiteens innstilling fra 1959 ble betydningen av gjensidig respekt mellom samer og nordmenn understreket.<sup>16</sup> Innstillingen representerte et brudd med fornorskningspolitikken. I 1964 ble Norsk Sameråd nedsatt etter forslag fra Samekomiteen, som et rådgivende organ for regionale og sentrale myndigheter i samiske spørsmål. Det skulle likevel ennå gå tid før holdningene til samer ble endret i offentlige institusjoner, så i praksis fortsatte fornorskningspolitikken i nærmere to tiår.

Også Innstillingen fra Reindriftslovkomiteen, avgitt i 1966, bærer preg av et endret syn på samisk kultur og næring. I utkastet til lov § 1 foreslo komiteen å lovfeste at reindriften hadde ekspropriasjonsrettslig vern. Dette ledet imidlertid ikke til at staten endret sitt syn på reindriften.<sup>17</sup> Det ble heller ikke uttrykt noen endret retts- eller eieroppfatning da jordsalgsloven ble revidert. I forarbeidene til lov 12. mars 1965 om statens rematrikulerte grunn i Finnmark (som var i kraft fram til 1. juli 2006) het det at: »Så langt tilbake som den norske søge vet å berette, var all jord og grunn i det egentlige Finnmark, betraktet som statens eiendom«. <sup>18</sup>

14 *Sagai Muittalægje* (samiskspråklig avis) 1. mars 1906, gjengitt etter Pedersen (1999, s. 37). Isak Saba (1875–1921) var den første samene som ble innvalgt på Stortinget (1907–1912). Saba er også kjent for å ha forfattet teksten til den samiske nasjonalsangen *Sámi soaga lávlla*.

15 Avgjørelsen ble satt til side i dom inntatt i Rt. 1968 s. 394.

16 *Innstilling fra Komiteen til å utrede samespørsmål (Samekomiteen)*, avgitt 3. august 1959. Den ledet også til en egen stortingsmelding om samepolitikken i Norge, St. meld. nr. 21 (1962–63).

17 Se f.eks. Ot.prp. nr. 9 (1976–77) s. 42–43.

18 Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke 1962 s. 5.

En endret oppfatning om *retten til jorden i Finnmark* kom derimot til uttrykk i Sverre Tønnesens doktorgradsavhandling med samme tittel fra 1972. Arbeidet hadde undertittel »Rettsreglene om den såkalte 'Statens umatrikulerte grunn' – en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter«. Ved å bruke betegnelsen »såkalte« og samtidig sette »Statens umatrikulerte grunn« i anførselstegn i undertittelen, viste Tønnesen at han stilte seg tvilende til statens eiendomsrett. Tønnesens opponenter, Gudmund Sandvik og Torstein Eckhoff, satte arbeid høyt. Sandvik uttalte at doktoranden hadde levert ugjendrivelige prov for at samene har utøvd en fast bruk av grunnen i Finnmark så langt tilbake som vi har skriftlige kilder. Han uttalte også at avhandlinga »lærer oss å tenke på ein ny måte om retten til jorda i Finnmark, og det må få konsekvenser«.<sup>19</sup>

Og det fikk konsekvenser. Tønnesens avhandling ble forholdsvis raskt vektlagt av domstolene. I Varfjell-Stifjell-dommen inntatt i Rt 1979 s. 492, la Høyesterett, tydelig inspirert av Tønnesen, til grunn at rettsforholdene i Finnmark var særegne »med delvis uklare regler om omfanget av statens rett til umatrikulert grunn« (s. 498).<sup>20</sup> Da den utmatrikulerte grunnen skulle matrikuleres i 1980, uttalte Miljøverndepartementet at i spørsmålet »om hvem som skal stå som hjemmelshaver ... ville det være uheldig om staten ble tinglyst som hjemmelshaver før forholdene vedrørende eiendoms- og bruksrett til den umatrikulerte grunnen er nærmere avklart«. Departementet viste også til dommen i Rt. 1979 s. 498 som grunn for å uttale » at omfanget av statens rett til den umatrikulerte grunn ikke er klar«.<sup>21</sup>

Stortingets beslutning om å bygge ut Alta-Kautokeino-vassdraget i 1978 satte debatten om samenes rett til sine landområder ettertykkelig på dagsorden. I den grad det hadde utviklet seg en positiv holdning overfor samene som folk, viste utbyggingen i hvor liten grad dette ble omsatt i praktisk politikk. Etter storstilte politiaksjoner for å fjerne samerettsforkjempere og miljøvernere som demonstrerte mot utbyggingen, ble den påbegynt i 1980. Altasaken representerte likevel et vendepunkt i norsk samepolitikk, hvor den, sammen med Tønnesens avhandling, var en viktig årsak til at Samerettsutvalget ble opprettet 10. oktober 1980. Utvalget fikk i mandat å utrede spørsmålene omkring den samiske befolkningens rettslige stilling når det gjaldt retten til land og vann. Dette var starten på lovarbeidet som et kvart

19 Sandvik (1980) s. 22–33.

20 De uklare reglene innebar at rettsuvidenhet ble godtatt som grunn for at en gruppe reindriftssamer hadde oversittet foreldelsesfristen for å kreve erstatning for skader de var påført i driften som følge av oppføring og drift av et telekommunikasjonsanlegg.

21 Statens kartverk Finnmarks arkiv. »Registrering av grunneiendommer i Finnmark«, brev fra Miljøverndepartementet til Justisdepartementet datert 8. november 1979.

århundre senere ledet til finnmarksloven. Samerettsutvalget avga sin første innstilling som NOU 1984: 18. Den resulterte bl.a. til Grunnloven § 110 a.<sup>22</sup>

#### 2.4 Statens eierforhold formaliseres gjennom matrikulering og hjemmels-overføring

Statens grunnforvaltning, utøvet gjennom Finnmark jordsalgskontor i Vadsø, måtte likevel – rettsteoretiske og andre nyvinninger til tross – fortsatt forholde seg til gjeldende rett, uttrykt gjennom jordsalgsloven av 1965. Gjeldende rett er ikke statisk, men basert på at oppfatninger kan endres over tid. Nettopp dette var tilfelle når det gjaldt oppfatningen av samenes og bygdefolks rett til grunnen i Finnmark. Men i motsetning til domstolene og rettsteoretikerne, var statens forvaltere av den umatrikulerte grunnen i liten grad lydhøre for nye signaler.

Inntil 1980 hadde kun skyldsatte eiendommer registerbetegnelse i Finnmark. På 1980-tallet ble den umatrikulerte grunnen matrikulert med betegnelsen »statsgrunn« i grunnboka. Selv om matrikuleringen var av formell karakter, forårsaket av delingsloven (av 23. juni 1978 nr. 70), medførte den at »statsgrunnen« ble formalisert som eiendom med matrikulære kjennetegn som registerbetegnelse, grunnboksblad og mulighet for å kunne overskjøtes. Skylddelingsforretning eller annet utgangsdokument manglet imidlertid, noe som var en følge av at eiendommen ikke var ervervet gjennom noen ordinær forretning.

Sju år etter at matrikuleringen var fullført, 11. august 1993, nyttet staten muligheten den var gitt til eieroverdragelse. Hjemmelen til »statsgrunnen« i Finnmark ble da overskjøtet til det nylig opprettede Statskog SF, til tross for forannevnte skriv fra Miljøverndepartementet og intensjonen med matrikuleringen.<sup>23</sup> Statsforetaket var i mindre grad underlagt forvaltningslovgivningen, samtidig som det var pålagt forretningsmessig drift. Dette innebar på sikt at befolkningens felles utmark ble behandlet som kapital med krav til forrentning og fortjeneste, samtidig som rettstvistene mellom stat og private økte i omfang.<sup>24</sup> I en undersøkelse av omorganiseringens betydning for samenes rettsstilling er det konkludert med at: »Om-

22 Grunnloven § 110 a lyder slik: »Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.

23 Slik også Iversen (2006) s. 7 hvor han uttalte at »Det var ikke hensikten at opprettelsen av 512 gnr./bnr. 1 (i 20 kommuner pr. 1986), med vår anmerkning av 'statsgrunn' i grunnboka, skulle tilrettelegge for overdragelse og tinglysning fra Staten v/Landbruksdepartementet til Statskog...«

24 Se for eks. Hålogaland lagmannsrett, dom av 23. mars 1999 (LH-1998-707) og dom og kjennelse 15. september 2004 (LH-2003-14370 / LH-2004-10944), sistnevnte nektet fremmet for Høyesterett (HR-2004-02032-U og HR-2004-02033-U).



organiseringen av Direktoratet for Statens skoger til Statskog SF var ... i strid med ILO-konvensjon nr. 169.<sup>25</sup>

Den rettshistoriske gjennomgangen viser at staten ikke har hatt tilnærmet like lang tilknytning til arealene i Finnmark, som den eksempelvis har til det som ble til statsallmenninger i Sør- og Midt-Norge. Likevel ble eierrådigheten utøvd i sterkere grad i Finnmark enn i statsallmenningene. Gjennomgangen viser også at eierrådigheten ikke var et resultat av et rettsverv, men av en politisk utvikling som satte fylkets opprinnelige innbyggers rettigheter til side.

### 3 Finnmarksloven

#### 3.1 Samerettsutvalgets forslag til lov om forvaltningen av grunnen i Finnmark

Arbeidet med loven som skulle erstatte jordsalgsloven av 1965 ble tvunget fram av samenes krav om retten til land og vann i kjølvannet av Altasaken. I 1984 ble det opprettet en arbeidsgruppe sammensatt av velkvalifiserte jurister under Samerettsutvalget (Rettsgruppa) for å utrede rettsforholdene i Finnmark. Parallelt med prosessen som ledet til at Statskog SF fikk hjemmel til grunnen i Finnmark, pågikk altså Samerettsutvalgets utredningsarbeid for å finne ut hvem som var grunneier.

Rettsgruppa leverte sin innstilling som NOU 1993:34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*. Det var et bakgrunnsmateriale for utvalget.<sup>26</sup> Flertallet i gruppa kom til at staten var eier av grunnen i Finnmark. Sett i forhold til at staten ikke var eier før 1751, begrunnet Rettsgruppa sin konklusjon med at »[i] norsk rett er det et faktum at det som en gang var rett, ikke behøver å være det i dag – hverken med hensyn til eiendomsrett eller andre rettighetsforhold. Dette gjelder selv om endringen ikke bygger på avtale, klare ekspropriasjons- eller lovvedtak, men har sin rot i misforståelser«.<sup>27</sup> Nærmest beklagende het det at til tross for at misforståelsen i sin tid vanskelig lot seg unnskyldes, gjelder regelen. Noen rettsavgjørelse som har tatt stilling til eierforholdet, slik vi har hatt i Nordland og Troms (se Rt. 1991 s. 1311, Rt. 1996 s. 1232 og Rt. 2001 s. 1229), utover det som ble uttalt av Høyesterett i Rt. 1978 s. 498, eksisterer imidlertid ikke.

25 Borge og Myrbakk (1988) s. 280.

26 NOU 1994:21 *Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv* var et annet bakgrunnsmateriale framlagt for Samerettsutvalget.

27 NOU 1993: 34 s. 266 og 263. Rettsgruppa utelukket imidlertid ikke at bygdelag kunne ha ervervet rett til bruk av visse ressurser med hjemmel i reglene om alders tids bruk og lokal sedvanerett.

Et av medlemmene, Otto Jebens, dissenterte og uttalte at »de beste grunner taler for at den samiske befolkningen i området overfor den norske stat har krav på å bli anerkjent som eier av områdene i Indre Finnmark«. <sup>28</sup>

I lys av konklusjonen til flertallet i Rettsgruppa kan Samerettsutvalgets lovforslag, som ble framlagt i NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, <sup>29</sup> nærmest ses på som et forsøk på å rette opp den misforståelsen som hadde ført til statens eiendomsrett til grunnen i Finnmark. I innstillingen ble det argumentert for lokal forvaltning med oppretting av bygdebruksområder basert på tradisjonell utmarksbruk. I disse områdene skulle bygdefolk ha en særrett til sine områder. Forslaget ble begrunnet med at bygdebruksordningen kunne anses som en moderne siidaordning, <sup>30</sup> som ville åpne for lokal forvaltning av klart definerte rettigheter for bygdefolk. Det blir også vist til at utmarksbruken i de samiske bosetningsområdene og bygdene i Finnmark

»er en vesentlig del av det materielle grunnlag for den samiske kultur. En forutsetning for å kunne ivareta og styrke denne siden av samekulturen, vil derfor være å legge forholdene til rette for bygdefolks bruk av utmarka«. <sup>31</sup>

Samerettsutvalget grunnga også bygdebruksordningen ut fra allmenne prinsipper om sedvanerett: Hvis folk i ei bygd hadde drevet en forholdsvis intensiv og langvarig bruk av utmarksgodene i sitt nærområde i den tro at de hadde en rett til det, kunne det være etablert lokal sedvanerett som kunne gå foran allmenn lovgivning. Utvalget foreslo at bygdebruksområdene skulle fastsettes av nemnd med lokal innsikt og med jordskifteretten som appellinstans. I begrunnelsen het det at »[j]ordskifteretten har lang erfaring med konkrete grensefastsettelser og peker seg derfor ut som det naturlige overprøvingsorgan. Videre synes grensegangssak iht. jordskifteloven ... å være den mest nærliggende prosessform«. <sup>32</sup>

28 NOU 1993: 34 s. 295.

29 Samerettsutvalgets lovforslag ble framlagt med dissens (to alternative forslag). Sammen med utvalgets innstilling ble også arbeidet til Folkerettsgruppa framlagt som NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett*.

30 Tradisjonelt har de samiske områdene vær inndelt i siidaområder, hvor bygdelag, slekter eller storfamilier hadde rett til å nytte bestemte landområder. For reindriftssamene er siidaen formalisert gjennom reindriftsloven, hvor det i § 51 første punktum heter at »[m]ed siida forstås i denne lov en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer.«

31 NOU 1997: 4 s. 239.

32 Op. cit. s. 247.

### 3.2 Regjeringen Bondeviks lovforslag

Da Bondevik II-regjeringen fremmet sitt lovforslag som Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) ble det uttalt at loven skulle danne grunnlag for en ny grunnforvaltning »der finnmarkingene selv får eierrådigheten og ansvaret for forvaltningen av ressursene, mens staten trekker seg ut av grunneierrollen i Finnmark« (s. 7). Det ble også sagt at forslaget var ment å rydde av veien mulig tvil om at statens eierposisjon hadde vært til hinder for opparbeiding av selvstendige bruks- og eierrettigheter. Slike måtte »respekteres og anerkjennes i Finnmark som ellers i landet.«<sup>33</sup>

At det ble uttalt at »all bruk over tid kan være rettsskapende, uavhengig av utøvernes etniske og kulturelle bakgrunn«,<sup>34</sup> var av stor viktighet i forhold til den rettspraksis som hadde rådet på midten av 1900-tallet. Det het også at selv om former for diskriminering hadde foregått i perioder, f.eks. språkkrav, hadde norsk rett aldri har hatt noe dogme om at samers bruk skulle ha mindre rettsvirkning enn andre norske borgeres bruk. Samerettsutvalgets forslag om opprettelse av bygdebruksområder var imidlertid utelatt. Det ble heller ikke foreskrevet andre konkrete regler for identifisering og kartlegging av opparbeidede landrettigheter. Dette gjorde at proposisjonen faktisk anerkjennelse av samiske landrettigheter uteble.

Lovforslaget møtte sterk motbør. Fra samisk hold ble det påpekt at Samerettsutvalgets arbeid ikke var fulgt opp, og anført at lovforslaget ikke tilfredstilte Norges folkerettslige forpliktelsene overfor samene.<sup>35</sup> Også fra fylkestingspolitikere som fryktet at samene skulle få for stor innflytelse gjennom loven, møtte forslaget motstand.

Sametinget forkastet i mai 2003 lovforslaget mot tre stemmer. Det krevde betydelige endringer, samt at det ble innledet konsultasjoner; »hvor formålet med konsultasjonene må være å få i stand et lovgrunnlag som også Sametinget kan slutte seg til.«<sup>36</sup> I 2004 konkluderte ILOs ekspertkomité at loven ikke oppfylte minstestandarden i ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ratifisert av Norge 20. juni 1990) for anerkjennelse av urfolksrettigheter, og at lovvedtak trengte Sametingets samtykket.<sup>37</sup>

33 Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 106.

34 Op. cit. s. 13.

35 Tidligere sametingspresident og daværende leder for FN's permanente urfolksforum, *Ole Henrik Magga*, uttalte i *Sagat* 5. april 2003 at lovforslaget streid mot norsk lov og internasjonal rett. Det kan også vises til kronikk av sametingspresident Sven-Roald Nystø i *Aftenposten* 28. november 2003. Se også *Ravna* (2004) hvor dette belyses nærmere.

36 Sametingets arkiv: Møtebok 2/03 s. 128, sak 21/03 Finnmarksloven, behandlet 20.-23. mai 2003.

37 Se ilolex document no 062004NOR169, særlig punkt 19 hvor det het: »The adoption of the Finnmark Estate without such agreement amounts, however, to an expropriation of rights recognized in judicial decisions in Norway and under the Convention.«

Tvilen som ble reist om lovforslaget var i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, medførte at Stortingets Justiskomiteé oppnevnte to uavhengige juridiske eksperter for å vurdere lovforslagets forhold til folkeretten. De konkluderte med at forvaltningsordningen loven foreskrev *ikke* var i samsvar med folkeretten.<sup>38</sup> En ekspert oppnevnt av Utenriksdepartementet (Carl August Fleischer) kom derimot til motsatt slutning.<sup>39</sup>

### 3.3 Endringer i lovforslaget som følge av konsultasjoner i medhold av folkeretten

Kritikken mot lovforslaget medførte at Stortingets justiskomiteé åpnet for at det ble avholdt konsultasjoner mellom justiskomiteen, Sametinget og Finnmark fylkesting.<sup>40</sup> Denne gjennomføringen av konsultasjonsplikten kan sies å være en *konstitusjonell nyvinning*. Den viser at urfolk kan påvirke lovgivningsprosessen i medhold av folkeretten. At dette var en nyskaping, understrekes også av at Justiskomiteens lovinnstilling ble sendt til Sametinget og Finnmark fylkesting til uttalelse *før* det ble framlagt for Odels- og Lagtinget.

Konsultasjonene medvirket også til at det ble inngått en avtale mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget. I avtalen inngått 11. mai 2005, ble det i ni punkter fastsatt hvordan konsultasjonene med Sametinget skal foregå. Her framgår det at konsultasjonsplikten omfatter lovgivning og forvaltningssaker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. I punkt 2.2 er det nevnt »lover, forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer, tiltak og beslutninger (f.eks. i stortingsmeldinger)«. Konsultasjonsplikten omfatter ikke bare arealbruk og arealinngrep. Den omfatter tiltak som kan berøre »alle ideelle og materielle former for samisk kultur«(punkt 2.3).<sup>41</sup>

Konsultasjonene ledet til vesentlige endringer i lovforslaget. Jeg vil i det følgende ha fokus på de endringer som kan ha betydning for lovanvendelsen når det gjelder rettsidentifiseringsprosessen. Det vil i praksis si lovens formålsparagraf (§ 1), im-

38 Graver og Ulfstein (2004), se ([http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2004/Folkerettslig-vurdering-av-forslaget-til.html](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/Folkerettslig-vurdering-av-forslaget-til.html), sist besøkt 25. januar 2008).

39 St.meld. nr. 44 (2004-2005) kap. 2.2.3.

40 Slik konsultasjonsplikt følger av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6.

41 *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, avtale inngått mellom kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samepolitikk/Prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta.html> (sist besøkt 24. januar 2008). Konsultasjonsplikten innebærer ikke at Sametinget må gi sitt samtykke til framsatte forslag. Sametinget har imidlertid adgang til å gi retningslinjer om hvordan virkninger av endret bruk av utmark skal bedømmes for samisk kultur. mv., jf. finnmarksloven § 4. Ved kgl. res. 1. juli 2005 ble det stadfestet at prosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen.

plementeringen av ILO-konvensjon nr. 169 i finnmarksloven i § 3, anerkjennelsen av samenes landrettigheter i § 5 og loven kapittel 5 om »Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter«.<sup>42</sup>

Det er naturlig å starte med formålsbestemmelsen i § 1. I justiskomiteens innstilling ble lovforslaget endret slik at lovens formål i større grad er å ta hensyn til interessene til Finnmarks befolkning generelt, og samene spesielt. I den endelige lovteksten, som framkom som følge av endringene, heter det at loven skal legge til rette for en forvaltning som er til beste for innbyggerne i fylket og »særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv«. Samtidig ble »allmennheten«, som hadde plass i regjeringens forslag, utelatt. En kan også merke seg at »utmarksbruk« er nevnt spesielt, mens jordbruk, som tidligere alltid har hatt sentral plass i »finnmarkslovgivningen«, og som også er definert som en samisk næring, ikke er nevnt.<sup>43</sup>

Disse endringene kan ses på som et uttrykk for at rettighetene til fylkets befolkning, og da særlig samene, er blitt styrket på bekostning av allmennhetens adgang til friluftsliv i fylket. Et uttrykk for prioriteringen av reindriften, er at denne næringen, i motsetning til jordbruket, har fått fast representasjon i Finnmarkseiendommens styre.

Paragraf 3 er av større prinsipiell interesse når det gjelder spørsmålet om anerkjennelse av samenes landrettigheter. Da menneskerettsloven (21. mai 1999 nr. 30) ble vedtatt, valgte lovgiver kun å inkorporere hovedkonvensjonene om menneskerettigheter. Dette leder til at FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) ble inkorporert,<sup>44</sup> mens ILO konvensjon nr. 169, ble utelatt.<sup>45</sup> Gjennom finnmarksloven § 3 første punktum hvor det heter at »[lo]ven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i

42 Konsultasjonene ledet også til endrede regler om Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark (§ 4), om sammensetning av styret for finnmarkseiendommen (§ 7) og reglene om endret bruk av utmark og avhendelse av fast eiendom (§ 10). Jeg går ikke videre inn på dette.

43 Jf. Nordisk samekonferanses definisjon i 1983 (se NOU 1984: 18, s. 87). Man kan også merke seg at jordbruket, i motsetning til reindriften, ikke har lovfestet plass i Finnmarkseiendommens styre.

44 Samerettsutvalgets folkerettsgruppe påpeker i NOU 1997: 5 s. 61 at art. 27 gir urfolk vern mot statlige inngrep som begrenser deres utøvelse av kultur og næring. Et bærende prinsipp er at staten ikke skal vedta eller tillate tiltak som i betydelig grad svekker de grunnleggende vilkår for samisk kultur og næring.

45 I NOU 1993:18 s. 142 sp. 2 uttalte lovutvalget at ILO-konvensjon nr. 169 »[e]tter sitt innhold er helt sentral på det området den gjelder. Den er den eneste globale urfolkskonvensjonen. I Norge, hvor vi har en urbefolkning – samene – må konvensjonen anses for å være sentral«. Utvalget foreslo likevel at kun *hovedkonvensjonene* ble inkorporert, se s. 161–162. Dette fikk departementets og lovgivers tilslutning, se Innst. O. nr. 51 (1998–99) hhv. s. 4 og s. 7–8.

selvstendig stater« blir det gjort en inkorporering av konvensjonen, noe som innebærer at den har prioritet foran finnmarksloven ved motstrid,<sup>46</sup> og at artikkel 14 nr. 1 som sier at »[v]edkommende [ur]folks rettigheter til eierskap og besittelse av de landområder der de tradisjonelt lever, skal anerkjennes« får stor betydning.

I finnmarksloven § 5 ble det tatt inn et nytt første ledd, som slår fast at samene kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann har opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark. Justiskomiteen omtaler det som »en prinsipiell og politisk anerkjennelse av at det forekommer slike rettigheter«.<sup>47</sup> Samtidig har den også praktisk betydning da den begrenser Finnmarkseiendommens myndighet over »egen« grunn.

Konsultasjonene mellom Justiskomiteen, Sametinget og Finnmark fylkesting ledet til et tredje ledd i § 5 i loven, som åpnet for etablering av nye identifiserings- og domstolsorganer; nærmere bestemt en *kommisjon* for å utrede rettigheter til land og vann i Finnmark, og en *særdomstol* som skal avgjøre tvister om slike rettigheter. Lovens kapittel 5 om »Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter« gir regler om hvordan dette skal skje. Begrunnelse for opprettelsen av to nye rettsinstitusjoner finner vi i Innst. O. nr. 80 (2004–2005). På s. 28 viser Justiskomiteens flertall til at ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 2 krever at myndighetene skal ta nødvendige skritt for å identifisere landområder som urfolk tradisjonelt besitter, og sikre effektivt vern av deres eiendoms- og besittelsesrett. Det ble også vist til at artikkel 14 instituerer hensiktsmessige ordninger i den nasjonale rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra urfolk: »Det er med andre ord etter flertallets mening klart ikke holdbart etter folkeretten å overlate spørsmålet om hvilke og hvor omfattende rettigheter som er opparbeidet i Finnmark til de alminnelige domstolene.«<sup>48</sup>

Uavhengig av »urfolks rettigheter og folkerettslige betraktninger« viste Justiskomiteens flertall også til Høyfjellskommisjonen og Utmarkskommisjonen som »liknende særordninger for kartlegging av rettigheter ellers i landet«.<sup>49</sup> Ut fra et sammenliknende synspunkt ville det da »være klart urimelig å si at finnmarkingene

46 Se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 33. Se også Gauslaa (2006, note 8) hvor dette omtales som en »begrenset inkorporering«.

47 Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 37.

48 Dette må sies å være en hard kritikk av de alminnelige domstolene. Sml. for øvrig høyesterettsjustitiarius Tore Scheis tale ved åpningen av Indre Finnmark tingrett i juni 2004 hvor han viste til at det først og fremst er Høyesterett som ivaretar den rettsavklarende og rettskapende funksjonen. For Indre Finnmark tingrett fant han å gjøre en vesentlig reservasjon: »I saker hvor samiske sedvaner og rettsoppfatning har betydning, vil retten her ha en nærhet til rettsstoffet som Høyesterett og andre domstoler ikke vil ha. Indre Finnmark tingrett har en særdeles viktig oppgave i å la denne innsikt og viten komme til uttrykk i sine avgjørelser, slik at det formidles til ankeinstansene.«

49 Inst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 28 sp. 2.

må ta byrden ved selv å føre sine saker for de alminnelige domstolene med alle de ulempene dette innebærer«.

Det er lang avstand i tid og innhold mellom det todelte lovforslag som ble framlagt av Samerettsutvalget i NOU 1997: 4, og den loven som fant sin endelige form etter at Innst. O. nr. 80 (2004–2005) var vedtatt av Stortinget. Konsultasjonene innebar at det ble foretatt forholdsvis store endringer i lovforslaget regjeringen framla, noe som gjør at Innst. O. nr. 80 (2004–2005) må sies å være en bedre kilde til belysning av finnmarksloven enn Ot.prp. nr. 53 (2002–2003).<sup>50</sup> Samtidig kom loven kom noe nærmere Samerettsutvalgets opprinnelige forslag.

### 3.4 Hvilke organer skal avklare rettsforholdene i Finnmark?

*Finnmarkskommisjon* er opprettet i medhold av finnmarksloven § 29. Kommisjonen skal på grunnlag av gjeldende *nasjonal rett* utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar fra staten. Flertallet i justiskomiteen valgte formuleringen »gjeldende nasjonal rett« for bedre å få fram at også samiske sedvaner og rettsoppfatninger skal vektlegges.<sup>51</sup> Opprettelsen av kommisjonen må også betraktes som en aksept for at samene, og bygdebefolkningen i Finnmark for øvrig, *har* opparbeidet seg rettigheter gjennom alders tid bruk o.l.

Kommisjonen er ikke gitt dømmende myndighet. Om man skal forsøke å kategorisere den, må den derfor sies å være et uavhengig forvaltningsorgan. Imidlertid gjelder ikke forvaltningsloven og alminnelige regler for klage over dens saksbehandling. Overprøving av kommisjonens tilrådninger kan således bare skje ved å bringe spørsmålet inn for *Utmarksdomstolen* (som jeg straks kommer tilbake til). Kommisjonen skal sammensettes med fem medlemmer, hvorav tre skal være jurister. Det er ikke satt noe krav om medlemmer med lokal kunnskap, utover at »to medlemmer skal være bosatt i eller på annen måte ha sterk tilknytning til Finnmark fylke«.<sup>52</sup>

Det er viktig å være oppmerksom på at kommisjonen kun skal fastslå hva som er gjeldende rett *de lege lata*, og ikke komme med forslag til hva som *bør bli* gjeldende rett ut fra hensiktsmessighetsvurderinger. Den skal heller ikke foreta jordskifter eller bruksordninger for å etablere mer tjenlige forhold der nye rettighetsgrenser kan skape utjenlige forhold, eksempelvis for jakt, fiske og beiting.

50 Slik også Ganslaa (2006) note 1 siste avsnit.

51 Innst. O. nr. 80 (2004 – 2005) s. 18–19.

52 Sammensetningen skjedde til tross for justiskomiteens uttalte om at det er »svært viktig at kommisjonen ikke bare er sammensatt av jurister, og at den har legitimitet i hele befolkningen. Det sentrale i denne sammenheng må være at man skal komme frem til et juridisk forsvarelig resultat og dermed kan få en endelig avklaring av rettighetsforholdene i fylket., se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 19.

Paragraf § 30 gir Finnmarkskommisjonen myndighet til selv å fastsette felter for utredning, og rekkefølgen for disse. Ved slik fastsetting skal det bl.a. legges vekt på hensynet til en naturlig avgrensning av feltet når det gjelder utstrekning og rettslig og historisk sammenheng. Primært er det bruks- og eierrettigheter i utmark etablert ved alders tids bruk o.l. som skal utredes, mens det er mindre aktuelt å utrede rettigheter basert på kontraktsrettslig adkomst. Kommisjonen er imidlertid ikke avgrenset fra å utrede slike rettigheter.<sup>53</sup> Finnmarkskommisjonen har selv ansvaret for at saken blir tilstrekkelig opplyst, jf. finnmarksloven § 32, noe som innebærer at den må ta stilling til i hvilket omfang rettigheter skal utredes. Rettspreudentene er dermed ikke ansvarlige for å belyse saken, slik de er i den alminnelige sivilprosess. De er imidlertid ikke avskåret fra å føre egne bevis, jf. annet ledd.

Kommisjonen skal etter at den har utredet et felt, avgi en rapport. Den skal inneholde opplysninger om hvem kommisjonen oppfatter å være grunneier og hvilke bruksrettigheter kommisjonen mener eksisterer. Konklusjonene skal grunngis. Finnmarkseiendommen skal uten ugrunnet opphold ta stilling til kommisjonens konklusjoner. I den grad *Finnmarkseiendommen* er enig med kommisjonen om at andre har rettigheter, plikter den å gi uttrykk for dette skriftlig, samt å sørge for tinglysning og oppmåling. Kommisjonen kan også bidra som megler for å få fremforhandlet løsninger etter at den har avlevert sin rapport.

Om enighet ikke oppnås etter at kommisjonen har avgitt sin rapport, har partene en frist til å bringe saken inn for en særdomstol, kalt Utmarksdomstolen for Finnmark, jf. finnmarksloven § 38. Fristen er på ett år og seks måneder. Det er satt en så vidt lang frist både for at Finnmarkseiendommen skal rekke å ta stilling til rapporten, for at det skal være tid for å komme fram til forhandlingsløsninger og av hensyn til at enkelte samiske bruksmønstre tilsier en lang frist.<sup>54</sup> Uten at det framgår direkte, er det nok her siktet til personer med nomadisk levesett, som oppholder seg på forskjellige steder til forskjellige årstider.

Dersom saken ikke bringes inn for særdomstolen innen den fastsatte fristen, forutsettes det at resultatet blir gjeldende mellom partene og at det skal sikres gjennom avtale og etterfølgende grenseoppmerking av jordskifteretten. Selv om kommisjonen ikke har domsmyndighet vil dens tilrådning få stor betydning. At Utmarksdomstolen av eget tiltak skal innhente Finnmarkskommisjonens rapport og ta utgangspunkt i denne ved behandlingen av saken, jf. finnmarksloven § 41, og at det er begrenset ankeadgang på utmarksdomstolens avgjørelser (se under), understreker dette. Om pålegget om å ta utgangspunkt i kommisjonens rapport kan oppfattes slik at den som vil prosedere på annet standpunkt enn det kommisjonen har kommet til, har bevisbyrden, framgår ikke av forarbeidet.

53 Op. cit. s. 19–20.

54 Op. cit. s. 23. Se også Gauslaa (2006) note 167.



Skal finnmarksloven lede til at Norges forpliktelser overfor samene som folk når det gjelder rett til å eie historisk ervervede landområder, oppfylles, setter dette krav til Finnmarkskommisjonen. Tinglige rettigheter, både individuelle og kollektive, bør kartlegges på en slik måte at det ikke senere kan reises tvil om at forpliktelsene i ILO 169 art. 14 er oppfylt.

*Utmarksdomstolen for Finnmark* er en særdomstol som skal opprettes i medhold av finnmarksloven § 36. Den skal behandle tvister om rettigheter etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt. Slike tvister kan eksempelvis oppstå der personer eller grupper som mener å ha rettigheter av privatrettslig karakter, ikke får aksept for dette i Finnmarkskommisjonens rapport, jf. § 33, der Finnmarkseiendommen avviser kommisjonens rapport, jf. § 34, eller der forhandlinger etter § 35 ikke fører frem.

Utmarksdomstolen har i likhet med Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms *eksklusiv kompetanse*, og saker kan derfor ikke bringes inn for de alminnelige domstoler eller for jordskifterettene uten i nærmere angitte tilfeller. Utmarksdomstolen kan avvise saker den ikke finner egnet for behandling. Slik avvisning kan ikke angripes med rettsmiddel, jf. § 39 annet ledd. Justiskomiteens flertall uttalte i den forbindelse at Utmarksdomstolen bør »konsentrere seg om de store og prinsipielle sakene, slik at mindre saker, f.eks. en sak om justering av grenser mellom to eiendommer, eller saker ... om tolkning av en nylig inngått avtale om salg av en eiendom, vil kunne overlates til de alminnelige domstolene eller jordskifteretten«.

I motsetning til for Finnmarkskommisjonen, påhviler det partene å gjøre rede for de faktiske forhold og de beviser de mener er av betydning for domstolens avgjørelse av saken, jf. § 41 første ledd. Men som nevnt skal utmarksdomstolen innhente Finnmarkskommisjonens rapport og ta utgangspunkt i denne. Kommisjonens medlemmer eller noen som har utført arbeid for kommisjonen, er skjermet fra å kunne stevnes som vitner.

Rettsmiddel mot utmarksdomstolens avgjørelser er anke til Høyesterett, noe som innebærer en begrenset ankeadgang, jf. tvisteloven § 30-4. Justiskomiteens flertall begrunnet det med »at tilsvarende løsning ble valgt for avgjørelser fra utmarkskommisjonen for Nordland og Troms«.<sup>55</sup> Hvis vi sammenlikner ankeordningen med Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms ble 10 av 15 framsatte anker avvist med hjemmel i tvml. § 373 tredje ledd,<sup>56</sup> som tvisteloven § 30-4 er en

55 Innst O. nr. 80 (2004–2005) s. 25. En tilsvarende begrunnelse med henvisning til den tidligere Høyfjellskommisjonen, ble gitt da Utmarkskommisjonen ble opprettet i 1985. Da Høyfjellskommisjonen var i virksomhet (1908–1953) var det imidlertid ikke slike begrensninger i ankeadgangen til Høyesterett.

56 Se Ravna (2007) s. 627.

videreføring av. Unntaket fra krav til ankesum, som opprinnelig var tatt inn i finnmarksloven § 42, er også fjernet gjennom endringslov nr. 3/2007.<sup>57</sup>

Staten dekker partens prosessomkostninger. Dette er imidlertid begrenset til å omfatte tvister mellom *Finnmarkseiendommen* og andre parter, jf. finnmarksloven § 43.

Finnmarksloven overlater ikke all rettsavklaring til Finnmarkskommisjonen. Gjennom § 23 er *kommunens og fylkets innbyggere* tilkjent visse rettigheter, slik som hogst til husbehov, jakt, fiske og multeplukking. *Allmennheten* er dessuten gitt adgang til småviltjakt, sportsfiske og multeplukking til eget hushold. I tillegg har jordbrukseiendom rett til beite for den buskap som kan vinterføs på eiendommen, jf. § 23 annet ledd.

Når det gjelder beiterett for jordbrukseiendommer, noe som ble ofret stor oppmerksomhet av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, kan det sies at lovgiver har videreført det resultat som Utmarkskommisjonen la seg på i dette spørsmål. Utmarkskommisjonen kom til at jordbrukseiendommer i Nordland og Troms, med ett unntak (Nord-Rana allmenning), hadde beiterett på allmenningsrettslig grunnlag.<sup>58</sup> At jordbrukseiendommer hadde beiterett på allmenningsrettslig grunnlag, men ikke hogstrett, ble stadfestet av Høyesterett for Beiarn og Skjærstad kommuner i dom inntatt i Rt. 1991 s. 1311.

I Finnmarksloven § 23 annet ledd, heter det at: »Til jordbrukseiendom ligger rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen.« I relasjon til den usikkerhet som likevel synes å foreligge rundt jordbrukers beiterett,<sup>59</sup> kan det være nyttig å se på begrunnelsen for bestemmelsen. Den er en direkte videreført fra Ot.prp. nr. 53 (2002–2003). Her framgår det at bestemmelsen bygger på Samerettssutvalgets andre delutredning, hvor det ble lagt til grunn at fylkets jordsbrukere, i samsvar med gammel bruk og rettsoppfatning, har rett til utmarksbeite. Retten gjelder alt bufe som kan vinterføs på vedkommende jordbrukseiendom. Dette er en reell bruksrett, slik at det er uten betydning for rettens innhold om jordbrukeren eier bruket, sitter med festekontrakt eller leier det. Det er heller ikke av betydning når bruksrett er skilt ut fra den tidligere »statsgrunnen«. At Samerettssutvalget fant

57 Se Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) s. 113–114 hvor det het: »Uten hensyn til ankegjensstandens verdi vil det i Høyesterett bli krevd samtykke for fremme av alle anker over dommer, jf. tvisteloven § 30-4. Under disse omstendigheter ser ikke departementet grunn til at det skal opprettholdes noen særlige regler om fremme av anker for søksmål etter finnmarksloven. De hensyn som reglen om unntak for ankesum bygger på, vil fortsatt ha gyldighet ... jf. den skjønnsmessige og fleksible regelen i § 30-4.«

58 Bang (1995a), (1995b) og (2001) og Bleikvassli (2005).

59 Det kan vises til at Finnmarkseiendommen i en konkret sak i Vadsø kommune har uttalt at: »Loven gir ingen rett til bare å sende dyrene sine på beite uten å spørre grunneier først. Det blir selvtekt« (*Dagbladet Finnmarken* 18. mai 2007).

å uttale seg så vidt tydelig, synes å ha hatt sin bakgrunn i at Samerettsutvalgets rettsgruppe hadde kommet til at dagjeldende rettstilstand på området var uklar.<sup>60</sup>

## 4 Hvilke krav må stilles til rettsidentifiseringsprosessen?

### 4.1 Overføring av eierrett til »Finnmarkseiendommen« er ikke tilstrekkelig

Av finnmarksloven § 5 tredje ledd framgår det at »omfanget og innholdet av de rettighetene som sameer og andre har på grunnlag av hevd eller alders tids bruk eller på annet grunnlag« skal fastslås. Denne rettsidentifiseringen kan sies å være *påbegynt* ved at Statskog SF overførte hjemmelen for den tidligere umatrikulerte grunnen til Finnmarkseiendommen 1. juli 2006. Dette er et skritt i riktig retning når det gjelder den norske stats vilje til å oppfylle sine folkerettslige forpliktelser overfor samenene som urfolk. Dette er imidlertid bare et lite, men formelt sett viktig steg i prosessens startfase. Noe lenger enn det kan man ikke si at prosessen kommet pr i dag.<sup>61</sup>

Finnmarksloven skal anvendes i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169. Artikkelen 14 punkt 1 innebærer dette at Norge er forpliktet til å anerkjenne samenes »rettigheter til eierskap og besittelse av de landområder der de tradisjonelt lever«. <sup>62</sup> Etter punkt 2 skal myndighetene »etter behov iverksette nødvendige tiltak for å identifisere de landområder der vedkommende folk tradisjonelt lever, og sikre effektivt vern av deres rettigheter til eierskap og besittelse.« Disse to punktene er gjenspeilet i finnmarksloven § 5.

Det vil naturlig være meningsforskjeller om hvilke landområder dette gjelder. Etter punkt 3 i samme artikkel skal det etableres »[t]ilfredsstillende prosedyrer ... i nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommen-

60 NOU 1997: 4 s. 479, jf. NOU 1993:34 s. 108 flg. Dette er nærmere behandlet i Øivind Ravna, »Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn«, prøvelsesning for den juridiske doktorgraden (valgfritt emne), avholdt ved Universitetet i Tromsø 21. april 2008 (foreløpig upublisert).

61 Rettsforholdene skal avklares av Finnmarkskommisjonen. I *Overgangsbestemmelser om Finnmarkseiendommen* (25. nov. 2005) heter det at Finnmarkskommisjonen skal være operativ fra 1. januar 2007 og særdomstolen kort tid etter (se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/nyheter/2005/Finnmarkseiendommen.html?id=99579>, sist besøkt 29. januar 2008). Finnmarkskommisjonen ble oppnevnt i statsråd 14. mars 2008, se <http://regjeringen.no/nb/dep/jd/presesenter/pressemeldinger/2008/finnmarkskommisjonen-er-oppnevnt.html>, sist besøk 30. mai 2008). Den ventes å være operativ fra høsten 2008.

62 Se NOU 1997: 5 s. 34 hvor det bl.a. heter at »Formålet med bestemmelsen i artikkel 14 er at det er den bruk som tradisjonelt har vært utøvd, som skal anerkjennes og gis rettslig status.

de folk«. Opprettelsen av Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen er ment å være en oppfyllelse av dette. Om dette er mer hensiktsmessig enn en behandling ved de alminnelige domstolene, er ikke drøftet i nevnbare grad, utover at Justiskomiteens flertall slo fast at det ikke er holdbart etter folkeretten å overlate slike spørsmål til de alminnelige domstolene.<sup>63</sup>

Ikke uten grunn er det knyttet seg stor spenning til hvordan rettsidentifiseringsprosessen skal gjennomføres. Tønnesen (1972), s. 312–313 påpekte for 35 år siden at Finnmarksallmenningen ikke var én allmenning, men »rettslig sett best bør anses som mange almenninger, som stort sett står under de samme generelle regler«. Dette er etter mitt skjønn fortsatt vektige ord de som skal avklare rettsforholdene bør ha i minne. Sentralt står spørsmålet om den prosess finnmarksloven foreskriver vil være i stand til å gi de som gjennom historisk bruk har ervervet rettigheter i sitt nærområde, det være seg bygdelag, slekter, siidaer eller enkeltpersoner, anerkjennelse for disse rettighetene i praksis.

Status pr. i dag er at det ikke kan sies å ha skjedd noen rettsanerkjennelse som har kommet Finnmarks befolkning til gode. For Finnmarkskommisjonen vil dette bli en svært sentral oppgave.

## 4.2 Finnmarkseiendommens rolle

Også *Finnmarkseiendommen*, eller *Finnmárkkkuopmodat* som den heter på samisk,<sup>64</sup> er gitt en viktig og krevende rolle i rettsidentifiseringsprosessen. Finnmarkseiendommen er et selvstendig rettssubjekt, »som skal forvalte grunn og naturressurser mv. som den eier i samsvar med lovens formål og reglene i loven her for øvrig«, jf. finnmarksloven § 6. Selv om Finnmarkseiendommen ledes av et styre oppnevnt av Sametinget og fylkestinget, framstår den i en rolle ikke ulik den Statskog SF hadde, da den skal være motpart til de som vil hevde rettigheter de har fått anerkjennelse for i finnmarksloven § 5.

Den vil få en vanskelig oppgave i å ta stilling til kommisjonens konklusjoner og de rettskrav som vil komme fra forskjellige lag av Finnmarks befolkning; både de som krever egne rettigheter, og de som vil kjempe for allmennhetens tilgang til naturressursene. Anerkjennelsen av den samiske befolkningens opparbeidede rettigheter bør skje på en måte som bidrar til å oppfylle finnmarksloven § 5 uten omfattende og unødige rettsprosesser. Selv om Finnmarkseiendommens rolle kan sammenliknes med Statskogs, er det avgjørende viktig at de ikke inntar den samme

63 Se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 28. Om de ordninger som nå er fastsatt er hensiktsmessige, er det foreløpig vanskelig å si noe om da det ikke foreligger praksis.

64 Finnmarkseiendommen er forkortet *FeFo* er en sammenslåing av forkortelsen for den norske og den samiske betegnelsen.

rolle som Statskog hadde i perioden etter at det ble statsforetak. Det vil i så fall lede til en konfliktfylt og lite konstruktiv kartleggings- og rettsidentifiseringsprosess.

At det nye grunneierorganet tok med seg stab og ledelse fra det gamle statsforetaket, og at en stor del av administrasjonen fortsatt er lokalisert til Vadsø, og ikke Porsanger, slik vedtatt av Sametinget og Finnmarkseiendommens styre, gjør at Finnmarkseiendommen må være særlig bevisst på sin rolle som forvalter av grunnen tilhørende finnmarks befolkning. At Finnmarkseiendommen har innført gebyrer for saksbehandling og vedutvisning, samtidig som styremøtene har vært holdt lukket, har nok heller ikke bidratt til å gi den jevne Finnmarking noen følelse av å ha fått eierrådighet over egen grunn. Vedtaket om at jordbrukere ikke skal kunne kjøpe landbrukseiendommer de har ryddet, dyrket opp og forvaltet, er et brudd med prinsippene som har eksistert siden 1775.<sup>65</sup> Det har nok heller ikke bidratt til at finnmarksbøndene har fått noen følelse av å ha blitt »herrer i eget hus«.

Det samme kan sies om at Finnmarkseiendommen har trådt inn i en sak etter Statskog SF og vedtatt riving av en fastboende sames seterbygning i forkant av at Finnmarkskommisjonen skal starte sitt rettsidentifiseringsarbeid.<sup>66</sup>

Finnmarkseiendommen må også være oppmerksom på at den ikke skal forvalte finnmarksallmenningene på permanent basis. Dens oppgave er å forvalte det den har overtatt fra staten fram til rettsidentifiseringsprosessen er gjennomført på en slik måte at rettshaverne kan drive naturbasert nærings- og friluftaktivitet på finnmarksallmenningens grunn. Det kan ikke være Finnmarkseiendommens oppgave selv å utvikle seg til en aktiv grunneier som driver næringsvirksomhet med basis i allmenningens naturressurser, kanskje endatil i konkurranse med rettighetshaverne, hvor den etter egne vurderinger fordeler ut eventuelle overskudd til passende formål innen fylke.<sup>67</sup> Etter finnmarkslovens formålsparagraf skal grunnen forvaltes »til beste for innbyggerne i fylket« slik det er nedfelt i lovens formål. Det vil si en »ba-

65 I vedtak i sak nr. 47/2007 het det bl.a.: »Jordbruksjord i drift som grenser til hovedbruket og som fortsatt vil være det i framtiden. Selges ikke, men festes. Det samme gjelder for tettstedsnære områder med antatt stor økonomisk verdi og arealer som ikke grenser til hovedbruket«, se <http://www.fefo.no/Finnmarkseiendommen/Internett/Styre/Protokoller/Protokoll%2014.%20-%2015.%20jun.07.pdf> (sist besøkt 29. januar. 2008).

66 Saken var grunnet i en tvist om festekontrakt ga rett til oppføring av seterbygg, mellom Statskog SF og en grunneier i Porsanger. I dom 15. sept. 2004 (LH-2003-14370) kom Hålogaland lagmannsrett til at bygget måtte rives. Etter først å ha besluttet å la bygget stå, vedtok styret i Fefo 21. mars 2007 (sak 21/07) at bygget skulle rives i henhold til tvangsfullbyrdelseskjennelse da reindrifta var »entydig er negativ til bygging på eiendommen«. Saken ble løst ved forlik mellom Fefo, festehaveren og Reinbeitedistrikt 14 a den 30. okt. 2007, noe som innebar at bygget blir stående.

67 Finnmarksloven § 15 gir Finnmarkseiendommens styre adgang til å »beslutte at overskuddet helt eller delvis skal utbetales til Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller allmenntilrette formål som kommer fylkets innbyggere til gode«.

lansert og økologisk bærekraftig« forvaltning fram rettsidentifiseringsprosessene har fastslått *hvem* de rette eiere og bruksrettshavere er.

En aktiv grunneierrolle med investeringer og tilsvarende krav til avkastning m.m. vil i en slik sammenheng være betenkelig. Det vil kunne medføre at Finnmarkseiendommen blir påført tap når dens arealgrunnlag blir redusert som følge av rettsidentifiseringsprosessene. Således vil den lettere kunne bli »tvunget« til å kjempe for de arealene den fikk overført fra Statskog SF i 2006, på en måte hvor finnmarksloven § 5 og ILO-169 art. 14 settes til side.<sup>68</sup>

### 4.3 Rettsidentifiseringsprosessen

Det kan neppe være tvil om at Finnmarkseiendommen ikke bør besitte de samme arealer de har i dag, når rettsidentifiseringsprosessen er over, jf. Justiskomiteens flertalls uttalelse om at »grunn som Finnmarkseiendommen står som eier av [kan] i realiteten eies av andre.«<sup>69</sup> For å få avklart i hvilken grad dette vil være tilfelle, vil det som nevnt bli gjennomført en rettsidentifiserings og -kartleggingsprosess initiert i finnmarksloven § 5 og nærmere regulert i kapittel 5. Man må her anta at rettsavklaringen kan lede til at det både blir avdekket full eiendomsrett på kollektivt eller individuelt grunnlag, jf. Svartskogdommen i Rt. 2001 s. 1229, bruksrettigheter med et selvstendig grunnlag som ligger til enkeltpersoner eller grupper, og rettigheter av allmenningrettslig karakter, f.eks. til beite. Omfanget av slike eier- og bruksrettigheter kan kun fastslås etter en nøye kartlegging av retts- og bruksforholdene.

Lovforarbeidet peker på at samiske interesser må vektlegges når eiendoms- og bruksrettigheter skal tilbakeføres til Finnmarks befolkning. Men det går lenger enn som så. Det peker også på at rettskildevalg og bevisvurderinger må tilpasses samisk bruk av landområder. Man kan merke seg at justiskomiteens flertall med henvisning til Høyesteretts dom i Selbu-saken inntatt i Rt. 2001 s. 769 og Svartskogdommen i Rt. 2001 s. 1229, uttaler at bevisbedømmelsen i nyere rettspraksis har vært tilfredsstillende. Den »har gitt anvisning på hvordan tradisjonell samisk bruk skal anses som grunnlag for rettserverv. Det vil være viktige rettskilder for kommisjonen og domstolen.«<sup>70</sup> Dette tilsier at Høyesteretts bevisbedømmelse og

68 I en nylig publisert artikkel påpeker Kirsti Strøm Bull (2007) nettopp at så lenge Finnmarkskommisjonen »ikke har startet sitt arbeid, må Finnmarkseiendommen være svært forsiktig med å foreta disposisjoner som kan gripe inn i allerede eksisterende rettigheter (s. 551). Finnmarkseiendommen står da »i fare for å disponere over arealer og ressurser som tilkommer andre (s. 560).

69 Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 38.

70 Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 36.

rettskildebruk i disse rettsavgjørelsene, vil være svært sentrale, noe som gjør det relevant å se nærmere inn på disse her.

I Selbu-dommen var det mest nyskapende at Høyesterett (s. 789) slo fast at *reindriftens særlige bruk av landområder* må vektlegges når retterverv skulle vurderes. Tradisjonelt har erverv etter reglene om alders tids bruk ikke bare fordret langvarig bruk i god tro, men også av en viss intensivitet og regularitet, og at brukerne i mange sammenhenger ekskluderte andre retthavere. I sin avgjørelse la Høyesterett vekt på at samene har hatt en nomadisk livsform, at reindriften var arealkrevende og at arealbruken naturlig varierte fra år til år avhengig, av vær, vind og beitenes beskaffenhet. Periodevis avbrudd i beitebruk var dermed ikke til hinder for rettserv. At reinen er et streifdyr innebar at rettserv kunne finne sted selv om beitingen framstår som streifbeiting. Høyesterett tilla også topografi med landskapets naturlige avgrensninger betydning ved grensefastsetting. Altså kan det stilles opp en norm om at krav til intensitet og kontinuitet (fasthet) i bruken må vurderes ut fra det som er naturlig for reindriften, og ikke ut fra jordbruket.

Høyesterett åpnet også for en annen *rettskildebruk* enn den tradisjonelle. At reindriftssamene hadde en annen økonomisk og sosial tilpasning enn det øvrige samfunn, tilsa at muntlige overleveringer kunne vektlegges. At samene var nomader og brukte organisk materiale som gikk i forråtnelse, tilsa dessuten at det ikke kunne kreves påvist fysiske spor for eldre tilstedeværelse. Forskjellig språk og kultur kunne ha ledet til at samer og nordmenn oppfattet hverandre uriktig. Høyesterett stilte også opp et annet krav til *god tro* enn det som til da hadde vært vanlig (s. 812–814). At så vel myndigheter som grunneiere i en periode på omkring 50 år hadde oppfattet distriktsgrensene å være beiterettsgrenser, tilsa at man ikke kunne pålegge samene en større aktsomhet i kravet om god tro enn disse. Også i Svartskogendommen i Rt. 2001 s. 1229 ble det stilt opp et mer nyansert krav til god tro enn det som har vært vanlig lære innen tingsretten, hvor rettspretendentene vant fram med sitt rettskrav til tross for at motparten hadde tinglyst skjøte for sitt rettserv.<sup>71</sup>

At den norm som ble etablert gjennom Selbu-dommen har fått anvendelse både innenfor og utenfor Norges grenser, viser to nylig avsagte dommer. I en tvist om beiterett i Nordmaling i Sverige om retten til at reinbeite nyttet Hovrätten för Övre Norrland de samme prinsipper som Høyesterett gjorde i Selbu-dommen, når krav til intensivitet og kontinuitet i bruken blir vurdert.<sup>72</sup> I et randområde som hovedsakelig var bruk som vinterbeite i »flenår«, dvs. når andre områder var låst pga. av snø- og isforhold, kom hovrätten til at det ikke kan »krävas att renar har betat på

71 Se også Falkanger og Falkanger (2007) s. 304, note 52 og s. 326.

72 Hovrätten för Övre Norrland (Sverige), Berth Hägglund m.fl. vs. Rans sameby, Umbyns sameby og Vapstens sameby, dom 19. september 2007, sak T 155-06 s. 31 i maskinskrevet dom (ikke rettskraftig).

ett bestemt område varje vinter«. Beitebruken kunne avhenge av snøforhold, isdekke eller graden av avbeitethet, noe som ledet til at samebyene hadde ervervet beiterett etter reglene om urminnes hävd. For øvrig viste Hovrätten til direkte til Selbusdommen når det gjelder vurderingen av eldre dokumentbevis (s. 49). I en tvist om fiskerett nyttet Sør-Trøndelag tingrett de samme normene ved vurderingen av om samer i Essand reinbeitedistrikt hadde opparbeidet fiskerett i tilknytning til reindriftsutøvelsen på privat grunn.<sup>73</sup>

Man må derfor anta at så vel Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark legger denne rettspraksis til grunn når de skal ta stilling til eiendoms- og bruksrettskrav i de kommende prosesser. Dette tilsier at terskelen for å vinne fram med rettskrav ikke bør bli høyere enn i Svartskog- eller Selbusakene. Kommisjonen og domstolene må dermed være forsiktige med å stille så vidt restriktive krav til dokumentasjon på rettserverv som Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms gjorde.

I ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 8 punkt 1 er det fastsatt at det skal »tas tilbørlig hensyn til [urfolks] sedvaner eller sedvanerett« ved anvendelse av nasjonale lover og forskrifter overfor vedkommende folk. Dette innebærer at samiske sedvaner og rettsoppfatninger må tillegges vesentlig vekt som rettskilde når rettsforholdene i Finnmark skal avklares. Dette framgår for øvrig også av Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 18–19.

Man kan også merke seg at Justiskomiteens flertall uttalte at læren om alders tids bruk verner om forhold som har bestått i lang tid: »Ved bedømmingen av om rettigheter eksisterer og hvilket omfang de har, vil etter *flertallets* mening hensynet til et rimelig resultat også spille en viss rolle. Rettigheter skal som et gjennomgående prinsipp utøves på en måte som ikke unødig er til ulempe for andre«.<sup>74</sup> Dette peker mot at Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen må ta hensyn til den etablerte situasjonen i Finnmark hvor adgang til friluftsliv er blitt en del av fylkets kultur. Også andre reelle hensyn for å komme til rimelige og levelige resultater, må vektlegges. Vekt på reelle hensyn må imidlertid ikke innebære at kommisjonen og domstolen kommer fram til »gode løsninger« på tvers av mer vektige rettskilder.

Det er således av stor betydning hvilken linje disse institusjonene legger seg på i rettsavklaringsprosessen. At denne blir balansert mellom kravet om å sikre at de som har ervervet rettigheter gjennom historisk bruk får anerkjent sine rettigheter, samtidig som den øvrige del av Finnmarks befolkning også i fremtiden får adgang til de fornybare naturressursene slik de har i dag, er viktig.

Da Staten var eier av Finnmarksallmenningen, var det et uklart skille mellom dens rolle som myndighetsutøver og grunneier. Et av formålene med finnmarkslo-

73 Sør-Trøndelag tingrett, dom 17. august 2007, sak 06-098607TVI-STRO (ikke rettskraftig).

74 Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 36.



ven var å få slutt på sammenblandingen av myndighetsutøvelse og eierådighet.<sup>75</sup> Dette må innebære at de rettigheter grupper av Finnmarks befolkning, samer som nordmenn, har fått anerkjennelse for etter finnmarksloven § 5, ikke må bli blandet sammen med en offentligrettslig adgang til å utøve styring og forvaltning. Med dette sikter jeg til at resultatet av eieroverføringen ikke må bli at et selvstendig, halvoffentlig eierorgan hvor styre er oppnevnt av Sametinget og fylkestinget, skal eie Finnmarkseiendommen i fellesskap til fortrenghet for samer som har ervervet rett basert på alders tids bruk. Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene må i stedet innebære at den bruk som har vært utøvd skal lede til anerkjennelse av eier- og bruksrettigheter for de som har utøvd bruken.

Dette kan igjen medføre en helt ny eiendoms- og bruksrettsstruktur, som igjen må ordnes og reguleres gjennom omfattende bruksordninger etter jordskiftelovens regler for å gjøre kompliserte eiendomsforhold, som kan bli avdekket, mer tjenlige. Eksempler på hvor dette kan være nødvendig kan være disposisjon og omsetning av jakt- og fiskerettigheter. Det vil også kunne omfatte regler for deling av kostnader og inntekter i den grad dette ikke kan utledes direkte av fastlagt rettsforhold. At Samerettsutvalgets forslag om at jordskifteretten skulle ha en rolle i fastsetting av bygdebruksområder, eller at jordskiftekompetanse i det hele ikke er tatt med i den rettsidentifisering som skal skje, er således et paradoks.

Loven gir ikke veiledning om hvordan rettsvister hvor Finnmarkseiendommen *ikke* er part, skal løses. Spørsmålet kan særlig aktualiseres i tvister om rett til landområder hvor samiske grupperinger står på den ene siden, og etnisk norske på den andre. Norges folkerettslige forpliktelser og den prinsipielle bestemmelsen i finnmarksloven § 5 første ledd om at »[s]amene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann har opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark«, kan da peke mot *én* type løsning. Samtidig framgår det av forarbeidene at »[r]ettighetene er opparbeidet uavhengig av etnisk bakgrunn. Dette gjelder også for andre innbyggere i Finnmark«.<sup>76</sup> I merknadene til § 5 er dette utdypet. Her framgår det at selv om første ledd peker på »samer« er bestemmelsen ikke ment å utelukke at andre fra å få fastslått sine rettigheter. Flertallet understreker »at kartleggingen skal omfatte rettigheter som etniske nordmenn, kvener og andre grupper har opparbeidet, på lik linje med rettigheter som folk av samisk opphav har opparbeidet«.<sup>77</sup>

75 Ot.prp. nr. 53 (2002 – 2003) s. 7.

76 Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 15.

77 Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 37.

#### 4.4 Finnmarkseiendommen eller -allmenningen?

Eier- og bruksrettighetene på finnmarkseiendommens grunn kan være opparbeidet av siidaer, bygdelag, reindriftsutøvere og andre individuelle rettsobjekter. Det kollektive preget bruks- og eiendomsrettighetene i Finnmarks utmark har, reiser spesielle utfordringer når det gjelder å gi rettshavere innflytelse på styring og forvaltning. Dette gjelder både i forhold til avgrensninger av areal- og bruksomfang, og ikke minst fastsetting av hvem som er rettssubjekt. Dette betyr at kollektive rettigheter bør fastsettes i en så vidt presis og bestemt form at rettshaverne vil få fastlagt omfanget av sin bruksadgang og andel av eventuelle inntekter og forpliktelser. Hvordan dette skal skje, gir ikke finnmarksloven anvisning om.

Loven gir således ikke veiledning om hvordan rettshaverne, slik som medlemmene av et bygdelag eller en siida, skal kunne utnytte sine rettigheter av økonomisk art *etter* at Finnmarkskommisjonen har identifisert dem. Dette er etter mitt skjønn en svakhet ved loven. Finnmarksallmenningene har mange likheter med andre allmenninger, noe som gjør det relevant å skue til allmenningslovgivningen som har løsninger for slike spørsmål.<sup>78</sup>

Sett i relasjon til det detaljerte regelverk staten har vedtatt for allmenningsrettshavere, synes dette å peke på en lovgivningsmessig forskjellsbehandling til ugunst for Finnmarks befolkning. Innen så vel bygdeallmenninger som statsallmenninger har de berettigede rett til å ta ut naturalier til dekning av eiendommens behov,<sup>79</sup> samtidig som de er sikret deltagelse i styring av allmenningen.<sup>80</sup>

Når det gjelder uttak av naturalier, skiller ikke finnmarksloven seg i vesentlig grad fra allmenningslovgivningen, se §§ 22 og 23, hvis vi ser bort fra virkesretten til barskog. Når det gjelder styring og forvaltning av egne bruksrettigheter, er imidlertid forskjellene vesentlige. I bygdeallmenningene er allmenningsstyret ansvarlig for å utarbeide bruksregler (bygdeallmenningsloven § 3-7). Det disponerer over allmenningskassens overskudd, og kan hvis øvrige vilkår er til stede, med departementets samtykke utdele kontantutbytte til de allmenningsberettigede (bygdeallmenningsloven § 3-12). Allmenningsstyret velges som hovedregel blant de eiendomsberettigede og bruksberettigede i allmenningen.

Statsallmenningene styres av et fjellstyre og et allmenningsstyre. Det sistnevnte har ansvaret for forvaltningen av virkesretten (hogstretten), mens det førstnevnte »skal administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnende ... så langt ikkje

78 Allmenningslovgivningen består av lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova), lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger (bygdeallmenningsloven og lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningsloven).

79 Se fjellova § 15, bygdeallmenningsloven § 2-2 og statsallmenningsloven § 2-1,

80 Se bygdeallmenningsloven § 3-1 og fjellova kapittel III.

anna er fastsatt i eller i medhold av lov« (fjellova § 3 annet ledd). Fjellstyret skal bestå av fem medlemmer og skal administrere bruken og utnyttningen av bruksrettighetene, jf. § 3 annet og tredje ledd. Flertallet av medlemmene av fjellstyret skal velges blant personer som er fast bosatt der allmenningen ligger, eller i bygd eller grend der innbyggerne fra gammel tid har utøvd allmenningsbruk i allmenningen. To av medlemmene skal være jordbrukere. Jakt-, fiske- og friluftsjnteressene skal også være representert i styret. Kongen kan fastsette at reindriftsnæringa skal være representert i styret og at en eller begge av jordbrukerrepresentantene erstattes av reineiere, jf. § 3 femte ledd.

De berettigede til Finnmarksallmenningen har ikke på nær samme innflytelse over styringen og forvaltningen av sin »allmenning«. Selv om reglene om styresammensetning i finnmarksloven § 7, hvor Sametinget og fylkestinget i fellesskap oppnevner styremedlemmene, kan betraktes som et utslag av styringsrett, kan det styrende organ ikke utlede noe privatrettslig kompetanse fra de berettigede. Etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 punkt 1 skal urfolks rett til naturressurser i deres landområder sikres spesielt. »Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene.« Styringsreglene i finnmarksloven, i alle fall slik de praktiseres i dag, er etter mitt skjønn neppe tilstrekkelige til å kunne si at dette kravet om styring av egne landområder er oppfylt.

De berettigede til Finnmarksallmenningen, burde i stedet få delta i styre og forvaltning av grunn og naturressurser på samme måte som andre allmenningsberettigede, jf. fjellova kapittel III og bygdeallmenningsloven § 4-1 og statsallmenningsloven § 3-1.<sup>81</sup> Hvis Finnmarkskommisjonen kommer til at det eksisterer bygdeallmenninger i Finnmark, kan trolig bygdeallmenningsloven gis direkte anvendelse. Hvis kommisjonen kommer til at Finnmarkseiendommen er allmenningseier, men at bygdelag har allmenningsrettigheter, vil det reises spørsmål ved utvidet eller analog anvendelse av fjellova og statsallmenningslova. Et tredje alternativ, som i formen kan minne om en allmenningsorganisering da den har de typiske allmenningskarakteristikkene når det gjelder hogst (»til eget bruk«) og beiterett (»til den buskap som kan vinterfores på bruket«), er måten befolkningen i Manndalen har organisert forvaltningen av Svartskogen på.<sup>82</sup> Men i motsetning til i allmenninger, hvor bruksadgang er basert på eiendom, er det her tilstrekkelig å være bosatt i Manndalen.<sup>83</sup> Man kan også se for seg at Finnmarkskommisjonen kan komme til at

81 I Samerettsutvalgets opprinnelige forslag til finnmarkslov § 3-3 var det foreslått opprettet kommunale utmarksstyrer etter model av fjellstyrene, se NOU 1997:4 s. 550.

82 I rettsvist med Statskog SF ble befolkningen i Manndalen tilkjent eierretten til Svartskogen av Høyesterett i dom inntatt i Rt. 2001 s. 1229.

83 Se *Bruksregler for Svartskogen i Manndalen* og vedtekter for Čáhput Siida § 4 <http://www.manndalen.no/index.php?cat=47984> (sist besøkt 29. januar 2008). Alle fysiske

område er en sameiestrekninger. Da kan forvaltning og styring også måtte reguleres etter sameielova (18.juni 1965 nr. 6).

Hvis Finnmarkskommisjonen og etter den, domstolene, kommer til helt andre konklusjoner enn disse, hvor de som har opparbeidet bruks- og eierrettighetene får mindre innflytelse, vil dette være overraskende. Hvis rettsavklaringen innebærer at Finnmarkseiendommen ikke lenger er grunneier, bør det dessuten innebære at de berettigede selv må få stor innflytelse på valg av organisasjons- og eierform.

Allmenningslovgivningen har etablerte regler for utmarksforvaltningen, samtidig som det finnes rettspraksis som utfyller lovgivningen. En forvaltning av Finnmarksallmenningen basert på allmenningslovgivningen vil derfor trolig lede til en forutsigbar administrasjon med den stabilitet i forvaltning og ressursuttak som vi har i stats- og bygdeallmenningene. Samerettsutvalgets forslag om å fastsette bygdebruksområder, som i praksis ville være allmenningsgrenser administrert av utmarksstyren, var slik sett et forslag egnet til å skape en forutsigbar forvaltning. Om dette vil bli resultatet av rettsidentifiseringsprosessen vil bare fremtiden kunne vise.

#### 4.5 Spesielle regler om identifiseringen av reindriftsrettighetene

Retten til å utøve reindrift er trolig den mest omfattende bruksretten som hviler på finnmarkseiendommen. Den er grunnet i alders tids bruk uavhengig av hvem som eier grunnen, jf. reindriftsloven § 4 første ledd. Ut fra dette skulle ikke en rettsavklaring som ledet til større innslag av annen privat eierrådighet ha betydning. Praksis, bl.a. fra de sørsamiske områdene, tilsier imidlertid at realiteten er en annen, hvor det langt lettere oppstår brukskonflikter der private er grunneiere.<sup>84</sup> Også dette må Finnmarkseiendommen og Finnmarkskommisjonen ha ta med i bildet når rettsidentifiseringen skal gjennomføres.

Når det gjelder spørsmålet om reindriftssamenes bruksrettigheter skal avklares internt innen reindriften, har Justisdepartementet etter en særskilt høring utarbeidet en forskrift hvor det velges en spesiell løsning for reindriftsrettighetene.<sup>85</sup> I henhold til forskriften § 5 skal Finnmarkskommisjonen »bare utrede interne rettighets-spørsmål innen reindriften om reindriftsrett og tilknyttede rettigheter dersom noen med rettslig interesse i en avklaring av spørsmålet krever det«. Interne rettigheter i

personer som til enhver tid er bosatt i Manddalen, er medlemmer av foreningen, og har lik stemmerett.

84 En rekke slike tvister har gått helt til Høyesterett, jf. Rt. 1892 s. 411, Rt. 1897 s. 759, Rt. 1931 s. 57, Rt. 1955 s. 361, Rt. 1968 s. 394, Rt. 1988 s. 1217, Rt. 1997 s. 1608 og Rt. 2001 s. 769.

85 Forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Fremmet av Justis- og politidepartementet med hjemmel i finnmarksloven § 47 og domstolloven § 33 d.

reindriften, eksempelvis omfanget av reindriftssiidaers beiterett, vil således ikke uten videre være en del av de rettighetene kommisjonen er pålagt å utrede. Dette reiser flere prinsipielle spørsmål. Ett er hvorfor det skal det gjelde spesielle regler for kanskje de mest omfattende bruksrettighetene på Finnmarkseiendommens grunn, som i dag er preget av intern uklarhet, og som det således åpenbart er behov for å få fastsatt og avklart. Et annet er om Utmarksdomstolens eksklusive kompetanse da også gjelder reindriftsspørsmål, jf. finnmarksloven § 36 tredje ledd. Det reiser dessuten også spørsmål om dekning av omkostninger etter finnmarksloven § 43, som ikke er avklart gjennom lovgivningen.

## 5 Avslutning

Det er utviklingen av sameretten som har ledet til at finnmarksloven er blitt vedtatt. Loven er utformet slik at den gir alle finnmarkinger som har historiske rettigheter til landområder anerkjennelse for disse. Samtidig har loven som formål å gi samene som urfolk et særskilt vern. Som et svar på spørsmålet som er reist i tittelen må det kunne sies at de finnmarkingene, samer og andre, som har etablerte rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn, må få anerkjent sine områder gjennom fysisk fastlegging av eier- og bruksrettigheter. Der flere grupperinger tilkjennes rettigheter i det samme området, må også bruksomfang fastsettes.

At rettskildene vil avvike sammenliknet med de domstolene vanligvis forholder seg til, og at loven åpner for skjønnsanvendelse, innebærer at det settes krav til de instansene som skal avklare rettsforholdene. Således er det først når man ser resultatene av rettsavklaringene, at det kan gjøres analyser av i hvilken grad etablert bruk gjennom alders tid har ledet til rettsanerkjennelse. De normer Justiskomiteen har dratt opp, innebærer dog at det er satt det er satt rammer for bevisbedømmelse som tilsier at samisk bruk av landområder bør lede til rettserverv etter samisk sedvane rett og reglene om alders tids bruk.

I de tilfeller hvor rettshavere får tilkjent bruksrettigheter av allmenningsliknende karakter, er det av vesentlig betydning at de også får reell innflytelse på styring og forvaltning av »allmenningen«. Hvis Finnmarkskommisjonen kommer til at samer og andre har etablerte rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn, og det samtidig ikke leder til at rettshaverne får innflytelse på styring og forvaltning av grunnen på liknende måte som etter de regler som gjelder etter allmenningslovgivningen, tilsidesettes etter mitt skjønn finnmarksloven § 5 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og 15. Selv om styret til Finnmarkseiendommen er oppnevnt av Sametinget og Finnmark fylkesting, kan det ikke utlede noen privatrettslig kompetanse fra rettshaverne, slik fjellstyret og allmenningsstyrene kan. Skal bruks- eller eiendomsrett anerkjennes, må styret ha slik kompetanse. Å overlate forvaltningen til Finnmarkseiendommens styre, slik det er sammensatt i dag, vil etter min mening verken

være i samsvar med reglene i ILO-konvensjon nr. 169 som Norge sluttet seg til i 1990, eller de prinsipper som ligger til grunn for norsk intern rett.

I relasjon til de prosessene som snart skal starte for å finne ut hvem som har rett til jorden i Finnmark, kan det være på sin plass atter en gang å vise til Tønnesens synspunkter. Foruten å tilbakeføre retten til jorden i Finnmark til Finnmarks befolkning, foreslo han at man gikk over til en ordning »slik at lokale almenningssty- rer, valgt av de berettigede sely, bestemmer over alle de rettigheter grunnen kaster av seg ... Almenningsstyrene bør overta all bestemmende myndighet over så vel skog, som jaktplasser, lakseplasser ... o. v. Inntektene av disses utleielse må gå til almenningsskassen ...« Da det var tilstrekkelig sterke grupper i Finnmark av samisk avstamning, bidro man med dette bidro til å gi samene reell innflytelse, samtidig som samene »vil få avgjørende innflytelse på utviklingen i de samfunn hvori det ennå kan finnes noe som er typisk samisk, nemlig de indre bygger«.

## Henvisninger

- Borge, Ole Christian og Kristian S. Myrbakk. »Samiske rettsforhold i Finnmark og Statskog SF«, s. 182–285, *Tidsskrift for rettsvitenskap* 111, 1998.
- Brandt, Fr. *Tingsretten, fremstillet efter den norske lovgivning 2.* gjennomseede. utg., J. Chr. Abelsteds forlag, Kristiania 1878.
- Bang, Hans Peder (red.). *Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, bind I 1985–1995, bind II 1985–1995 og bind III 1995–2000*, Statskog SF, Namsos 1995 og 2001.
- Bleikvassli, Siw (red.). *Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms Bind IV*, Statskog SF, Namsos 2005.
- Bruksregler for Svartskogen i Manddalen* og vedtekter for Čáhput Siida § 4 <http://www.mann-dalen.no/index.php?cat=47984> (sist besøkt 29. januar 2008).
- Bull, Kirsti Strøm, »Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark« i *Lov og Rett*, 2007 s. 545–560.
- Ilolex document no.062004NOR169: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway (ratification: 1990) Published: 2004. (<http://www.ilo.org/ilolex/english/newcountryframeE.htm>, sist besøk 24. januar 2008).
- Eriksen, Knut Einar og Einar Niemi, *Den finske fare. Sikkerhetsproblemer og minoritetspolitikk i Nord 1860 – 1940*, Universitetsforlaget, Oslo – Bergen – Tromsø 1981.
- Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger. *Tingsrett*, 6. utg., Universitetsforlaget, Oslo 2007.
- Finnmarkseiendommens arkiv, styreprotokoller 2007, vedtak i sak 21/07 og 47/07.
- Gauslaa, Jon. »Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) i *Norsk Lovkommentar*, Gyldendal Rettsdata, Oslo 2006.
- Graver, Hans Petter og Geir Ulfstein. *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov* av 11. juni 2004 ([http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2004/Folkerettslig-vurdering-av-forslaget-til.html](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/Folkerettslig-vurdering-av-forslaget-til.html), sist besøkt 25. januar 2008)
- Innst. fra Lappekommisjonen av 1897 = *Indstilling* fra den ved Stortingets Beslutning af 27de Juli 1897 og kongelig Resolusjon af 9de September s. A. nedsatte Kommission, der har havt at tage under Overveielse, hvilke Lovregler m. v. vedkommende Lappevæsenet der bliver at

- istandbringe, efterat Lov om Lapperne i de forende Kongeriger Norge og Sverige af 2den Juni 1883 er traadt ud af Kraft.
- Indst. O. XI (1901–1902)* Innstilling fra landbrugskomiteen angaaende udfærdigelse af en lov om afhændelse af statens jord og grund i Finnmarkens amts landdistrikt.
- Innstilling fra Komiteen til å utrede samespørsmål (Samekomiteen)*, oppnevnt av Kirke- og Undervisningsdepartementet i 1956, avgitt 3. august 1959.
- Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke*, oppnevnt av Landbruksdepartementet i 1960, avgitt 29. september 1962.
- Innstilling fra Reindrifislovkomiteen*, oppnevnt av Landbruksdepartementet i 1960, avgitt 23. november 1966.
- Innst. O. nr. 51 (1998–99)* Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- Innst. O. nr. 80 (2004–2005)* Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).
- Iversen, Jens. »Ommatrikuleringen av Finnmark«, s. 6–7, *Posisjon* 14, 4/2006.
- Lassen, Edvard. *Utdrag av Høyfjellskommisjonens dommer og kjennelser 1909–1944*, Juridiske småskrifter 5, bilag til Tidsskrift for rettsvitenskap, Oslo 1946.
- Lassen, Edvard. *Utdrag av Høyfjellskommisjonens dommer og kjennelser 1945–1953*, Juridiske småskrifter 6, Bilag til Tidsskrift for rettsvitenskap, Oslo 1954.
- Lundmark, Lennart. »Lappen är ombytlig, ostadig och obekväv«. Svenska statens samepolitik i rasismens tidevarv, Norrlands universitetsforlag, Umeå 2002.
- Nystø, Sven-Roald. »Folkerett og folkevett« i *Aftenposten* 28. november 2003.
- NOU 1984:18* Om samers rettsstilling.
- NOU 1985:32* Revisjon av almeningslovgivningen.
- NOU 1993:18* Lovgivning om menneskerettigheter.
- NOU 1993:34* Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark. Bakgrunnsmateriale for same- rettsutvalget.
- NOU 1994: 21* Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv. Bakgrunnsmateriale for samerettsutvalget.
- NOU 1997: 4* Naturgrunnlaget for samisk kultur.
- NOU 1997: 5* Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett.
- NOU 2001: 34* Samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget.
- Oskal, Nils. »Det moralske grunnlaget for diskvalifisering av urfolks eiendomsrett til land og politisk suverenitet«, s. 285–298, i Kirsti Strøm Bull, Nils Oskal og Mikkel N. Sara, *Reindriften i Finnmark. Retts historie 1852 – 1860*, Gyldendal akademisk, Oslo 2001.
- Otb.prp. No. 21 (1848)* Om eventuelle Salg av Almenninger.
- Ot.prp. nr. 9 (1976–77)* Om lov om reindrift.
- Ot.prp. nr. 53 (2002–2003)* Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).
- Ot.prp. nr. 74 (2005–2006)* Om lov om endringer i tvisteloven (endringer i straffeprosessloven og andre lover).
- Pedersen, Steinar »Statens eiendomsrett til grunnen i Finnmark – en del av den interne 'kolonihistorie'« s. 15–38, i Harald Eidheim (red.) *Samene og nordmenn*, Cappelen akademisk, Oslo 1999.
- Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, avtale inngått mellom kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005, se Sametingets arkiv, ark. nr. 04/1401 eller <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samepolitikk/Prosedyrer>

- rer-for-konsultasjoner-mellom-ta.html?id=450743&epslanguage =NO, sist besøkt 14. november 2007.
- Ravna, Øyvind. »Forslaget til "Finnmarkslov" og bygdefolks rettigheter » s. 35–57, *Kritisk jus* 30, 2004.
- Ravna, Øyvind. »Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og de samiske interessene« i *NOU 2007: 14* s. 607–726.
- Sametingets arkiv. Møtebok 2/03 s. 128, sak 21/03 Finnmarksloven, behandlet 20.–23. mai 2003.
- Sandvik, Gudmund. »Retten til jorda i Finnmark. Opposisjon ved Sverre Tønnesens doktor-disputas 12. oktober 1973« *Hefte for Kritisk Jus*, nr. 3/4 1980, side 22–33.
- Sandvik, Gudmund. »Om oppfatningar av retten til og bruken av land og vatn i Finnmark fram mot slutten av 1960-åra« s. 578–607, vedlegg 1 til *NOU 1997: 4*.
- Spilling, Knut. *Av Finnmarkens skogret*, bilag til Norsk Retstidende no. 4–6, 1919. Trykt efter landbruksdepartementets foranstaltning.
- Stang, Fredrik. *Indledning til formueretten*, H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard), Oslo 1911.
- St. meld. nr. 21 (1962–63)* Om kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning.
- St.meld. nr. 44 (2004–2005)* Om Sametingets virksomhet i 2004.
- Statens kartverk Finnmarks arkiv. »Registrering av grunneiendommer i Finnmark«, brev fra Miljøverndepartementet til Justisdepartementet datert 8. november 1979.
- Tønnesen, Sverre. *Retten til jorden i Finnmark, Rettsreglene om den såkalte »statens umatrikulerte grunn« – en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter*, Universitetsforlaget, Bergen 1972.