

Behovet for en jordskifteutdanning i Nord-Norge

Øyvind Ravna

The Need for Land Consolidation Education in Northern Norway

KART OG PLAN, Vol. 69, pp. 225–235. P.O.B. 5003, NO-1432 Ås. ISSN 0047-3278

The Norwegian education system has gone through fundamental changes in the last decades. The educational monopoly the University of Life Sciences has had in educating land consolidation judges is proposed removed, and it's time for innovative thinking. In northern- and parts of mid-Norway, new programmes to educate land consolidation judges can be reasoned not only because of the problems in recruitment of judges, but also in the requirement in the Constitution that judges need qualifications to safeguard Sámi language and culture. There it is a particular need to emphasize the situation in Sámi reindeer husbandry. This paper examines the need for an alternative land consolidation education to improve recruitment of judges and safeguard consideration of Sámi language and culture.

Key words: Education, Northern Norway, Sámi People, Indigenous People, Land Consolidation, Commitment of International law

Øyvind Ravna. Associate professor Dr. Juris, Faculty of Law, University of Tromsø, NO-9037 Tromsø. E-mail: oyvind.ravna@uit.no

1 Innledning

Utdanningsystemet i Norge har gjennomgått omfattende endringer de siste tiårene. Innenfor høyskole- og universitetssystemet har de tidligere vitenskaplige høyskolene blitt til universiteter, slik som Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) og Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Også en del av våre regionale høyskoler har oppnådd å bli universiteter, og flere av disse vil trolig nå dette målet i årene som kommer. Dette har bidratt til at avstanden mellom disse utdanningsinstitusjonene er blitt mindre, så vel status- som nivåmessig, noe som også må antas å kunne påvirke studentenes valg av læresteder.

Samtidig preges samfunnet av mindre mobilitet når det gjelder å flytte på seg i arbeidssammenheng. Samlet skaper dette rekrutteringsproblemer for de yrker som er basert på monopoliserte fag- og embetsstudier.

Jordskiftedommerembetene er i dag i en slik situasjon. For nevnte embetetsgruppe er rekrutteringsproblemene særlig synlige i Nord-Norge.

Når det samtidig foreslås å avvikle det monopol UMB har hatt på å utdanne jordskifte kandidater,¹ tilsier dette at det er påkrevd å tenke nytt på dette området. Å fremme noen betraktninger om det i dette nummeret av *Kart og Plan*, som er tilegnet jordskifterettens 150-års jubileum, er således naturlig.

I Nord- og deler av Midt-Norge er det et annet argument enn det jeg nevnte innledningsvis, som tilsier at det er påkrevd å vurdere jordskiftedommerutdanningens innhold. Det ligger i de krav som i dag stilles til dommere om å ivareta hensynet til samisk språk og kultur. Her kan det vises til at den norske stat gjennom vedtakelse av Grunnloven § 110a, har forpliktet seg på en måte som

1. Se *Høyringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover)*, overlevert 21. august 2009 fra ei arbeidsgruppe nedsett av Landbruks- og matdepartementet, hvor det på s. 47 foreslås å fjerne det lovfestede monopol på utdanning i lov 21. desember 1977 nr. 77 om jordskifte o.a. (jskl.) § 7 femte ledd. I stede blir det foreslått at de som tilsetts i dommerstillinger, skal ha slik jordskiftesfaglig utdanning som blir fastsatt av Kongen. «Det er ei praktisk tilpassing til endringene i utdanningssektoren sidan 1980. Det er ikkje meininga å endre det reelle innhaldet i utdanningskravet.»

også stiller krav til dommeres faglige kompetanse.

Et tredje argument, som må ses i sammenheng med det foregående, ligger i kravet om at alle bør ha lik adgang til domstolene for å kunne få avgjort sine rettskrav, jf. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14.² I dag må det kunne sies at den del av den samiske befolkningen som lever av reindrift, ikke har de samme muligheter som jordbrukere til å få avklart og ordnet retts spørsmål om bruk av landarealer.

Erkjennelsen av en vanskelig rekrutteringssituasjon for jordskiftedommere i Nord-Norge, kravet som stilles i forhold til samisk språk og kultur, og prinsippet om lik adgang til domstolene, reiser flere problemstillinger. Lovendringer er ett av dem og bedre tilpassning av det lovverk som allerede er vedtatt av vårt Storting, er et annet. Utdanning av jordskiftedommere vil være et tredje.

Problemstillingen for denne artikkelen vil være å drøfte det tredje spørsmålet, altså utdanningen av jordskiftedommere. Jeg vil gjøre dette ved først å behandle spørsmålet om, og i hvilken grad, det foreligger et behov for en alternativ utdanning. Det vil bli gjort ved å gjennomgå betydningen av argumentene som er stilt opp innledningsvis. Med bakgrunn i dette vil jeg avslutningsvis gjøre noen betraktninger om hva som kan gjøres utdanningsmessig for å bidra til en bedret rekrutteringssituasjon av dommere i Nord-Norge, samtidig som jordskiftedomstolen gis bedre mulighet til å ivareta hensynet til samisk språk, og kultur og prinsippet om lik adgang til domstolene.

Utdanningsspørsmålet er aktualisert ved at medlem av Domstoladministrasjonens styre, tidligere Sametingspresident *Ole Henrik Magga*, har påpekt at tiden er moden for å revidere utdanningen av jordskiftedommere til også å omfatte deler av same-retten.³ Også Landbruks- og matdepartementet har etterlyst en opprustning med hensyn til reindriftsfaglig kompetanse og samisk språk og kulturforståelse ved jord-

skifterettene i tilknytning til arbeidet med reindriftsloven.⁴

2 Er det behov for en alternativ jordskifteutdanning?

2.1 Rekrutteringssituasjonen

Innledningsvis påpekte jeg en samfunnsutvikling som har medført at institusjonen som i dag utdanner jordskiftedommere, kan ha problemer med å rekruttere studenter. Lang avstand mellom hjemsted og utdanningsplass, så vel geografisk som kulturelt, og det forhold at det har vokst frem en rekke andre konkurrerende utdanningstilbud i landsdelen, gjør at rekrutteringsproblemene vil slå sterkest ut i Nord-Norge.

Sammenholdt med at det tradisjonelt har vært vanskelig å rekruttere jordskiftedommere i våre tre nordligste fylker, aktualiserer dette spørsmålet om noe kan gjøres på utdanningssiden. Her kan det anføres de samme argumentene som ble bruk da det ble etablert andre profesjonsutdanninger i Nord-Norge, slik som medisin, farmasi, rettsvitenskap og odontologi.

2.2 Hensynet til samisk kultur

De forpliktelsene Norge har overfor samene så vel folkerettslig, som ut fra vår Grunnlov, tilsier at det kan være behov for å endre på innholdet i jordskiftedommerutdanningen, eventuelt tilby alternative utdanninger. Som alt nevnt stiller Grunnloven § 110a, som ble vedtatt av Stortinget 21. april 1988, opp et ansvar for staten på dette området. Bestemmelsen har slik ordlyd:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Da Domstolkommisjonen utredet betydningen av denne bestemmelsen, pekte den på at når Grunnloven § 110a pålegger «statens myndigheter plikt til å legge forholdene til

2. International Convenant on Civil and Political rights (SP), adopted by General Assembly Resolution 2200 A (XXI) 16. desember 1966, inkorporert som norsk lov med forrang framfor annen alminnelig lovgivning, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 3 og § 3.
3. «Hilsning fra Ole Henrik Magga» i Øyvind Ravna (red.) *Perspektiver på jordskifte*, Gyldendal, Oslo 2009 s. 7–8 på s. 8.
4. Se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindriftsloven)* s. 48 sp. 1.

rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv», så innebærer det «krav til domstolene og deres organisasjon og krav til dommerens kompetanse, innsikt og holdninger».⁵

Domstolkommisjonen la altså til grunn at domstolene og deres organisasjon hadde en plikt til å ivareta samisk språk og kultur. Jeg går ikke videre inn på dette her,⁶ utover å peke på at dette innebærer at om dommerne ikke på annen måte skaffer seg nødvendig kompetanse og innsikt, så må de tilbys dette gjennom utdanning. Denne utdanningen kan i prinsippet gis hvor som helst i landet. At personer som har en forankring i nordnorsk og samisk kultur antagelig vil tilegne seg slik kompetanse lettere enn andre, og at slike studenter lettest rekrutteres til et lærested nært hjemstedet, er likevel et argument for at slik utdanning bør opprettes i Nord-Norge.

Hva som ligger i grunnlovsbestemmelsens krav i forhold til samisk språk, er langt på veg definert gjennom sameloven.⁷ Reglene innebærer ikke at dommere må beherske samisk språk, men at de må forholde seg til et regelverk slik at partene om ønskelig kan anvende samisk som rettsspråk.

Når det gjelder hensynet til sikring og utvikling av samisk kultur, kan det være noe mer uklart hva dette innebærer. Her er det imidlertid naturlig å se til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. Dette både fordi grunnlovsbestemmelsen er inspirert av artikkel 27 og derfor bør tolkes innen rammen av denne, og særlig fordi konvensjonen er inkorporert i norsk rett med forrang fram for annen alminnelig lovgivning gjennom menneskerettsloven §§ 2 og 3. Praksis fra FN's Menneskerettskomité, som er konvensjonens kontrollorgan, viser at kulturbegrepet også omfatter det materielle grunnlaget for kulturen. Praksis viser også at statene ikke bare er forpliktet til å påse at minoriteter ikke blir nektet adgangen til slik

kulturutøvelse, men også at de skal iverksette positive tiltak for å støtte opp om kulturutøvelsen.⁸ Praksis viser dessuten også at statenes skjønnsmargin er svært begrenset.⁹

2.3 Landbruks- og matdepartementets forslag til opprusting av reindriftsfaglig kompetanse, og situasjonen innen reindriften

Situasjonen innen dagens samiske tamreindrift gjør spørsmålet om et endret innhold i utdanningen, eller en alternativ utdanning, av jordskiftedommere særlig aktuelt. Både fordi denne samiske levevegen utvilsomt omfattes av Grunnlovens og FN-konvensjonens kulturbegrep, og fordi situasjonen i næringen rent faktisk har problemer som langt på veg kan løses gjennom bruk av jordskiftevirkemidler. Jeg vil i det følgende konsentrere meg om den faktiske situasjonen som tilsier at det foreligger et behov for jordskiftetekandidater med utdanning innen reindriftsfag, samerett og samisk kulturkunnskap.

Fram til i dag har ordning og regulering av beitebruk ligget til reindriftsforvaltningen som en offentligrettslig oppgave. Rettsutvikling på 1990- og 2000-tallet har ledet til at reindriftsforvaltningen langt på veg har erkjent at reindriftsrettighetene er av privatrettslig karakter. Ut fra en slik erkjennelse har forvaltningen kommet til at ordning av beitebruk ikke lenger er en ren offentligrettslig oppgave, men i stor grad hører inn under den privatrettslige sfære. Selv om dette har ledet til større autonomi innen reindriften, har det også ført til en rettslig sett uryddig situasjon i det vakuemet som har oppstått som følge av mindre offentlig regulering.

Oppfatning om at reindriftsretten er av privat karakter, er lagt til grunn av Landbruks- og matdepartementet i framlegget til reindriftslov i Ot.prp. nr. 25 (2006–2007), hvor det ble foreslått at reieierne selv gjennom reinbeitedistriktene og siidaene i stor grad skal være ansvarlig for fordelingen av

5. NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet* s. 13.

6. Nærmere om dette i Øyvind Ravna, «Hensynet til samisk språk og kultur ved organiseringen av domstolene» i *Kart og Plan*, 2009 s. 205–215.

7. Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) kapittel 3.

8. Se Jon Gauslaa, «Vernet av grunnlaget for samisk kultur etter SP art. 27 og dets betydning ved bruk av jordskiftevirkemidlene» i Øyvind Ravna (red.) *Perspektiver på jordskifte*, Gyldendal, Oslo 2009 s. 184–214, særlig på s. 193–194.

9. Op. cit. s. 190–192.

beitebruken, mens Reindrifftsforvaltningen hovedsakelig skal være en kontrollinstans. Dette har fått lovgivers godkjennelse.

Den generelle nytten jordskifteprosesser kan skape, tilsier at det er behov for å utdanne jordskiftedommere med kunnskap i reindriffts-fag og samerett.¹⁰ Utover dette danner den vanskelige situasjonen innen dagens reindrift et særlig behov. *Ole Henrik Magga* har nylig har uttalt at:

«... beitebruksgrenser innen reindrift på vinterbeiteområdene i Indre-Finnmark er i vill uorden. Dette er et resultat av reindrifftsloven av 1978 da Indre-Finnmark ble erklært som fellesbeiteområde, med påfølgende lovløshet, konflikter og utrygghet i hverdagen. Departementet (LMD) og Reindrifftsadministrasjonen ser ut til å ha mistet grepet på dette.»¹¹

Etter mitt skjønn kan man ikke si at Landbruks- og matdepartementet ikke har tatt situasjonen på alvor. Departementet *har* ved flere anledninger foreslått å styrke den reindriffts-faglige kompetansen ved jordskifterettene.¹² Dette er åpenbart tenkt som et bidrag til å bedre beitebrukssituasjonen innen reindrifften. Samtidig har vi sett en utvikling hvor departementet som lovforbereder har stått overfor spørsmål det har hersket usikkerhet om håndteringen av. Hvis vi ser på forarbeidene til gjeldende reindrifftslov, så foreslo Reindrifftslovutvalget at reinbeitedistriktene i samarbeid med siidaene skulle pålegges å utarbeide bruksregler.¹³ De foreslåtte bruksreglene likner det som i sammenliknbare saker for jordbruket, ville blitt utformet av jordskifteretten, enten som rammeregler, eller detaljregler jf. jskl. § 34 annet ledd og § 35 bokstav a. Men til forskjell fra jordbruket er det ikke fremmet forslag om at

en uavhengig instans kan bidra til å utforme bruksreglene i første instans. At lovutvalget *hadde* sett for seg at dette skal skje som jordskifteliknende prosesser, framgår av forarbeidene, hvor Reindrifftslovutvalget viste til «de tilsvarende prinsipper som gjelder for jordskifte» når det skal gjennomføres «hen-siktsmessige bruksordninger mellom de forskjellige siidaene».¹⁴ Det er altså tale om nokså kompliserte prosesser.

Under høringen av lovforslaget ble dette da også påpekt av *Reindrifftssjefen*, som uttalte at «de foreslåtte regler om distriktsstyring framstår som forholdsvis kompliserte». Dette ble langt på veg bekreftet av departementet.¹⁵

I uttalelsen (som ikke er tatt med i proposisjonen) bemerket Reindrifftssjefen videre, med Reindrifftsstyrets tilslutning, at når en fordeling skal skje ut fra beitegrunnet som siidaen disponerer, er det en oppgave som et distriktsstyre nok vil få store problemer med å gjennomføre. Det het videre at loven synes å forutsette «at distriktet gjennom fastsettelsen av bruksregler skal gi regler som avgrenser arealet for siidaene. Det er selvsagt en fordel at reindrifften selv tar stilling til de geografiske grensene, men lovteksten bør gi flere anvisninger om hvilke momenter som skal inngå i en slik vurdering...»¹⁶

Forslaget ble likevel ført videre av departementet og lovfestet i reindrifftsloven § 59,¹⁷ hvor det i annet ledd heter at: «Reglene om beitebruk skal bygge på den tradisjonelle utøvelse av reindrift på arealene og fremme rasjonelle bruksordninger. Reglene om beitebruk må ikke være i strid med siidas rettigheter basert på samiske tradisjoner og sedvaner.»

10. Nærmere om dette i Øyvind Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindrifftsområder. En undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler*, Gyldendal, Oslo 2008 s. 502–512.

11. «Hilsning fra Ole Henrik Magga» s. 7.

12. St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift* s. 13 sp. 2 og s. 109 og Ot.prp. nr. 28 (1994–95) *Om lov om endringer i reindrifftsloven, jordskifteloven og villloven* s. 33 sp. 1.

13. NOU 2001:35 *Forslag til endringer i reindrifftsloven* s. 109 sp. 1.

14. Op. cit. s. 108 sp. 1.

15. Se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 41 sp. 2 og s. 42 sp. 1.

16. Reindrifftsforvaltningens arkiv: Møtebok for Reindrifftsstyret i sak nr. 61/2002, Oslo 5. des. 2002 s. 33 og 38. Også *Fylkesmannen i Finnmark* uttrykte skepsis til at distriktsstyrene selv skulle foreta slike reguleringer, se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 42 sp. 2 og 43 sp. 2. Det ble også uttrykt skepsis fra reindrifftshold, se Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindrifftsområder* s. 508.

17. Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindrifftsloven – reinl.).

Vi kan også merke oss at Reindrifftslovutvalget foreslo at jordskifterettene skulle ha en funksjon som «ankeinstans» for reglene om beitebruk. Jordskifteretten skulle kunne prøve om reglene om beitebruk slår urimelig ut for den enkelte, eller om de er i strid med rettigheter ervervet ved særskilt grunnlag. Dette er nå lovfestet i reinl. § 59 fjerde ledd.

Reindrifftsforvaltningens øverste fagmyndighet, *Reindrifftsstyret*, uttrykte her tvil om dagens jordskifterett ville fungere etter hensikten, samtidig som det uttalte at andre alternativer burde vurderes, for eksempel en særskilt reindrifftsdomstol for hele landet, knyttet til en jordskiftedomstol.

«Fordelene med dette vil i følge Reindrifftsstyret, være at foruten at den innehar og kan vedlikeholde særskilt kunnskap om reindrift, også kan arbeide med dette i et videre perspektiv i forhold til samisk reindrift og rettsoppfatning. Domstolen skal med det ha kunnskaper om rettsforhold som går ut over reindrifftslovens bestemmelser, noe som vil føre til bedre rettssikkerhet og større legitimitet.»¹⁸

Forslaget om særskilt «reindrifftsdomstol» ble tatt til følge av departementet som uttalte at den generelle kompetansen jordskifterettene har i forhold til grensegang og bruksordning, er nyttige også for behandling av saker innen reindrifften. Departementet var imidlertid oppmerksom på at dette stilte krav til økt reindrifftsrettslig kompetanse, og uttalte at det er:

«... behov for en opprusting med hensyn til reindriftsfaglig kompetanse og samisk språk og kulturforståelse ... Slik kompetanseoppbygging kan finne sted på et par utvalgte steder, ett i nord og ett i sør, som får ansvar for å behandle saker i henholdsvis det nord-samiske og sør-samiske området.»¹⁹

Gjennomgangen viser at utformingen av bruksreglene i reindrifftsloven langt på veg er basert på «de tilsvarende prinsipper som gjelder for jordskifte» og at jordskiftedomstolen har fått en «ankefunksjon» hvor den skal kunne prøve om disse reglene slår urimelig ut for den enkelte. Den foreslåtte kompetanseoppbyggingen må således sies å ligge til grunn som en forpliktelse for de oppgaver jordskifteretten har fått tillagt gjennom reindrifftsloven av 2007.

Om ikke Landbruks- og matdepartementet i 2007 har gått til det skritt å foreslå at jordskifterettene på generelt grunnlag skulle kunne ordne beitebruk mellom reindrifts-sidaene, så har det i alle fall fremmet et forslag som vil kunne bidra til å styrke jordskifterettens kompetanse innen reindrifften. Vel og merke hvis forslaget blir fulgt opp i praksis. Her kan man kanskje kritisere departementet for ikke å ha tatt et tydeligere initiativ til dette etter at loven trådte i kraft, eller for at spørsmålet ikke har fått noen nærmere avklaring i forslaget til ny jordskiftelov som nylig er fremlagt.²⁰

Når det gjelder styrking av domstolens kompetanse, har imidlertid også *Domstoladministrasjonen* et ansvar. Det burde således tas et initiativ fra begge disse to instansene overfor kunnskapsdepartementet, bevilgende myndigheter og aktuelle utdanningsinstitusjoner med henblikk på å gi jordskiftedommere en hensiktsmessig utdanning på dette området.

2.4 Hva mener reindrifftsutøverne?

Det er også av interesse å se på hva reindrifftsutøverne mener om dette. Et stort flertall av reindrifftsutøverne synes å mene at det er behov for en uavhengig instans som kunne løse konflikter og ordne beitebruk innen reindrifften. I en undersøkelse jeg fikk utført i tilknytning til mitt doktorgradsarbeid, svarte hele 81,6 % av respondentene at det var behov for en uavhengig instans som

18. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 47 sp. 2 (min utheving). Det kan også vises til at Reindrifftsjefen i forbindelse med drøftinger av fastsetting av siidagrenser, har vist til at man i jordbruket har jordskifteretten som tar seg av slike spørsmål: «Slik Reindrifftsjefen ser det så er det et like stort behov for et organ som kan håndtere slik spørsmål innen reindrifften som det er innen jordbruket», Reindrifftsforvaltningens arkiv: Møtebok for Reindrifftsstyret sak nr. 17/2004, Alta 29. juni 2004 s. 23.

19. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 48 sp. 1.

20. Se *Høyringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover)*, hvor det på s. 3 pekes på at «dette spørsmålet bør finna sin løsnung i samanheng med reindrifftslovgjevinga».

kunne løse konflikter og bidra til å ordne beitebruk innen reindriften. 79,6 % av respondenter mente videre at dette kunne være en jordskifterett med kompetanse i reindrifsspørsmål.²¹

Leder av reinbeitedistrikt 36 *Ráisduottar*, *Peer Gaup*, har påpekt at det er et stort behov for rettslige beiterereguleringer innen reindriften:

«Det er utopi å tro at reindriften skal klare å løse beitekonflikter internt. Det er rett og slett en umulig oppgave. Her vil det være behov for domstolsavgjørelser, og jeg synes jordskifteretten er den klart beste løsningen, ikke minst i forhold til tid og penger.»²²

Også leder av Norske Samers riksforbund har uttrykt behov for en egen rettslig kom-

misjon som kan løse slike saker i *Ságat* (6. mai 2009). Senest har vi sett at Ole Henrik Magga har påpekt at jordskifteretten i Finnmark opplever sakstørke, og at dens kompetanse må styrkes slik at den kan utføre oppgaver overfor de samiske samfunnene i fylket.²³

Hvis vi ser litt nærmere på den kunnskap reindrifstutøvere forventer å finne ved en slik dømmende instans, kan det også vises til nevnte undersøkelse.²⁴ Ut fra valg av noen aktuelle kriterier, ble det stilt spørsmål om de faglige forutsetninger domstolen og dommeren må ha for at den skal ha legitimitet og troverdighet blant reindrifstutøvere. Respondentene kunne da krysse av på rubrikken «ja», «sterkt å ønske, men ikke absolutt krav» og «ikke nødvendig». Svarene fordelte seg som vist i tabellen.

Reindrifstutøvers krav til dommer og særdomstol som skal behandle reindrifsspørsmål

Nr	Krav	Sterkt å ønske, men ikke absolutt krav (%)			Antall svar	P-Verdi*
		Ja		Ikke nødvendig (%)		
1	Dommer må beherske samisk språk.	63,6	27,3	9,1	55	0,03
2	Domstolen må ha meddommere som er reindrifstutøvere eller som har reindrifskunnskap	78,6	14,3	7,1	56	0,16
3	Dommer må ha kunnskap om reindrift og kunne vurdere beitekvalitet	74,5	20,0	5,5	55	0,33
4	Dommer må ha kunnskap om det samiske samfunn, tradisjoner og rettsoppfatninger	91,1	8,9	0,0	56	0,54
5	Dommer eller domstol må ha kunnskap i kartfag og om hvordan grenser o.l. kartfestes	58,2	25,5	16,4	55	0,78
6	Beiteordningene må skje under forutsetning av at det samlet oppnås mer tjenlige beiteforhold, samtidig som ingen enkeltpart blir påført tap	68,5	18,5	13,0	54	0,79

* P-verdi viser frekvensfordeling mellom de tre undersøkelsesområdene Karasjok, Kautokeino og Sør-området. Hvis $p < 0,05$ er det mindre enn 5,0 % sannsynlighet for at observert forskjell mellom områdene er tilfeldig.

Som vi ser er det tre punkter hvor om lag 75 % eller flere av respondentene har svart et ubetinget ja. Det er spørsmålet nr. 2, 3 og 4. Strengt tatt bør det ikke være overraskende at samiske reindrifstutøvere ønsker at

dommere som skal avgjøre reindrifsspørsmål, har kunnskap om kultur, tradisjoner og rettsoppfatninger i det område hvor tvister skal avgjøres eller bruk ordnes. Nordmenn flest betrakter jo dette som en selvfølge hva

21. Jan Olli og Øyvind Ravna, *Sedvanerettslige oppfatninger om arealbruk blant reindrifstutøvere. Herunder oppfatninger om reintallsfastsetting og om jordskiftevirkemidler er egnet for å ordne beitebruk i reindrifsområde*, Tromsø 2007 (Upublisert) s. 31–32.

22. «Finnmark jordskifterett bør styrkes, i avisa *Ságat* 20. mars 2009 s. 11.

23. «Hilsning fra Ole Henrik Magga» i Øyvind Ravna (red.) *Perspektiver på jordskifte*, Gyldendal, Oslo 2009 s. 7.

24. Op. cit. s. 33.

angår norsk kultur, rettsoppfatninger og språk.²⁵

2.5 Behov for en utdanning med en endret fagsammensetning er til stede

Foran har jeg både pekt på den vanskelige rekrutteringssituasjonen til jordskiftedommerembetene i Nord-Norge generelt sett, og at jordskiftedomstolen har fått nye oppgaver innen reindriften i medhold av reindriftsloven fra 2007. Vi har også sett at Landbruks- og matdepartementet har foreslått å bygge ut reindriftskompetansen ved to jordskiftedomstoler innen de samiske områdene i landet vårt. Den fagkunnskap som dommere i de jordskifterettene som skal behandle reindriftsaker bør ha, forefinnes trolig ikke i tilstrekkelig grad i dag, verken ved jordskiftedomstolene eller i arbeidsmarkedet for øvrig.

Behovet for økt kunnskap innen reindriften og samerett blant jordskiftedommerne vil ganske sikkert kunne bidra til å endre situasjonen innen deler av reindriften i positiv retning. Ved markeringen av jordskifterettens 150-jubileum, minnes vi viktigheten av at domstolen fikk tilsatt fagpersoner med hensiktsmessig utdanning.

Som kjent ble åtte kandidater sendt til Sverige «på det offentliges bekostning ... for å skaffe seg teoretisk og praktisk kyndighet i utskiftningsarbeidet» etter at Lov 12. oktober 1857 om *Jords og Skovs Utskiftning af Fællesskab* var vedtatt.²⁶ Kurset varte i åtte måneder og ble avsluttet ved «Generallantmäteriet» i Stockholm. Dette ble ansett som så viktig at man ventet halvannet år før man lot loven tre i kraft. Selv om 1857-loven liknet den forutgående Lov av 17. august 1821 om *Jords og Skovs Utskiftning af Fællesskab*, både i navn og innhold, bidro nettopp utdanning og oppretting av en egen faginstans i 1859 til at utskiftningene skjøt fart, og jordskifterettene i de kommende 150 år i stor grad skulle oppfylle til målsettinger som var bakgrunnen for at 1857-loven ble vedtatt. På

liknende måte kan det også vises til betydningen av målrettet utdanning innen skogforvaltningen.²⁷

Hensiktsmessig utdanning er således svært viktig, noe som peker mot at en del av de kommende jordskiftedommerne bør tilbys fag som same- og reindriftsrett, samisk kulturkunnskap og reindriften. Dette må imidlertid skje uten at det går utover kandidatens generelle kompetanse, noe jeg kommer tilbake til i punkt 3.2.

De folkerettslige forpliktelsene Norge har overfor samene, understreker dette. En utdanning som kan rekruttere samisk ungdom til å bli dommere i de samiske områdene, herunder kunne ta veloverveide rettslige beslutninger innen en så kulturspesifikk næring som reindriften, vil være et tydelig signal til omverdenen om at de folkerettslige forpliktelsene blir etterlevd. Foruten SP artikkel 27, som stiller opp krav om at det skal legges til rette for utøvelse av samisk kultur og næringer, kan det vises til ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 nr. 3, som sier at statene er forpliktet til å etablere hensiktsmessige ordninger i den nasjonale rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk.

Man kan i den sammenheng merke seg at Justiskomiteens flertall i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)* på s. 28 uttalte at det ikke er «holdbart etter folkeretten å overlate spørsmålet om hvilke og hvor omfattende rettigheter som er opparbeidet i Finnmark til de alminnelige domstolene». Om de samme betraktningene kunne vært uttalt om en instans som skal forestå bruksordninger av reindriftsrettigheter, vil jeg la stå åpent. Ut fra en helhetlig vurdering må det imidlertid kunne legges til grunn et slikt standpunkt som et vektig argumenter for å tilby jordskif-

25. Se NOU 2000: 32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerloven)* s. 23 sp. 2 hvor det framgår at helt siden 1776, altså også i tiden da Norge var i union med Danmark og senere Sverige, har det vært et krav om at embetsmenn skal ha en kvalifisert tilknytning til landet, og dermed til landets kultur. At dommere må være norske statsborgere er lovfestet i domstolloven § 53 første ledd, jf. Grunnloven § 92.

26. se Kr. Härberg (red.), *Det norske jordskifteverks tjenestemenn 1859–1959*, Norges Jordskiftedommer og Landmålersamband, Oslo 1959 s. 29.

27. Se Geir Stenseth, *Almenningens janusansikt. En sammenliknende rettslig analyse av almennings- og sameieforhold i norsk utmark*, Gyldendal, Oslo 2005 s. 119–120.

testudentene kunnskap om same- og rein-driftsrett.

Motsatt, altså ved ikke å utdanne dommere med hensiktsmessig kunnskap på dette området, kan staten risikere ikke bare å bryte SP artikkel 27 eller Grunnloven § 110 a, men også stå i fare for å bryte regelen om lik adgang til domstoler. Vi kan i den sammenheng merke oss at leder av Samerettsutvalget II, *Jon Gauslaa*, har påpekt at bestemmelsen i jskl. § 2 første ledd bokstav c nr. 3, som slår fast at den ikke kan benyttes for å «regulere tilhøva mellom dei som utøver reindrift» kan være i strid med prinsippene i SP artikkel 14 om «access to court», sammenholdt med diskrimineringsforbudet i artikkel 26. Dette fordi en gruppe samiske rettighetshavere er fratatt muligheten til benytte et rettslig virkemiddel for å løse sine interne beitekonflikter, samtidig som dette er tilgjengelig for å løse beitekonflikter innen jordbruket.²⁸

Analogt må det kunne slutes at hvis staten ikke kan tilby hensiktsmessige domstoler for å løse reindriftens problemer som følge av mangelfull utdanning av dommere, så står man i fare for å komme i en liknende situasjon. Særlig sett i forhold til at det gis kvalitativt god utdanning for å oppfylle jordbrukets krav på dette området.

Forskjellene i tilretteleggingen av tiltak for å ordne beiting i utmark kan illustreres ved å se på forarbeidene til de bruksordningsreglene i gjeldende jordskiftelov. Her strakk Landbruksdepartementet seg langt for å legge til rette for at jordbrukere skulle ha adgang til jordskifterettene for å kunne få ordnet beitebruken.

I sin vurdering la departementet vekt nettopp på behovet for bedre tilrettelegging av utmarksbeitingen for bønder: «Berre gjennom sambruk kan gjerdespørsmål og ulike andre vanskar løysast slik at bruken av utmarksjorda kan bli praktisk og økonomisk mogleg.»²⁹ Departementet gikk dessuten len-

ger. Det foreslo også at bønder skulle kunne kreve bruksordning avgrenset til kun å fastsette delingsgrunnlag, jf. jskl. § 34 annet ledd fjerde punktum. Dette ble begrunnet i at det mente «at samfunnet har plikt til å hjelpe slik at *eigarane sjølve* på ein betre og sikrere måte kan *ta vare på* og *utnytte* ressursane sine utan anna hjelp frå jordskifterettane enn den de sjølve ønsker og treng».³⁰

De lovreglene som er gitt for reindriftsutøvere om forholdsvis like forhold, går på ingen måte like langt.³¹

3 Noen avsluttende tanker om en alternativ jordskifteutdanning

3.1 Kan behovet dekkes av den eksisterende utdanningen?

Gjennom over 100 år har Universitetet for miljø- og biovitenskap, tidligere Norges landbrukshøgskole, utdannet kandidater til jordskiftedommerstillingene landet over. Disse kandidatene har fått en solid utdanning som har gjort dem godt skikket til de fleste oppgavene jordskiftedommere blir satt til å løse.

Det må imidlertid kunne slås fast at UMB utdanningsmessig ikke har fulgt opp utviklingen på alle områder i samfunnet like godt, og at de i dag ikke tilbyr jordskiftestudentene fag som samerett og samisk kulturkunnskap, eller utdanner kandidater som uten faglig påfyll er kvalifisert til å besette stillingene som fagdommere i en jordskiftedomstol med et særlig ansvar for å behandle reindriftssaker. Det må imidlertid antas at UMB med forholdsvis små tillempinger i studiet vil kunne utdanne slike kandidater.

Samtidig må det påpekes at en del av de kunnskaper partene i reindriftssaker vil etterspørre, ikke lett kan læres gjennom en femårig masterutdanning. Som vi har sett mente de samiske reindriftsutøverne som svarte på forannevnte sedvanerettsundersø-

28. Jon Gauslaa, «Vernet av grunnlaget for samisk kultur etter SP art. 27 og dets betydning ved bruk av jordskiftevirkemidlene» s. 214.

29. Ot.prp. nr. 56 (1978–79) *Om lov om jordskifte o.a.* s. 47 sp. 2.

30. *Op.cit.* s. 48 sp. 1 (departementets utheving).

31. Som en kuriositet kan det pekes på at bestemmelsene om bruksregler i reindriftsloven ligger nærmere oppreglene i utskiftningsloven av 1821, enn dagens jordskiftelov. I 1821-loven ble eiere av jord eller skog selv ble pålagt å foreta utskiftning innen åtte år fra lovens kunngjøring, jf. §§ 6 og 7. Om dette ikke førte fram, kunne saken bringes inn for sorenskriveren, jf. § 8.

kelse at dommeren bør ha kunnskap om reindrift, det samiske samfunn, tradisjoner og rettsoppfatninger. En stor del ønsket også at dommeren hadde kunnskaper i samisk språk. Noe av dette kan man tilegne seg gjennom teoretiske og praktiske studier. Andre deler er mer krevende, og noe av dette er det i det hele tatt spørsmål om man kan tilegne seg gjennom et universitetsstudium. Hvis det i tillegg stilles opp krav om at denne kunnskapen skal erverves i løpet av fem år sammen med andre teoretiske fag, som må være til stede for å oppnå mastergraden, vil det naturlig være klare begrenset hva studenten kan klare å tilegne seg.

Hva blir da løsningen? På kort sikt bør de aktuelle yrkesaktive dommere gis et hensiktsmessig faglig påfyll gjennom et eksamensrettet etterutdanningskurs i regi av et kompetent lærested. Initiativet til dette bør etter mitt skjønn komme fra Domstoladministrasjonen.

På litt lenger sikt vil imidlertid det mest regningssvarende være å rekruttere studenter som allerede besitter en del kunnskap om reindrift og om samisk språk, kultur og rettsoppfatninger, og som forholdsvis lett kan tilegne seg mer av dette, til en femårig jordskifteutdanning. Disse studentene finner vi primært i det samme området som den samiske tamreindriften foregår. Skal det etableres en eller to jordskiftedomstoler med reindriftsfaglig kompetanse og samisk språk og kulturforståelse, bør det i et langsiktig perspektiv således rekrutteres studenter fra de samiske miljøene, eller i alle fall fra de deler av landet hvor det foregår samisk reindrift.

Det neste spørsmålet vil være om UMB vil kunne rekruttere slike studenter. Svaret på det kan nok være et betinget ja, men spørsmålet er i like stor grad om UMB vil prioritere slike fag framfor andre krav til utvidet kunnskap i jordskifteutdannelsen. Jordskifterettene er stadig blitt tillagt nye oppgaver som krever utbygd undervisning og kompetanse ved læresteder. Eksempelvis åpnet lov nr. 15/2006 om endringer i jordskifteloven *mv.* for at grunneiere skulle kunne kreve såkalte urbane jordskifter fremmet for jord-

skifterettene, noe som krever nye kunnskaper blant de kommende jordskiftedommerne. Også den nylig foreslåtte jordskifteloven vil ganske sikkert lede til behov for ny kunnskap.

Det kan videre sies at UMB, tross et landsdekkende ansvar for å utdanne jordskiftedommere, så langt ikke har lagt stor vekt på de kravene til utdanning Landbruks- og matdepartementet ved gjentatte anledninger har signalisert i tilknytning til arbeid med reindriftsloven.

3.2 Det bør etableres en jordskifteutdanning i Nord-Norge

Sammenholdt med at utdanningsmonopolet for UMB foreslås opphevet, og at det generelt er vanskelig å rekruttere jordskiftedommere i Nord-Norge, kan det langt på veg konkluderes med at tiden er moden for å etablere en utdanning av jordskifte kandidater i Nord-Norge. Selv om jeg i denne artikkelen hovedsakelig har fokusert på behovet for kunnskap om reindrift og samiske forhold, kan en slik utdanning begrunnes på en langt mer generelt grunnlag, slik som erkjennelsen av at nærhet til utdanningsstedet øker rekruttering og sikrer framtidig stabil arbeidskraft, og den generelle trenden med mangfold og konkurranse i utdanningstilbudene.

Fokus på reindriftsnæringen i denne artikkelen er gjort for å synliggjøre behovet for kunnskap som Landbruks- og matdepartementet med jevne mellomrom helt siden 1992 har framholdt ved revideringer av reindriftsloven, men som det samme departement ikke synes å følge opp ved jordskiftelovrevisjonene.³²

Samlet sett må det således kunne sies at behovet for flere jordskifte kandidater til stillingene i landsdelen, er like viktig som reindriftens behov. Dette innebærer at en jordskifteutdanning i Nord-Norge må utdanne generalister til jordskiftedomstolene som kan gå inn i dommerstillinger hvor det måtte være i landet. Reindrifts- og samerettsfagene vil i et slikt perspektiv kun utgjøre en liten, men viktig del av en femårig masterutdanning. Utdanningen må for øvrig inneholde de tradi-

32. Jf. seinest uttalelsen i *Høringsnotat om ny jordskiftelov*, se note 20 foran. Manglende oppfølging betyr i praksis at reindriftsutøvere ikke har fått den adgang til den samme bistand som andre primærnæringsutøvere å ordne beitebruk i fjell og utmark.

sjonelle jordskiftefagene slik som eiendoms-historie, eiendomsutforming, arealplanlegging, tingsrett, kartfag og landmåling. Om reindrifts- og samerettfagene skal tas på bekostning av eksempelvis geologi, økonomi eller andre fag, eller om de skal gå utover friheten til å ta valgfag, er det ikke naturlig å gå inn på her. Jeg vil i stedet peke på at når det har vært mulig å lage en studieplan med obligatorisk samerett på masterstudiet i rettsvitenskap ved Universitetet i Tromsø, uten at det på noen måte har svekket kandidatens status som generalister, burde liknende tillempinger også være mulig innen en master i eiendomsfag eller jordskifte.

Jeg vil også ta med at å etablere en 5-årig masterutdanning vil kreve ressurser og ta tid. En enklere løsning inntil man får det på plass, kan være å etablere en toårig master, som bygger på eksisterende utdanninger i landsdelen, slik som master i rettsvitenskap eller arktisk naturbruk, hvor man passer på at kandidatene for den samlede kompetansen som kreves.

Med en utdanning som kvalifiserer til jordskiftedommerstillinger uavhengig av geografisk lokalitet, vil man ikke bare utdanne dommere til to «reindriftsdomstoler», men bidra til å fylle så vel Nord-Norges, som landets øvrige behov for flere jordskiftetekandidater. Utdanningen vil dermed utgjøre et positivt tilskudd til søkermassen til dommerstillingene i jordskifterettene på landsbasis, hvor det i dag mange steder er vanskelig å rekruttere kvalifiserte søkere.

Videre vil det trolig også være etterspørsel etter slike kandidater innen offentlig forvaltning og rettspleie i så vel det samiske samfunnet, som i Nord-Norge og landet for øvrig. Selv om stillingene i Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark i dag er forbeholdt jurister, bør det på sikt kunne åpnes for at disse kandidatene, som vil få en svært relevant utdanning, kan tiltre slike embeter. Det samme må være tilfellet for stillingene som trolig blir opprettet som følge av forslaget fra Samerettsutvalget II i NOU 2007: 13 om en kartleggings- og anerkjennelseslov for de samiske områdene sør for Finnmark.

Sett i forhold til den eksisterende jordskifteutdanningen på Ås, eller det planlagte studiet i Bergen, vil opprettelsen av en jordskifteutdanning i Nord-Norge neppe skape stor konkurranse om studentene som søker seg til slike studier. Trolig vil man i langt større grad konkurrere med annen utdanning i Nord-Norge, slik som Høgskolene i Nordland, Finnmark og Kautokeino, og Universitetet i Tromsø. Samtidig vil en slik opprettelse framstå som en naturlig utvikling med tre utdanningsinstitusjoner som utdanner jordskiftedommere, omtrent slik juristutdanningen i dag er oppdelt. En slik utdanning vil utvilsomt også være en berikelse for jordskifte- og eiendomsfagmiljøet både i Nord-Norge og i landet for øvrig.

Det har som nevnt tidligere blitt foreslått og annonsert i lovforarbeider og offentlige utredninger at jordskifterettens reindriftsfaglige og samerettslige kompetanse burde styrkes, uten at noe viktig har skjedd. Både behovet for rettsavklaringer og bruksordning innen deler av reindriften, og det forhold at man i dag er blitt langt mer bevisst på Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, tilsier at man ikke lett kan forbigå den forutsetningen Landbruks- og matdepartementet stilte opp om utbygging av reindriftsfaglig og samerettslig kompetanse innen jordskiftedomstolene som en premiss for reindriftsloven av 2007. Her kan det være nyttig å rekapitulere ordene til Ole Henrik Magga om at utdanningen av jordskiftedommere må omfatte deler av sameretten. Han begrunner dette ut fra Norge er grunnet på territoriet til to folk, nordmenn og samer, og at samfunnsinstitusjonenes funksjon må utvikles i tråd med dette.

Etter mitt skjønn skjer dette best gjennom en utdanning i Nord-Norge. Behovet for økt søkermasse til jordskiftedommerembetene i landsdelen, og mer stabilitet i stillingene, er et annet argument som veier tungt i denne sammenheng. Således bør staten Norge ta seg råd til å etablere en jordskifteutdannelse i Nord-Norge, noe som ikke bare kan ses på som en forpliktelse overfor samene som folk, men også for den del av den nordnorske befolkningen «som eier en bit av Norge».

Henvisninger

- Gauslaa, Jon: «Vernet av grunnlaget for samisk kultur etter SP art. 27 og dets betydning ved bruk av jordskiftevirkemidlene» i Øyvind Ravna (red.) *Perspektiver på jordskifte*, Gyldendal, Oslo 2009 s. 184–214.
- Høyringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover), overlevert 21. august 2009 frå ei arbeidsgruppe nedsett av Landbruks- og matdepartementet, se http://www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf (sist besøkt 23.09.09).
- Hårberg, Kr. (red.): *Det norske jordskifteverks tje- nestemenn 1859–1959*, Norges Jordskiftedommer og Landmålersamband, Oslo 1959.
- Magga, Ole Henrik: «Hilsning fra Ole Henrik Magga» i Øyvind Ravna (red.) *Perspektiver på jordskifte*, Gyldendal, Oslo 2009 s. 7–8.
- NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*.
- NOU 2000: 32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*
- NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindrifstloven*
- Olli, Jan og Øyvind Ravna: *Sedvanerettslige oppfatninger om arealbruk blant reindrifstutøvere. Herunder oppfatninger om reintallsfastsetting og om jordskiftevirkemidler er egnet for å ordne beitebruk i reindrifstområder*, Tromsø 2007 (upublisert).
- Ot.prp. nr. 56 (1978–79) *Om lov om jordskifte o.a.*
- Ot.prp. nr. 28 (1994–95) *Om lov om endringer i reindrifstloven, jordskifteloven og villtloven.*
- Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindrifstloven).*
- Ravna, Øyvind: *Rettsutgreiing og bruksordning i reindrifstområder. En undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler*, Gyldendal, Oslo 2008.
- Ravna, Øyvind: «Hensynet til samisk språk og kultur ved organiseringen av domstolene» i *Kart og Plan* 2009 s. 205–215.
- Reindrifstforvaltningens arkiv: Møtebok for Reindrifststyret i sak nr. 61/2002, Oslo 5. des. 2002 og møtebok for Reindrifststyret sak nr. 17/2004, Alta 29. juni 2004
- Stenseth, Geir: *Almenningens janusansikt. En sammenliknende rettslig analyse av almennings- og sameieforhold i norsk utmark*, Gyldendal, Oslo 2005.
- St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift.*