

[start smuss]

Allmenningene i Norge

[start tittel]

Øyvind Ravna og Gunnar Eriksen

Allmenningene i Norge

– like arealer, ulik forvaltning

Cappelen Damm Akademisk

[start kolofon]

kolofon

Forord

Denne boka er blitt til som et resultat av det forskningsrådfinansierte prosjektet *Forvaltning av land og naturressurser i Sápmi* (Governance of Land and Natural Resources in Sápmi), forkortet GoSápmi. Prosjektets overordnede mål er å analysere og utrede modeller for forvaltning av land og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene i Norge. En del av grunnlagsarbeidet for denne forskningen har vært å kartlegge de ulike rettslige ordningene for forvaltning av offentlig eide utmarksområder innenfor det som kan karakteriseres som tradisjonelle samiske bruksområder (og som i stor grad sammenfaller med det samiske reinbeiteområdet i Norge), altså store deler av Nord- og Midt-Norge.

Denne kartleggingen har ikke bare akademisk interesse som et grunnlag for videre forskning. Gjennom å beskrive og drøfte de ulike forvaltningsordningene, herunder hvilke rettigheter befolkningen i allmenningsområdene har til bruk, og til å delta i forvaltningen av dem, vil boka være et nyttig oppslagsverk for dem som jobber med allmennings- og naturressursforvaltning i Norge, så vel som andre som søker å sette seg inn i de aktuelle forvaltningsordningene, langt ut over det som gjelder samiske forhold og rettigheter.

Boka avdekker dels overraskende forhold eller funn med hensyn til hvor store geografiske forskjeller det er i bygdefolks muligheter til å kunne delta i forvaltningen av egen utmark, herunder også de store forskjellene i hvordan inntektene fra utmarka forvaltes og distribueres.

Takk til konsernadvokat i Statskog Rune Trana, direktør i Finnmarkseiendommen Jan Olli, leder av utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen Einar Asbjørnsen, daglig leder av Norges Fjellstyresamband Jan Borgeles, rådgiver for jakt, fiske og friluftsliv i Norges Fjellstyresamband Torgeir Lande og seniorrådgiver i Norske Reindriftssamers Landsforbund Randi Skum for gjennomlesning og mange nyttige merknader og innspill. Takk også til stipendiatene Adrian Nystø Mikkelsen og Niklas Jonsson for inspirasjon og nyttige samtaler, til Norges forskningsråd, som har bevilget midler til forskningsprosjektet GoSápmi og dermed til deler av det arbeidet som presenteres her, og til Det juridiske fakultet, Norges arktiske universitet, for støtte og fine arbeidsforhold. Takk også til Hans Andreas Tvedt og Cappelen Damm som har funnet det interessant å gi ut denne boka.

Takk også til familie og våre kjære koner for forståelse og tålmodighet når kvelder, helger og feriedager er benyttet til arbeid med denne boka.

UiT – Norges arktiske universitet, Tromsø, 10. august 2022

Øyvind Ravna Gunnar Ketil Eriksen

Innhold

Forord	4
1	
<i>Innledning 12</i>	
1.1.....Bakgrunn og tema.....	12
1.2.....Målsettingen med boka.....	14
1.3.....Metodisk tilnærming.....	14
2	
<i>Allmennings- og allmenningsliknende rettigheter Norge – en oversikt.....</i>	17
2.1..... Statsallmenningene	17
2.1.1 Beskrivelse i ord og tall og	17
2.1.2 Statskog SF	18
2.1.3 Historisk utvikling av allmenningsretten.....	19
2.1.4 Rettsavklaring gjennom Høyfjellskommisjonen.....	22
2.1.5 Fjellova	23
2.1.6 Allmenningsretten	25
2.1.7 Forslaget til ny fjellov i NOU 2018: 11	26
2.1.8 Særlig om hensynet til samisk reindrift i forslaget til ny fjellov.....	27
2.2..... Bygdeallmenningene	29
2.2.1 Beskrivelse i ord og tall	29

2.2.2	Historisk utvikling av bygdeallmenningene	30
2.2.3	Forskjellen mellom statsallmenninger, bygde- og privatallmenninger og utmarkssameier	30
2.3	Statsgrunnen i Nordland og Troms	33
2.3.1	Beskrivelse i ord og tall	33
2.3.2	Historisk utvikling av allmenningsretten i Nordland og Troms	34
2.3.3	Rettsavklaring gjennom Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms	38
2.3.4	Samerettsutvalgets forslag om Hålogalandsallmenningen	42
2.3.5	Revisjon av fjelloven og ny debatt	44
2.3.6	Rettstvisten om hvorvidt fjellova kan gjøres gjeldende i Nordland og Troms	45
2.4	Finmarkseiendommen	4
6		
2.4.1	Beskrivelse i ord og tall	46
2.4.2	Historisk utvikling og oppfatningene om statens eiendomsrett	47
2.4.3	Finmarksloven	5
1		
2.4.4	Rettskartleggingen gjennom Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark	54
2.5	Kort om reindrifftsretten og reindrifftsforvaltningen	57
2.5.1	Historie	5
7		
2.5.2	Dagens forvaltning	59
2.6	Kort om allemannsretten	61
3		
	<i>Forvaltningsmodell, formål, styring og hensynet til samisk kultur</i>	63

3.1.....	Statsallmenningene	6
3		
3.1.1	Styre og forvaltningsmodell	63
3.1.2	Fjellovas formål.....	65
3.1.3	Hensynet til samisk kultur, næringer mm.	66
3.2.....	Statsgrunnen i Nordland og Troms	67
3.2.1	Styre og forvaltningsmodell	67
3.2.2	Formål for forvaltningen.....	68
3.2.3	Hensynet til samisk kultur, næringer mm.	69
3.2.4	Det gjenoppnevnte Samerettsutvalgets forslag	71
3.3.....	Finmarkseiendommen	7
4		
3.3.1	Styre og forvaltningsmodell	74
3.3.2	Formål for forvaltningen – hensynet til samisk kultur, næringer mm.	76
3.3.3	Kort om Samerettsutvalgets (ikke-vedtatte) forslag for Finmark.....	78
4		
<i>Jakt og innlandsfiske</i>		<i>81</i>
4.1.....	Statsallmenningene	8
1		
4.1.1	Formål og rettsgrunnlag	81
4.1.2	Småviltjakt	8
2		
4.1.3	Storviltjakt	8
3		
4.1.4	Fiske	8
5		

4.1.5	Økonomiforvaltningen	8
6		
4.2	Statsgrunnen i Nordland og Troms	87
4.2.1	Formål	8
7		
4.2.2	Småviltjakt	8
8		
4.2.3	Storviltjakt	8
9		
4.2.4	Fiske	9
0		
4.2.5	Økonomiforvaltning	9
1		
4.2.6	Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget forslag	92
4.3	Finmarkseiendommen	9
5		
4.3.1	Småviltjakt	9
5		
4.3.2	Storviltjakt	9
8		
4.3.3	Fiske i ferskvann	99
4.3.4	Regler om lokal forvaltning av småviltjakt og innlandsfiske og fiske i anadrome vassdrag	101
4.3.5	Økonomiforvaltning	1
02		
5		
	<i>Jordbruksrelaterte rettigheter</i>	106
5.1	Statsallmenningene	1
06		
5.1.1	Hensyn	1
06		
5.1.2	Beiterett for bufe	106
5.1.3	Rett til seter	107

5.1.4	Erverv av jord til jordbruksformål	108
5.1.5	Skogforvaltningen i statsallmenningene	109
5.2.....	Statsgrunnen i Nordland og Troms	111
5.2.1	Hensyn	111
5.2.2	Beiterett for bufe	111
5.2.3	Rett til seter.....	112
5.2.4	Erverv av jord til jordbruksformål	113
5.2.5	Rett til hogst og trevirke.....	114
5.2.6	Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget sitt forslag	115
5.3.....	Finmarkseiendommen	117
5.3.1	Hensynet til jordbruket.....	117
5.3.2	Beiterett for bufe	118
5.3.3	Erverv av jord til jordbruksformål	119
5.3.4	Rett til hogst og trevirke.....	124
5.3.5	Eldre finnmarkslovgivning; Statskog SF og Jordsalgsstyret.....	124
6		
	<i>Endret bruk av utmark inkluder industrielle inngrep</i>	<i>127</i>
6.1.....	Statsallmenninger	127
6.1.1	Endret bruk av utmark.....	127
6.1.2	Fordeling av vederlag ved inngrep og endret bruk av allmenningen.....	128

6.2.....	Statsgrunnen i Nordland og Troms	130	
6.2.1	Endret bruk av utmark	130	
6.2.2	Disponering av vederlag ved endret bruk av allmenningen.....	131	
6.3.....	Finmarkseiendommen	32	1
6.3.1	Endret bruk av utmark	132	
6.3.2	Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark	133	
6.3.3	Disponering av vederlag for endret bruk av utmark i allmenningen.....	135	
6.4.....	Terskelen for inngrep i naturgrunnet for samisk kultur	136	
6.4.1	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27	136	
6.4.2	Terskelen for når et inngrep – utbytte av kulturforankret næring	138	
6.4.3	Konsultasjoner, deltakelse og samtykke	139	
6.4.4	Ikke rom for forholdsmessighetsvurderinger	140	
6.4.5	Avbøtende tiltak må være kulturtilpassede	141	
6.4.6	Lærdommen fra Fosen-saken	141	
6.5.....	Ekspropriasjon, avgift til grunneier og urfolksvederlag.....	142	
6.5.1	Ekspropriasjon	42	1
6.5.2	Grunneieravgift og urfolksvederlag	143	
7			
	<i>Oppsummering og konklusjon</i>	144	
7.1.....	Generelt	44	1

7.2.....	Økonomiforvaltning	1
48		
7.3.....	Hensyn til samisk kultur og samisk deltakelse i forvaltningen	149
7.4.....	Avslutning	1
51		
	Referanser	153
Litteratur		153
Offentlige dokumenter, utredninger, forarbeider etc.....		155
Brev mm.....		157
Personlige meddelelser		158
Lover		159
Forskrifter		165
Internasjonale konvensjoner		167
Nasjonale rettsavgjørelser		168
Avgjørelser og tolkningsuttalelser fra FNs menneskerettskomité.....		170
Stikkord		171

Innledning

1.1 Bakgrunn og tema

Fjell, vidder og skogstrekninger – områder som i lovboka går under betegnelsen utmark – har stor betydning for folk i Norge, både i næringsammenheng og for rekreasjon og trivsel. I en noe større sammenheng kan det sies at disse områdene, med sine myrer, dalfører, innsjøer og elver, utgjør en del av både det norske, det samiske og det kvenske folkets identitet og historie. Uansett hvilken merkelapp vi setter på utmarka, kan vi slå fast at den har uvurderlig betydning for befolkningen i Norge. Store deler av denne utmarka er i offentlig eie, hvor hjemmelshavere i all hovedsak er enten det statlige eiendomsforetaket Statskog SF eller Finnmarkseiendommen.

Selv om bare en del av dette store området, som samlet utgjør om lag 100 000 km² eller drøyt 30 prosent av det norske fastlandsarealet, formelt sett er betegnet og forvaltet etter allmenningslovgivningen, betraktes det hele som allmenning i vid forstand. For en nærmere presisering kan det fortsatt vises til Meinich Olsens gamle definisjon: «[v]ed almenning forstaar jeg en strekning, hvor et eller flere bygdelaag i kraft av loven har bruksret»,¹ selv om forankringen til loven nok med fordel kunne vært endret til «alders tids bruk». Dette er foreløpig ikke det sentrale for oss, det viktige her er at bruksretten er det fremtredende, og at den ligger til bygdene. I så måte er Sverre Tønnesens definisjon i *Retten til jorden i Finnmark* like relevant. Han beskriver allmenning som områder ingen privatperson eier, men hvor bygdefolk har rettigheter ut fra alders tids bruk.²

Allmenningsforvaltningen bygger på at bruk og nærhet til ressursene skaper rett, og at den verdien disse ressursene danner, skal gå tilbake til lokalsamfunnet.³ Allmenningen skal heller ikke være en kilde til inntekt for staten.⁴

Til tross for likhet i karakteristikk, eiertilknytning og rettsforhold er disse store utmarksstrekningene i det langstrakte landet vårt forvaltet etter ulik lovgivning.

I Midt- og Sør-Norge er statens fjell- og utmarksstrekninger definert som statsallmenninger av statens myndigheter hvor allmenningene er forvaltet etter fjellova og lov om skogsdrift i

¹ K. Meinich Olsen, *Norsk almenningsret*, Gyldendal 1928, s. 220.

² Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark – Rettsreglene om den såkalte 'Statens umatrikulerte grunn' – en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter*, Universitetsforlaget, Bergen 1972, s. 11 og 312.

³ Ot. prp. nr. 32 (1973–74) *Om lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)*, s. 5.

⁴ Ot. prp. nr. 32 (1973–74), s. 27.

statsallmenningene.⁵ Dette innebærer at forvaltningen er delt mellom staten og lokalbefolkningen: De kommunalt oppnevnte fjellstyrene forvalter de fornybare ressursene, mens staten forvalter grunnen. Fjellstyrene oppnevnes av kommunene der den statlig eide utmarka ligger, noe som betyr at lokalsamfunnet via fjellstyrene får stor innflytelse på forvaltningen, eksempelvis av jakt og fiske. Likeledes er jordbrukernes spesifikke rettigheter til beite, trevirke og setring grunnet i alders tids bruk sikret gjennom fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningene.

Også i Nordland og Troms eier Statskog SF store utmarksstrekninger, tidvis kategorisert som opprinnelig og innkjøpt statsgrunn. I motsetning til statsgrunnen lenger sør er den ikke forvaltet etter en egen lov. Selv om Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms for Skjerstadfeltet kom til at statens grunn i disse områdene er statsallmenning,⁶ erkjenner ikke staten at kommunene skal kunne opprette fjellstyrer, og at lokalbefolkningen skal kunne ta del i forvaltningen av utmarka. De to store utmarkskommunene Bardu og Beiarn har likevel tatt initiativ til å opprette fjellstyrer i sine respektive kommuner. Spørsmålet om dette, som også vil bidra til å avklare spørsmålet om fremtidig forvaltning, er nå brakt inn for domstolene.⁷

I Finnmark forvaltes det aller meste av utmarka av Finnmarkseiendommen med hjemmel i Finnmarksloven.⁸ Finnmarkseiendommen, som representerer Finnmarks befolkning, forvalter grunn og rettigheter i Finnmark gjennom ett enhetlig styre. Dette skjer uten vesentlig lokal involvering i beslutnings- og forvaltningsprosessene. Styret oppnevnes av Finnmark fylkesting og Sametinget i fellesskap.

I Sør-Norge er det også bygdeallmenninger som forvaltes etter bygdeallmenningsloven.⁹ De sentrale allmenningsområdene er Østlandet og Midt-Norge, hvor vi finner bygdeallmenninger på Romerike, Hadeland, Toten, Hedmarken, Gudbrandsdalen og i Trøndelag. Det finnes også mindre bygdeallmenninger andre steder i landet, særlig på Vestlandet. Bygdeallmenningene har ikke en statlig eller offentlig eier, men eies av et flertall av de allmenningsberettigede i fellesskap. Følgelig har også de lokale eierne og brukerne stor innflytelse på forvaltningen av utmarksressursene. Bygdeallmenningene vil bare i liten grad bli behandlet i denne boka.

[[figur 1]]

Statsallmenninger og annen statseid utmark. Den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark er eid av Finnmarkseiendommen (FeFo).

⁵ Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnande m.m. i statsallmenningane (fjellova) og lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene.

⁶ UNT 3-1987, jf. også UNT-6-7-1987 (Nordreisa-Kvænangen), hvor det samme ble lagt til grunn.

⁷ Hålogaland lagmannsrett, kjennelse 7. februar 2022 (LH-2021-167591), jf. punkt 2.3.6 nedenfor.

⁸ Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven).

⁹ Lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger (bygdeallmenningsloven).

1.2 Målsettingen med boka

Denne boka omhandler forvaltningen av utmarks- eller allmenningsområder det offentlige har hjemmel til i Norge.¹⁰ Målsettingen er å beskrive og undersøke eksisterende ordninger for forvaltningen av disse områdene, nærmere bestemt *statsallmenninger forvaltet etter fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningene, statsgrunnen (eller statsallmenningene) i Nordland og Troms og Finnmarkseiendommen*. Sistnevnte er tidvis omtalt som Finnmarksallmenningen.¹¹

Herunder beskrives også historikk, bruksrettigheter og eiendomsforhold. Vi vil også kort omtale *bygdeallmenningene* samt forslaget til det gjenoppnevnte Samerettsutvalget om en *Hålogalandsallmenning*. Også forvaltningen av den samiske reindriften i Norge beskrives kort.

Vi har ikke til hensikt å gå i dybden på spesifikke allmenningsrettslige problemstillinger i Sør-Norge,¹² men derimot å se på likheter og ulikheter i forvaltningen av allmenningsgrunnen i Midt- og Nord-Norge.

Bakgrunnen for denne boka er forskningsprosjektet *Forvaltning av land og naturressurser i Sápmi* (Governance of Land and Natural Resources in Sápmi), forkortet GoSápmi. Vår målsetting om å beskrive og undersøke eksisterende forvaltningsordninger for offentlig eid utmark i Norge må ses i sammenheng med forskningsprosjektets mål om å analysere og utrede modeller for forvaltning av land og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene i Norge, herunder i hvilken grad samisk kultur, tradisjoner og rettsoppfatninger vektlegges i forvaltningen. Derigjennom vil boka også bidra til å forklare historiske forskjeller for de ulike ordningene og til å danne et grunnlag for videre forskning.

1.3 Metodisk tilnærming

Vår målsetting om å beskrive og undersøke eksisterende ordninger for å forvalte offentlig eid utmark i Norge søkes gjort gjennom å sammenlikne gjeldende lovgivning for de forskjellige ordningene. Videre vil vi også sammenlikne de varierende forvaltningsordningene med de forslagene Samerettsutvalget fremmet angående Finnmark,¹³ de forslagene det gjenoppnevnte

¹⁰ Vi har valgt formuleringen «hjemmel til», da eiendomsretten for deler av dette området, fortrinnsvis i Finnmark, ennå ikke er avklart. Med «det offentlige» menes det her Statskog SF og Finnmarkseiendommen.

¹¹ Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark*, 1972, s. 2 og Samerettsutvalgets rettsgruppe, som i NOU 1993: 34, s. 322 konkluderer med at «det kan ikke gis et entydig svar på spørsmålet om det i dag etter en sammenlikning med allmenningene i Sør-Norge og en sammenfattende vurdering, er riktig å betegne statsgrunnen i Finnmark som en form for allmenning. Antagelig vil det likevel [...] være nærliggende å tale om en allmenning av helt spesiell karakter. Av betegnelsen allmenning i seg selv, kan det imidlertid ikke trekkes bestemte konklusjoner med hensyn til bruksrettigheter for befolkningen».

¹² For dette formålet er annen litteratur, slik som Thor Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, mer egnet.

¹³ Forslaget til Samerettsutvalget (I) ble fremmet i NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.

Samerettsutvalget fremmet angående statsgrunn i fylkene Nordland og Troms,¹⁴ og det foreslåtte Statsallmenningslovutvalget har fremmet når det gjelder statsallmenningene (sør for Nordland).¹⁵ For Finnmarks del vil vi også kaste et blikk på tidligere lov- og eierregimer hvor Landbruksdepartementet og senest Statskog SF var betraktet som grunneiere.

Folkerettslige regler som ILO-konvensjon nr. 169 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) vil bli vurdert der det er naturlig.¹⁶

Utover lovgivning, lovutkast og lovforarbeider vil vi benytte relevant rettspraksis. I den grad det er hensiktsmessig (og den er tilgjengelig), vil vi også se hen til forvaltnings- og sedvanerettspraksis. Videre støtter vi oss på utredningen til det gjenopnevnte Samerettsutvalget.¹⁷ For øvrig har selvsagt også Samerettsutvalgets mange utredninger av både juridisk og historisk art fra 1984 og fremover betydning som kilder.¹⁸

Kvalitative eller kvantitative intervju- eller spørreundersøkelser kunne ha bidratt til utfyllende informasjon om eksempelvis forvaltningspraksis og om rettsoppfatninger hos brukere og forvaltningsaktører. Tids- og omfangsmessige rammer for boka har imidlertid gjort at slike undersøkelser må utestå til senere forskning.

Forvaltningen vil dermed bli sammenliknet med dagens parallelle regimer og med framtidige foreslåtte ordninger. Vi har funnet det naturlig å starte med fjellovsforvaltningen for statsallmenningene i Sør- og Midt-Norge da det er mest allmenningspraksis og lovhistorikk knyttet til denne. Deretter vil vi se på ordningen for Nordland og Troms, som ikke forvaltes etter en egen lov, før vi forflytter oss til Finnmark og den forholdsvis nylig vedtatte Finnmarksloven.

Mer konkret vil forvaltningsregimene bli vurdert ut fra:

1. lovgivningens formål, lokalbefolkningens plass i styreorganene og hensynene til samisk kultur, næringsliv (herunder reindrift) og samfunnsliv
2. forvaltning og tilgang til småviltjakt og innlandsfiske, herunder økonomiforvaltningen

¹⁴ Samerettsutvalget ble oppnevnt 10. oktober 1980 for å utrede samiske kulturelle og politiske rettigheter samt rettighetene knyttet til land, vann og ressurser i Finnmark. *Samerettsutvalget (II)* ble gjenopnevnt 1. juni 2001 for å utrede samiske rettigheter knyttet til land og vann i Troms og sørover til Hedmark.

¹⁵ NOU 2018: 11 *Ny fjellov*.

¹⁶ Henholdsvis ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966).

¹⁷ NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. Av annen relevant forskning på området nevnes Marius Mathisen, *Allmenningsrett i Nord-Norge. I hvilken grad har lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter rett til å delta i styring og forvaltning av utmark*, Masteroppgave i rettsvitenskap, UiT – Norges arktiske universitet 2018 og Øyvind Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 211–286.

¹⁸ Samerettsutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd den 10. oktober 1980. Samerettsutvalget (II) ble gjenopnevnt ved kgl.res. av 1. juni 2001, og avsluttet sitt arbeid 3. desember 2007. Utvalget avga rapporten NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* i to bind, hvor det er rettsforholdene i områdene sør for Finnmark som står i fokus.

3. jordbruksrelaterte rettigheter
4. endret bruk av utmark / mulighet for industrielle inngrep

Før vi går inn på de konkrete forvaltningsregimene og sammenlikningen av disse, presenterer vi en rettshistorisk redegjørelse for allmenningsretten i Norge.

Allmennings- og allmenningsliknende rettigheter i Norge – en oversikt

I dette kapitlet går vi nærmere inn på de forskjellige allmenningsformene, det vil si offentlig forvaltet grunn, i Nordland, Troms og Finnmark, og beskriver bl.a. areal, forvaltningsform, historisk utvikling og rettsavklaringsordninger.

2.1 Statsallmenningene

2.1.1 Beskrivelse i ord og tall

Statsallmenningene som reguleres av fjellova, dekker de fleste store høyfjellsområdene i Sør- og Midt-Norge samt noen mindre lavereliggende arealer.¹⁹ Til sammen utgjør arealene 26,2 millioner dekar eller 26,2 km². Av dette er 1,7 millioner dekar produktiv skog.

I statsallmenningene er staten, representert ved Statskog SF, grunneier (se omtale i neste punkt), mens de bruksberettigede har bestemte rettigheter grunnet i alders tids bruk. Dette er fastlagt i både fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningene. Statens eiendomsrett ble avgjort i Rt. 1963 s. 1263 (Vinstra).

Spesielt for statsallmenningene regulert etter fjellova danner grunneierretten og de fornybare naturressursene (bruksrettighetene) et klart skille med hensyn til forvaltning.²⁰ Statsallmenningene karakteriseres også av at landbrukseiendommer har hogst og virkesrett for å dekke gårdens behov, regulert gjennom en egen lov.²¹

Inntekter fra bruksrettsforvaltningen går til fjellkassa, mens grunneierinntektene deles mellom fjelkassa og grunneierfondet, jf. fjellova § 12 fjerde ledd. Den delen som går til grunneierfondet, skal departementet bruke til dekning av utgifter i samband med administrasjonen av statsallmenningene, støtte til en fellesorganisasjon for fjellstyrene, og etter samråd med denne til tiltak i statsallmenningene.

¹⁹ Rettslig sett har domstolene kommet til at statsgrunnen i Nordland og Troms også kan karakteriseres som statsallmenning. Disse allmenningsområdene er imidlertid ikke regulert av fjellova. Det er redegjort for vår begrepsbruk på dette området i punkt 2.3.1 nedenfor.

²⁰ Innbefattet i bruksrettighetene er det også ikke-fornybare naturressurser slik som rett til sand og grus.

²¹ Lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift mv. i statsallmenningene. Det eksisterer et fåtall statsallmenninger i Sør-Norge uten hogstrett, enten fordi det ikke er produktiv skog i allmenningen eller som følge av visse særlige rettsforhold i det tidligere Nord-Trøndelag fylke, personlig meddelelse, Jan Borgnes, daglig leder i Norges Fjellstyresamband, e-post 29. juli 2022.

Overskuddsvirke går til allmenningsfondet, som disponeres av allmenningsstyret og skogforvaltningen i fellesskap, etter departementets nærmere bestemmelse, jf. lov om skogsdrift mv. i statsallmenningene § 1-4 annet ledd.

Statsallmenningene forvaltes av Statskog, fjellstyrene og allmenningsstyrene etter fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningene. Det er til sammen 93 fjellstyrer (og 65 allmenningsstyrer regulert gjennom lov om skogsdrift i statsallmenningene) i Norge.²²

2.1.2 Statskog SF

Statskog SF er et statsforetak med målsetting om et tilfredsstillende økonomisk resultat, jf. vedtekter for Statskog § 2.²³ Det er fullt ut eid av staten og underlagt Landbruks- og matdepartementet. Statskog forvalter 57,7 millioner dekar statsgrunn på vegne av fellesskapet i Norge. Statskogs hovedvirksomhet er eiendomsforvaltning og -utvikling, forvaltning av jakt, fiske og friluftsliv, skogsdrift og fjelltjeneste i Midt-Norge, Nordland og Troms.²⁴

Statskog er grunneier for både statsallmenningene og statsgrunn utenfor statsallmenninger. Dette innebærer både forvaltning av eksisterende avtaleforhold, sikring av rettigheter og verdier på statens grunn og utvikling av eiendommer.

Statskogs eiendommer fordeler seg slik:

- Statsgrunn i statsallmenning: 26,2 mill. dekar
- Statsgrunn utenfor statsallmenning i Sør-Norge: 5,2 mill. dekar
- Statsgrunn i Nordland og Troms: 26,3 mill. dekar

Statskog regnes regnskapsmessig som svært solid. Inntjening og resultat varierer imidlertid en del.²⁵

Historisk sett har statens skogs- og fjelleiendommer vært forvaltet under ulike organer helt siden årene etter unionsoppløsningen med Danmark i 1814. Det første kontoret for statens

²² Statskog, Statsallmenninger, <https://www.statskog.no/eiendom/statsallmenninger> (og personlig meddelelse Rune Trana om antall allmenningsstyrer). Fjellstyrene er representert gjennom Norges Fjellstyresamband; <https://www.fjellstyrene.no/om-fjellstyresambandet-1> (18.07.22). Inntil nylig var det 94 fjellstyrer. Da Odda og Ullensvang kommuner ble slått sammen, ble de to respektive fjellstyrene også sammenslått.

²³ Statskog, vedtekter for Statskog, <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet> (03.05.22).

²⁴ Statskog, Statskogs eiendommer, se <https://www.statskog.no/eiendom/statskogs-eiendommer> (03.05.22).

²⁵ Statskog, Årsregnskap og Årsrapport 2020, se Proff Regnskap. I toppåret 2012 hadde foretaket totalt en omsetning på ca. 380 millioner kr og et resultat på ca. 161 millioner kr. I 2020 var omsetningen nede på ca. 230 millioner, og resultatet var ca. 94 millioner, noe som delvis forklares med pandemien som preget dette regnskapsåret.

eiendommer ble etablert i Finansdepartementet i 1837.²⁶ Statskog SF trekker selv sin historie tilbake til 1857, da de første forstmennene ble ansatt i offentlig tjeneste som skogforvaltere i Norge.²⁷ Det dannet opptakten til etableringen av en egen norsk skogetat. Statens skogvesen, underlagt Landbruksdepartementet, ble etablert som et organ for å bedre skogbruket og skogforholdene i landet etter århundrer med hard hogst og til dels rovdrift.

Det fant sted et tydelig skille i forvaltningen da fjelloven av 1920 ble vedtatt.²⁸ Med den ble lokal fjellstyreforvaltning etablert på statens grunn i Sør- og Midt-Norge, med unntak av de nordligste deler av Nord-Trøndelag, der fjelloven ble innført med et stortingsvedtak 11. mars 1926.

I 1957 ble skogvesenet omgjort til Direktoratet for statens skoger. I 1993 ble direktoratet omorganisert til statsforetak med hjemmel i statsforetaksloven § 1.²⁹ Selv om foretaket mistet sin status som direktorat, har det i praksis ivarett de samme oppgavene som tidligere, samtidig som det fikk en kommersiell driftsmålsetting.³⁰ Noe senere ble den delen av direktoratet som drev trelastrelatert virksomhet i statens skoger, skilt ut som eget aksjeselskap under navnet *Stattre AS*.³¹

Statskog SF styres av et foretaksmøte og et styre, jf. vedtekter for Statskog §§ 6 og 7. Styret består av fem medlemmer som oppnevnes av eieren ved Landbruks- og matdepartementet, og minst to ansatte-representanter som velges av og blant de ansatte i foretaket, jf. styreinstruksens § 2.2. Vedtektene eller styreinstruksen inneholder ikke regler om samisk representasjon, men per i dag har styret et samisk medlem. Styret har ansvaret for forvaltningen av foretakets anliggender. Dette innebærer at styret har ansvaret for at virksomheten organiseres og drives innenfor lovens rammer, omtalt som «styrets forvaltningsansvar», jf. styreinstruksens § 1 første ledd.³²

2.1.3 Historisk utvikling av allmenningsretten

I det følgende omtales en historisk utvikling som ikke alene er beskrivende for statsallmenningene, men for allmenningene i Norge mer generelt. Det som er spesielt for Nordland, Troms og Finnmark, omtales under henholdsvis punkt 2.3 og 2.4.

Allmenningsretten er et av våre eldste rettsinstitutter. Det er en rett til naturressurser knyttet til bygdene som har festnet seg opp gjennom historien.³³ De første skrevne regler finner vi i

²⁶ NSD Forvaltningsdatabasen, Statskog SF,

<http://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/19801/endringshistorie> (03.05.22).

²⁷ Statskog, Statskogs historie, <https://www.statskog.no/om-statskog/statskogs-historie> (03.05.22).

²⁸ Lov 12. mars 1920 nr. 5 om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens almenninger.

²⁹ Lov 30 august 1991 nr. 71 om statsforetak.

³⁰ St.prp. nr. 1 (1991–92) kap. 1161 s. 204.

³¹ NSD Forvaltningsdatabasen, Stattre AS, <https://www.nsd.no/polsys/data/en/forvaltning/enhet/52931> (03.05.22).

³² Instruks for styret i Statskog, <https://www.statskog.no/om-statskog/styret-i-statskog> (10.05.22).

³³ NOU 1985: 32 *Revisjon av allmenningslovgivningen*, s. 19.

landskapslovene, særlig Gulatingsloven og Frostatingsloven, som ble nedtegnet i det 11. og 12. århundre. Men det antas at det også før dette var rettsregler om allmenningsforhold, og at landskapslovene derfor i stor grad var en kodifikasjon av uskreven sedvanerett.³⁴

Landskapslovenes regler ble tatt inn i Magnus Lagabøters landslov av 1274, hvor man fant allmenningsrettens grunnregel formulert slik: «Svá sculu almenningar vara sem verit hafua fyrir at fornu fari bædi hit öfra oc hit ytra.» Regelen ble oversatt til dansk i Christian IV Norske Lov av 1604 og videreført i Christian V Norske Lov av 15. april 1687 (NL), hvor den i bok 3, kapittel 12, artikkel 1 (NL 3-12-1) lød slik: «Saa skal Alminding være, saasom den haver været af gammel Tid, baade det øverste og yderste.»³⁵ I NL 3-12-3 finner vi regelen om at «En hver skal nyde Sæter og Fædrift i den Alminding som ligger til hans Bøjgdela».

Det var ikke et like distinkt skille mellom eierforholdene til allmenningene og annen utmark i middelalderen som i dag, og regelen i NL 3-12-3 betegner trolig den retten som bygdelagene hadde i allmenningen.

Helt siden middelalderen har Kongen tiltatt seg retten til å byggle bort grunn i rydningsbruk o.a. i allmenningene. Dette kom til uttrykk i Norske Lov av 1687, som ga Kongen rett til å «bortbygge nogen Plads i Almindingen» til rydning og å ta «Leje og Leding» når gården var ryddet, jf. (NL 3-12-4 og 3-12-8).

I tiden etter innføringen av eneveldet i Danmark-Norge i 1660 solgte kong Fredrik III store landarealer for å styrke statens finanser som følge av utgifter påført av de mange krigene på kontinentet. Som kjent overdro han hele det daværende Nordlands len til Joachim Irgens for å gjøre opp for gammel krigsgjeld. I verdi tilsvarte det 100 000 riksdaler eller en tønne gull. Overdragelsen har ennå den dag i dag betydning for eierforhold og forvaltning av grunn i Nordland og Troms.³⁶

Enkelte arealer i Sør-Norge solgte kongen til bygdelag, dvs. de bruksberettigede, og områdene ble etter det gjerne skiftet etter landskyld. På denne måten oppsto bygdeallmenningene.³⁷

³⁴ Ot.prp. nr. 37 (1991–92) s. 16.

³⁵ Denne lengelevende prinsippregelen ble formelt opphevet i forbindelse ved allmenningslovrevisjonen i 1992 da det ikke ble ansett hensiktsmessig å videreføre den (eller de øvrige allmenningsbestemmelsene i NL 3-12) i moderne språkdrakt. Dette var ikke ment å være en endring av gjeldende rett, se Ot.prp. nr. 37 (1991–92) *Om A) Lov om bygdeallmenninger. B) Lov om skogsdrift m.v. i statsallmenningene. C) Lov om opphevelse av og endringer i gjeldende lovgivning om allmenninger m.v.*, s. 82.

³⁶ Øyvind Ravna, «Kongelige disposisjoner på 1600-tallet og betydningen for bygdefolks adgang til å eie og forvalte utmark i Nord-Norge», *Ottar* nr. 2, 2014, s. 19–25.

³⁷ Thor Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 49 og Sjur Brækhus og Axel Hærem, *Norsk tingsrett*, Oslo 1964, s. 359

Allmenningene som ikke ble solgt, fikk betegnelsen *kongeallmenninger*. Etter hvert som kongemakten ble svekket og den moderne staten vokste fram, ble områdene hetende *statsallmenninger*.³⁸

Kongens rett kan forklares ut fra føydaltidens samfunnsorganisering og lagdelte eiendomsbegrep, hvor kongen hadde en høyhetsrett (*dominium eminensis*), jorddrotten en overeieendomsrett (*dominium directum*) og bonden en undereiendomsrett (*dominium utile*).³⁹ Kongen ble i kraft av denne høyhetsretten, og i fravær av noen definert enkelteier, ansett som allmenningseier.

Oppfatningen om en lagdelt eiendomsrett fortsatte å leve utover på 1800-tallet selv om skillet mellom høyhets- og overeieendomsrett synes å forsvinne. *Fr. Brandt* skriver at

Staten tilkommer, som representant for Menneskesamfunnet i det Hele, det principale Herredømme over alle Ting inden dens Grænser. Denne saakaldte *Overejendomsret* er saaledes ikke nogen Indskrænking i, men tvertimod Forudsætningen for den private Ejendomsrett.⁴⁰

Sjur Brækhus og Axel Hærem skriver at overeieendomsretten med naturretens tankegang utviklet seg til «nærmest en betegnelse for statens almindelige suverenitet, dens myndighet til å pålegge skatter og til å gjøre andre inngrep i eiendomsretten, f.eks. ved å gi lover». Men ordets makt var stor, «og det var ikke lett å frigjøre seg fra den forestilling at ‘overeieendomsrett’ hadde noe med eiendomsrett å gjøre».⁴¹ Brækhus og Hærem skriver også, med henvisning til *Asm. Schiefloe*, at statens overeieendomsrett har hatt stor betydning for utviklingen av allmenningsretten.⁴²

Asm. Schiefloe kom til at kongens rett på 1600- og 1700-tallet, «ikke var noen eiendomsrett, men alene en beskatningsrett i henhold til den dagjeldende statsrettslige doktrinen».⁴³ Han viser også at 1814-forfatningen brøt med enevoldsforfatningen fra 1660 og dermed regler hjemlet i høyhetsretten til dansk kongen, hvorefter han etterspør en «ny hjemmel [for staten] enten for fremdeles å hevde den gamle overeieendomsretten eller endog utvide den til en mer vidtgående rett, en virkelig eiendomsrett».⁴⁴

³⁸ Jan Borgnes, *Statsallmenninger og fjellstyreforvaltning*, https://utmark.org/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2003-3/art/Borgnes_utmark_3_2003.html (17.01.21).

³⁹ Herman Scheel, *Forelæsninger over norsk Tingsret*, Kristiania 1912, s. 145; Gudmund Sandvik, «Europeisk rettshistorie i mellomalderen», *Jussens Venner*, 6–7/1989, s. 201–309;

⁴⁰ Fr. Brandt, *Tingsretten, fremstillet efter den norske Lovgivning*, Kristiania 1867, s. 78 (uthevet av Brandt), som også skriver at overeieendomsretten har to anvendelser: Det er beskatningsretten og ekspropriasjonsretten.

⁴¹ Sjur Brækhus og Axel Hærem, *Norsk tingsrett*, Oslo 1964, s. 526, med henv. til Brandt (sitert ovenfor).

⁴² Brækhus og Hærem, *Norsk tingsrett*, Oslo 1964, s. 526, med henv. til Schiefloe *Hovedlinjer i Norsk almenningsrett*, Oslo 1955.

⁴³ Asm. Schiefloe, *Hovedlinjer i Norsk almenningsrett*, Oslo 1955, s. 135.

⁴⁴ Schiefloe, *Hovedlinjer i Norsk almenningsrett*, Oslo 1955, s. 138.

Brækhus og Hærem og Schiefloes syn på eiendomsforholdene fant imidlertid ikke støtte hos domstolene. Med Høyesteretts dom i Rt. 1963 s. 1263 (Vinstra) var det i praksis Kongens høyhetsrett som ble til statens eiendomsrett; ikke bare i Fron statsallmenning, men i alle statsallmenningene. Førstvoterende i den enstemmige dommen uttalte at ved «rettsutviklingen gjennom de siste 150 år [er det] slått fast at staten er virkelig eier av statsallmenningene og ikke bare har en forvaltningsrettslig myndighet over dem» (s. 1267).

Fron allmenningsstyre og Fron fjellstyre, som begge var parter i saken, anførte at staten ikke hadde en privatrettslig eiendomsrett, men bare en offentligrettslig forvaltningsmyndighet. Førstvoterende viste her til herredsrettens dom og uttalte at staten hadde «en virkelig eiendomsrett [...] og ikke en rett av den art saksøkerne nevner. At det er en eiendomsrett av en særlig karakter på grunn av den særegne og store begrensning de bruksberettigedes rettigheter medfører, synes alle å måtte være på det rene med» (s. 1268).

Skogsdriften var den første virksomheten som ble underlagt detaljert lovregulering i allmenningene. Lovverket vokste fram utover på 1800-tallet. Bakgrunnen for dette var at rovhogst i store deler av landet var et problem. Det var derfor nødvendig å regulere skogsdriften.⁴⁵ Nærmere bestemmelser om oppsyn og administrasjon av skogsdriften og virkesretten ble gitt ved lov 12. oktober 1857 inneholdende Bestemmelser om Almindingssskove og lov 22. juni 1863 om Skovvæsenet. Også disse lovene gjelder fortsatt, men foreslås nå opphevet i sin helhet.

Med et økende antall gårder og setrer, og med bedre utbygd kommunikasjon, fikk bruken av allmenningene i fjellet slikt omfang at det ble nødvendig å regulere bruken av de jordbrukstilknnyttede rettighetene. Dette skjedde i betydelig grad gjennom utskiftingslovgivningen.⁴⁶

2.1.4 Rettsavklaring gjennom Høyfjellskommisjonen

I 1908 ble Høyfjellskommisjonen opprettet i medhold av høyfjellsloven⁴⁷ for å fastlegge grensene mellom statens grunn og tilstøtende eiendommer samt for å avklare hvilke bruksrettigheter som eksisterte. Opprettelsen av kommisjonen ble begrunnet i et behov for å fastlegge «hvilke strækninger [som] hører til statens høifjeld».⁴⁸ Selv om også prinsippet om grunneiers enerett til jakt, tydeliggjort i viltloven av 1899, gjorde spørsmålet om eiendomsrett til høyfjellet aktuelt, var det spørsmålet om retten til mineralforekomster og vannkraftressurser (fallrettigheter) som særlig aktualiserte behovet for en rettsavklaring. Det ble også lagt til grunn at det var «vanskelig at faa

⁴⁵ Lov 12. oktober 1857 inneholdende Bestemmelser om Almindingssskove, og Lov av 22. juni 1863 om Skovvæsenet. Disse lovene innfører for første gang begrepene bygdeallmenning, statsallmenning og privatallmenning i norsk lovgivning.

⁴⁶ Lov 12. oktober 1857 nr. 6 om Jords og Skovs Udsifting af Fællesskab og lov 13. mars 1882 nr. 3 om Utsifting m.v.

⁴⁷ Lov 8. august 1908 nr. 6 om ordning av retsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 32 (1908) Angaaende utfærdigelse av en lov om ordning av retsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v. s. 3.

en eiendomstvist vedkommende høifjeld og høifjeldsvand [...] avgjort ved domstolene i rimelig tid og paa fuldt betryggende maate». ⁴⁹ Det fremgår ikke spesifikt om allmeningsbruken i fjellet har bidratt til behovet for rettslig avklaring.

Mandatet til kommisjonen var å avklare rettsforholdene i og omkring det som nå ble benevnt som statsallmenningene. Det var gitt i høyfjellevnen § 2 og lød slik:

- a. med bindende virkning for alle vedkommende ved kjendelse at fastsætte grænsene mellem statens grund og tilstøtende grundeierdommer;
- b. i tilfælde at avsi dom i saker mellem det offentlige og enhver, som maatte gjøre krav paa eiendomsret, bruksret eller andre rettigheder til grunden, hvad enten saken er anlagt av eller mot det offentlige.

Høyfjellskommisjonens mandat omfattet hele landet med unntak av Finnmark. ⁵⁰ For Tromsø amt ble det uttalt at «der [er] meget tvil om grænserne. Dette har for en vesentlig del sin grund i, at staten ved salget av gaardene ikke har paaset, at gaardenes grænser tydelig var anført og avmerket». Utover områdene for statens skoginnkjøp i Nordlands amt var forholdene «omtrent som i Tromsø amt». ⁵¹

Høyfjellskommisjonens arbeid bidro til at rettsforholdene mellom staten og private grunneiere i fjellområdene i sør for Trondheimsfjorden ble utredet og avklart. Det kommisjonen kom til var statsgrunn, ble ansett som statsallmenninger og underlagt forvaltning etter fjellova med kommunalt oppnevnte fjellstyrer og hvor bygdene fremdeles skulle kunne utøve sine bruksrettigheter slik de hadde gjort fra gammel tid. ⁵²

Da kommisjonen avsluttet sin virksomhet i 1953, var 26 utredningsfelter behandlet. Høyfjellskommisjonen behandlet imidlertid ikke eiendomsrettsspørsmål i Nordland, Troms og Trøndelag nord for Trondheimsfjorden. I kontrast til oppfatningen i 1908 begrunnet regjeringen dette i Ot.prp. nr. 1 (1954) med at arbeidet her utgjorde et mindre saksomfang som kunne overlates til jordskifterettene og de alminnelige domstolene. ⁵³

2.1.5 Fjellova

Fjellova gjelder for statsallmenningene. ⁵⁴ I tillegg kan «Kongen ta avgjerd om at lova heilt eller delvis skal gjelde også for andre område som tilhører staten», jf. fjellova § 1 første og andre

⁴⁹ Ot.prp. nr. 32 (1908) s. 3.

⁵⁰ For «Finnmarkens amt» ble det lagt til grunn at staten eier all grunn som ikke er avhendet: «Før 1775 fandtes der ikke privat grundeierdom i Finnmarken, og det, som siden er solgt, er paa forhaand opmaalt og avmerket. Det kan nok være tvil om grænserne for enkelte utmaalinger, men i det store og hele maa retsforholdene her siges at være paa det rene», Ot.prp. nr. 32 (1908), s. 1.

⁵¹ Ot.prp. nr. 32 (1908), s. 1.

⁵² Lov 12. mars 1920 nr. 5 om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens almenninger §§ 1–3.

⁵³ Ot.prp. nr. 1 (1954) *Om lov om opphevelse av lov av 8. august 1908 om ordning av retsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund* m.v. s. 2.

⁵⁴ Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).

ledd. Det fremgår videre (av tredje og fjerde ledd) at loven ikke gjelder for skogsdrift og hogstrettigheter.⁵⁵ Den omfatter heller ikke rettigheter i statsallmenningene som utøves i kraft av særlig hjemmel, for eksempel med grunnlag i alders tids bruk.

Om lovens geografiske utstrekning heter det i lovproposisjonen at loven gjelder for statsallmenningene:

Med dette meinest den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag fylke (jfr. stortingsvedtak 11. mars 1926). Elles gjeld lova ikkje, med mindre det måtte verte særskilt fastsett at den skal gjere det.⁵⁶

I fortsettelsen heter det:

Men skulle det bli rettsleg fastslått at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, følger det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område.

Dette aktualiserer fjellovas anvendelse i Nordland og Troms da Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms i sak UNT 3-1987 (Skjerstad) kom til at statsgrunnen innen feltet var statsallmenning, noe som ble gjentatt i de fleste av kommisjonens øvrige utredninger. Dette omtales nærmere i punkt 2.3.2 og 2.3.3 nedenfor. I og med at spørsmålet nå er brakt inn for domstolene, se punkt 2.3.6, vil vi ikke gå inn på noen rettslig drøfting av en utvidet anvendelse av fjellovas geografiske virkeområde.

Dagens fjellov er en videreføring av den første fjellova i 1920.⁵⁷ En egen fjellovkomité var blitt oppnevnt i 1912. Den avga sin innstilling i 1916, hvor den bl.a. fremmet forslag om en regulering av bruksforholdene, både av forvaltningsmessig og økonomisk art. Komiteen gikk inn for at fjellbygdene skulle få større økonomiske muligheter ved å utnytte fjellets herligheter også gjennom adgang til bortleie. Fjellova ble etter noe politisk strid vedtatt i 1920. Det ble med dette etablert fjellstyrer i Sør- og Midt-Norge, med unntak av det daværende Nord-Trøndelag fylke.⁵⁸ I Nord-Trøndelag ble det gjennom Rt. 1914 s. 629 (Vollhaug) fastslått at det eksisterte full «normal» allmenningsrett for den jordbrukende allmuen. Fjellova ble så innført med et stortingsvedtak av 11. mars 1926:

⁵⁵ For skogsdrift og hogstrettigheter i statsallmenningene gjelder lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 32 (1973–74) *Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)*, s. 25.

⁵⁷ Lov 12. mars 1920 nr. 5 om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens almenninger.

⁵⁸ Stortinget vedtok 8. juni 2016 sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke fra 1. januar 2018. Vedtaket ble fattet ved behandling av Prop. 130 LS (2015–2016) om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke og endring i lov 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn, jf. Innst. 360 S (2015–2016).

Stortinget samtykker i, at det offentlige anerkjenner de såkalte umatrikulerte statsskoger i Nord-Trøndelag fylke som statsallmenninger, for så vidt bygdenes bruksrettigheter til beite, seter, slått, mose og torvtak, samt fiske, jakt og fangst angår, samt at det offentlige frafaller avgiften av bortbygslende setrer og slåtter (fjellenger) fra det tidspunkt Landbruksdepartementet bestemmer.

På 1930-tallet ble dette ytterligere anerkjent og fulgt opp gjennom rettspraksis. Ved kgl.res. 16. juni 1933 ble det oppnevnt en «Overordentlig Allmenningsdomstol» i Nord-Trøndelag.⁵⁹ Domstolen skulle dømme i saker som var reist «angående almuens påståtte hugstrett i statens skoger i Nord-Trøndelag». De dagjeldende fjellovsforskriftene ble tillempet, og ved at dommen i «Leksdalsaken» forble upåanket, ble det i Rt. 1940 s. 407 (Hoås) påpekt at det nå var hevet over enhver tvil at bøndene i det daværende fylket Nord-Trøndelag hadde virkesrett i statsallmenningene.

Fjellova av 1920 ble stående uten vesentlige endringer fram til 1975, da den ble erstattet av någjeldende fjellov. Loven bygger på at rett til allmenningsbruk ligger til bygd eller grend som fra gammel tid har hatt slik rett, jf. fjellova § 2. Det heter videre at denne retten «skal kunne nyttast på ein måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva».

I 2018 fremmet Statsallmenningslovutvalet forslag til ny fjellov. Forslaget omtales nedenfor i punkt 2.1.7.

2.1.6 Allmenningsretten

Allmenningene utgjør en spesiell eiendomstype med røtter tilbake til tidligere rettstradisjoner hvor bruksrettighetene var mer betydningsfulle enn eiendomsretten. Disse tradisjonene er videreutviklet i stats- og bygdeallmenningene. I motsetning til private eiendommer, hvor bruksrettighetene som regel representerer mindre heftelser, er bruksretten i allmenningene av en helt annen karakter og utgjør ofte en større verdi enn selve grunneierretten. Allmenningseierens disposisjonsrett er derfor i større grad begrenset av andres bruksrettigheter enn av en alminnelig grunneiers. Denne situasjonen gjenspeiles i forvaltningen av statsallmenningene, ikke minst når det gjelder rolledelingen mellom grunneieren og forvalterne av de ulike bruksrettighetene.

Som vi har sett, er allmenningsretten definert som en strekning eller et område hvor ett eller flere bygdelag har bruksrettigheter ut fra alders tids bruk.⁶⁰ I statsallmenningene i Sør-Norge er disse rettighetene og omfanget av disse er nærmere fastlagt i fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningene.

I allmenningene skilles det mellom jordbrukstilknyttede rettigheter, skogbrukstilknyttede rettigheter og andre rettigheter til naturressurser. De to førstnevnte er realrettigheter som tilligger jordbrukseiendommer i bygd eller grend som fra gammel tid har utøvd bruksrett i allmenningen. Disse rettighetene «kan berre utnyttast så langt det skjer i tilknytning til drifta av eiedomen som

⁵⁹ Dette omtales i St.meld. nr. 19 (1958) s. 26.

⁶⁰ Meinich Olsen og Tønnesen, se punkt 1.1.

jordbruk, og så lenge eiedomen vert driven som jordbruk», jf. fjellova § 2 annet ledd. De øvrige rettighetene, slik som retten til jakt, fangst og fiske, er karakterisert som personlige rettigheter, knyttet til bostedstilhørighet.⁶¹ Deler av retten til jakt og fiske kan karakteriseres som en allemannsrett som følge av den vide bostedstilknytningen, jf. fjellova §§ 23 og 28, begge første ledd.

Det må nevnes at med begrepet allmenning i rettslig sammenheng siktes det verken tidligere eller i dag til et område som er åpent for allmenn ressurs høsting, noe som kan lede til «allmenningens tragedie», slik begrepet benyttes av Garrett Hardin og Elinor Ostrom.⁶²

2.1.7 Forslaget til ny fjellov i NOU 2018: 11

I 2016 oppnevnte Landbruks- og matdepartementet et utvalg for å utrede forvaltningen av statsallmenningene i Norge, omtalt som *Statsallmenningslovutvalet*. Den 22. juni 2018 la utvalget fram forslag til ny fjellov som er ment å erstatte gjeldende fjellov samt lov om skogsdrift mv. i statsallmenningene,⁶³ med andre ord de to lovene som i dag regulerer bruken og forvaltningen av statsallmenningene.

Utvalgets overordnede mandat var å forenkle lovverk og administrasjon av statsallmenningene, herunder utarbeide en samlet lov som også omfatter forvaltningen av virkesretten. Lovforslaget skal videre fremme bærekraftig forvaltning av ressursene i statsallmenningene.⁶⁴

Av mandatet fremgår det også at lovforslaget skal ivareta grunnlaget for samisk kultur, samiske rettigheter og samiske interesser, herunder reindriften, hvor folkerettens regler om urfolk og minoriteter, herunder urfolks rett til deltakelse i forvaltningen av naturressurser, skal ligge til grunn for utvalgets arbeid.⁶⁵ Videre skal de sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten videreføres, blant disse prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter og prinsippet om at rettene skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter «tida og tilhøva» jf. fjellova § 2 første ledd og lov om skogsdrift i statsallmenningene § 2-2 første ledd.

Lovutvalget skal videre legge vekt på betydningen av det lokale selvstyret og at lokal kompetanse i fjellbygdene er avgjørende for god lokal forvaltning. Derfor skal handlingsrommet til det lokale selvstyret videreføres, og helst styrkes. Lovutvalget skal også vurdere om det er formålstjenlig å bringe kommunene sterkere inn i forvaltningen av statsallmenningene, samt

⁶¹ NOU 1985: 32 *Revisjon av almenningslovgivningen*, s. 12.

⁶² Garrett Hardin, «The Tragedy of the Commons», *Science* 1968, vol. 162; Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press 1990.

⁶³ NOU 2018: 11 *Ny fjellov*, s. 13.

⁶⁴ NOU 2018: 11, s. 13 og 18.

⁶⁵ NOU 2018: 11, s. 14.

hvordan lovverket kan bidra til å fremme verdiskaping og effektiv, bærekraftig ressursutnyttelse. Mandatet er geografisk avgrenset til de områdene som er omfattet av fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningene i dag. Eventuelle utvidelser av lovenes geografiske dekningsområde inngår ikke i mandatet.⁶⁶

Lovutvalget foreslår, i samsvar med mandatet, å erstatte de to styrene som forvalter bruken i dag, med ett felles styre, det nye fjellstyret. Fjellstyrene skal etter forslaget ikke kunne instrueres av statlige myndigheter, og styrevedtak skal heller ikke kunne påklages til departementet. Forvaltningen av jakt og fiske vil likevel, slik som i dag, ha et betydelig innslag av offentligrettslig regulering.

Utvalget mener videre at det er viktig at bruksrettighetene også etter en ny lov blir forvaltet lokalt. For å sikre at de som benytter ressursene har innflytelse på styring og forvaltning, har utvalget lagt vekt på å videreføre den lokalpolitiske tilknytningen ved at kommunene oppnevner medlemmene til fjellstyrene.⁶⁷ Utvalget er delt i et flertall og et mindretall i mange spørsmål, bl.a. når det gjelder hvilke oppgaver fjellstyret skal ha, og hvilke regler det skal være for sammensetning og inkludering av fjellstyret. Utvalget har også kommet med forslag til endringer i styringen av økonomien i statsallmenningene, slik at en større del av overskuddet bringes tilbake til lokalsamfunnene.

2.1.8 Særlig om hensynet til samisk reindrift i forslaget til ny fjellov

Om lag 30 prosent av statsallmenningene ligger innenfor det samiske reinbeiteområdet.⁶⁸ Samisk reindrift har likevel ikke vært representert og regulert gjennom fjellova, om vi ser bort fra en begrenset styrerepresentasjon i fjellova § 3 sjette ledd. Lovutvalget har derfor fremmet forslag siktet mot å styrke samisk reindrift i ny fjellov.

Lovutvalget har vist til at flertallet i det gjenopnevnte Samerettsutvalget la til grunn at de folkerettslige forpliktelsene staten har overfor samene som benytter statsallmenningene, kunne oppfylles ved endringer i fjellova.⁶⁹ I forslaget til Samerettsutvalget ble det foreslått at reindriften må være representert i forvaltningen av statsallmenningene, og at reindriftsretten måtte synliggjøres som en selvstendig bruksrett grunnet i alders tids bruk. Dette innebar også at det måtte tas særskilt hensyn til reindriften ved tiltak i statsallmenningene på samme måte som for de jordbruks-allmenningsberettigede.

Lovutvalget har tatt med to av forslagene i Samerettsutvalget i NOU 2007: 13. Det første er at det skal være obligatorisk representasjon av reindriftnæringen i fjellstyret. Utvalget er delt i synet på hvordan dette skal skje. Flertallet foreslår at det skal være ett fjellstyre i hver kommune, med

⁶⁶ NOU 2018: 11, s. 16.

⁶⁷ NOU 2018: 11, s. 18.

⁶⁸ NOU 2018: 11, s. 18. Dette omfatter Trøndelag fylke og de nordøstlige delene av Innlandet fylke.

⁶⁹ NOU 2007: 13, s. 49–50 og 767–769 og NOU 2018: 11 s. 182.

fem medlemmer utenfor det samiske reinbeiteområdet og sju medlemmer innenfor det samiske reinbeiteområdet.⁷⁰ Ligger en allmenning helt eller delvis innenfor det samiske reinbeiteområdet, jf. § 4 i reindriftsloven, skal fjellstyret ifølge forslaget § 3-1 sjuende ledd ha to representanter for samisk reindrift.

Det andre og mer nyskapende forslaget som er hentet fra Samerettsutvalget, er at det skal vurderes hvordan tiltak i statsallmenningene vil påvirke reindriften. Lovutvalget viser til at Samerettsutvalget har stilt opp forutsetninger for utøvelse av bruksrettigheter, grunn disponering og avhending. Utvalget er også på dette området delt. Flertallet foreslår følgende regel:

Fjellstyret eller Statskog SF kan ikkje ta avgjerd som er til vesentleg skade eller ulempe for bruksrettshavarar i allmenningen eller for samisk reindrift. Det skal særleg leggast vekt på omsynet til eksisterande bruk i området.⁷¹

Mindretallet, som representerte reindriftsinteressene, har i første punktum foreslått en alternativ formulering:

Fjellstyret og Statskog SF kan ikkje ta avgjerd som er til urimeleg eller unødvendig skade eller ulempe for bruksrettshavarar i allmenningen eller for samisk reindrift.⁷²

Til grunn for dette forslaget ligger det en erkjennelse av at reindriftsretten og allmenningsretten er sidestilte bruksrettigheter som begge har et sterkt rettsgrunnlag uavhengig av loven:

Både reindriftsretten og allmenningsretten er bruksrettar baserte på alders tids bruk med nærare regulering i lov. Dei er såleis sidestilte med omsyn til bruken av areala i dei statsallmenningane som ligg innanfor det samiske reinbeiteområdet. For at allmenningsretten og reindriftsretten skal stå fram som sidestilte, bør dei omtalast på same måten i dei reglane som gir vern mot skade og ulempe.⁷³

Når det gjelder rekkevidden av det folkerettslige vernet for samisk reindrift, nøyer utvalget seg med å påpeke at reinbeitedistriktene i Sør- og Midt-Norge står overfor de samme spørsmålene som reindriften i Finnmark, og at reguleringen – eller det folkerettslige vernet – da bør være det samme. Med bakgrunn i dette foreslår utvalget at forholdet til folkeretten blir regulert på tilsvarende måte som i Finnmarksloven § 3. Forslaget er inntatt i § 1-2 tredje ledd, som i nynorsk språkdrakt lyder:

Lova gjeld med dei avgrensingar som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar. Lova skal brukast i samsvar med reglane i folkeretten om urfolk og minoritetar.

⁷⁰ NOU 2018: 11, s. 95 og lovforslaget § 3-1.

⁷¹ NOU 2018: 11, s. 183. Lovutvalget har vidare gjort framlegg om at denne forutsetningen også skal vise til reindriftsloven § 63, slik at avgjørelser og tiltak som er til vesentlig skade for reindriften, skal behandles etter reindriftslovens regler om slike forhold. Framlegget er inntatt som § 1-4 annet ledd.

⁷² NOU 2018: 11, s. 183.

⁷³ NOU 2018: 11, s. 183.

Utvalget påpeker avslutningsvis i sin redegjørelse for ivaretagelse av samisk kultur og reindrift at forslaget til § 1-2 tredje ledd innebærer at fjellstyrene, selv om de er privatrettslige rettssubjekter, må anvende fjellova i samsvar med reglene i folkeretten om urfolk og minoriteter.⁷⁴

2.2 Bygdeallmenningene

2.2.1 Beskrivelse i ord og tall

Det er 52 bygdeallmenninger i Norge, og til sammen dekker disse et areal på 7,5 millioner dekar, der 2 millioner dekar er produktiv skog.⁷⁵ Tilsvarende for statsallmenningene er henholdsvis 26,2 mill. og 1,7 mill. De fleste bygdeallmenningene ligger i Innlandet fylke, men det finnes også noen i Trøndelag og i Vestland fylker. Skogsavvirkingen i bygdeallmenningene utgjør ca. 400 000 m³ per år.⁷⁶

Bygdeallmenninger etter dagens legaldefinisjon er allmenninger hvor eiendomsretten tilligger minst halvparten av de jordbrukseiendommer som fra gammel tid har bruksrett i allmenningen, jf. bygdeallmenningsloven § 1-1. Dette betyr at skillet mellom bruksrett og eiendomsrett er av liten betydning i bygdeallmenningene. Det er dermed grunneierforholdet som skiller bygdeallmenninger fra statsallmenninger. Det er imidlertid en spesiell eiendomsrett, noe lovgiver har synliggjort gjennom formuleringen «tilligger» og ved å fremholde at dette ikke er et alminnelig jord- eller realsameie, men et særegent ressursområde tilknyttet et bygdelag.⁷⁷

I likhet med i statsallmenningene har bygdeallmenningene jordbruksrelaterte allmenningsrettigheter til dekning av jordbrukseiendommenes behov ved jordbruksmessig drift.

Paragraf 2-1 lyder slik:

Bruksrett i bygdeallmenning ligger til jordbrukseiendommer innen det bygdelag som fra gammel tid har utøvd bruksrett i allmenningen.

Med jordbrukseiendommer forstås eiendommer som etter dyrket areal, beliggenhet, bebyggelse og bruk har karakter av jordbruk. For bureisingsbruk stilles ikke krav om eksisterende bebyggelse.

De jordbruksrelaterte rettighetene kan ikke ved salg eller på annen måte skilles fra den jordbrukseiendommen den tilligger, jf. bygdeallmenningsloven §§ 2-2 og 2-3.⁷⁸

Følgelig faller også bruksretten bort om jordbruksdriften legges ned og jorda tas i bruk til annet formål eller blir liggende brakk i et sammenhengende tidsrom på fem år. Det samme er tilfellet hvis eiendommen ved frasal, annen frivillig avståelse, ekspropriasjon eller omdisponering mister sin karakter av jordbruk, jf. bygdeallmenningsloven § 2-5.

⁷⁴ NOU 2018: 11, s. 183.

⁷⁵ NOU 2018: 11, s. 49.

⁷⁶ NOU 2018: 11, s. 49.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 37 (1991–1992), s. 35.

⁷⁸ Lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger.

2.2.2 Historisk utvikling av bygdeallmenningene

Den eldste historien skiller ikke mellom bygdeallmenninger, statsallmenninger eller kongeallmenninger. Bygdeallmenningene oppsto ved at kongen solgte allmenningsområder i Sør-Norge til bygdelag, dvs. de bruksberettigede, hvoretter de ble utskiftet, se punkt 2.1.3.

Begrepet *bygdeallmenning* hadde et broket innhold før lovgivningen på midten av 1800-tallet bidro til å definere det. Første gang Rentekammeret i København⁷⁹ viet begrepet «bygdeallmenning» oppmerksomhet, var i en forestilling til kong Fredrik IV av 2. september 1726 om salg av allmenninger. Der het det at siden allmuen i bygdene i Sør-Norge har beskattet skogen hardt i de usolgte kongeallmenningene uten at kongen har fått noen «revenue eller inkomst» av det, så vil det beste etter Rentekammerets syn være å selge allmenningene til bøndene. Rentekammeret spurte så stattholder Wibe til råds om dette, og i hans svar av 12. oktober samme år fremkommer det at ingen bønder ville bestride kongens rett til allmenningene etter loven, men at bøndene hadde den «slæmme vane» å hogge ut skogen i allmenningene for salg. Begrepet «bøygdernes almindinger» brukes første gang i en forordning av 29. april 1752 om tilståelser til rydningsmenn i Solør og Østerdalen.⁸⁰

Rentekammerets pragmatiske syn på salg av kongsallmenninger til bøndene og tilståelser til rydningsmenn står i sterk kontrast til det skogforvaltningsregimet som den norske (eller norsk-svenske) staten etablerte i de nordlige delene av Norge fra midten av 1800-tallet.

I Nord-Norge finnes det ikke bygdeallmenninger av noe særlig omfang i lovens forstand.⁸¹ Det er likevel ikke uvanlig at brukerne kaller sambruksområder og ressursområder som ligger i sameie, for allmenning, men dette er neppe allmenninger slik begrepet er brukt i loven.

2.2.3 Forskjellen mellom statsallmenninger, bygde- og privatallmenninger og utmarkssameier

Før vi går inn på forskjellen mellom allmenninger og utmarkssameier, kan det være greit kort å klargjøre forskjellen mellom statsallmenninger og bygdeallmenninger. Den ligger hovedsakelig i grunneierforholdet, hvor staten er grunneier i statsallmenningene, mens minst halvparten av de jordbrukseiendommer som fra gammel tid har bruksrett i allmenningen, er eiere av bygdeallmenningene, jf. bygdeallmenningsloven § 1-1.

⁷⁹ Rentekammeret hadde på 1700-tallet ansvar for statens finanser og for tilsyn og kontakter med lokal administrasjon og befolkning, se Danmarkshistorien 2011.

⁸⁰ Gunnar Tank, *Om betydningen af ordet bygdeallmenning*, Kristiania 1912, s. 11–13.

⁸¹ I NOU 1985: 32 *Revisjon av allmenningslovgivningen* s. 15, trekkes Kilhusmyrene i Moallmenningen (4000 da.) utenfor Harstad i Troms fylke fram som eneste område i Nord-Norge som på den tiden utredningen ble ført i pennen, har blitt forvaltet etter allmenningsrettslige regler som bygdeallmenning. Svartskogen i Manddalen i Troms, organisert gjennom *Čáhput Siida* etter at befolkningen i dalen fikk anerkjent sin eiendomsrett gjennom Høyesteretts dom i Rt. 2001 s. 1229, må også betraktes som en bygdeallmenning.

De to allmenningskategoriene forvaltes også etter forskjellig lovverk: Statsallmenningene forvaltes etter fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningen, mens bygdeallmenningene forvaltes gjennom bygdeallmenningsloven.

Privatallmenninger har mange likhetstrekk med bygdeallmenningene, men den avgjørende forskjellen etter endringslov 19. juni nr. 61 angående allmenninger⁸² er at «eiendomsretten tilligger færre enn halvparten av de jordbrukseiendommer som fra gammel tid har bruksrett i allmenningen». Privatallmenningene er ofte eiendommer solgt til skogindustriherrer slik som Meråker bruk. En annen kjent privatallmenning er Folla foss privatallmenning. Vi avgrenser mot å behandle spørsmål knyttet til disse allmenningene, men merker oss at det kan oppstå interessante spørsmål hvis noen av disse gamle privatallmenningene skifter eier, f.eks. hvis staten kjøper opp en eller flere av disse eiendommene. Vil den eller de da bli statseid privatallmenning, innkjøpt statsgrunn eller statsallmenning?

Sammenlikner vi utmarkssameier og allmenninger, er det mange likhetstrekk. Et viktig likhetstrekk er at retten til utmarksressursene, i alle fall de jordbruksrelaterte, er knyttet til en grunneiendom, oftest et gårdsbruk, og ikke til en person, noe som gjør at betegnelsen realrettigheter på allmenningsrettighetene er dekkende.

Utmarkssameiene har i stor grad blitt utskiftet, noe som medfører at de har opphørt å være sameie. Det gjenstår imidlertid ennå en rekke slike sameier, særlig på Østlandet. Med avhandlingen *Almenningens janusansikt* fra 2005 presenterer Geir Stenseth en sammenlignende analyse av allmennings- og sameieforhold i norsk utmark. Stenseth gjennomgår den norske utmarkseiendomshistorien fra middelalderen til i dag og peker særlig på forvirringen mellom begrepet bygdeallmenning og rene utmarkssameier.⁸³ Utviklingen av statsallmenningsbegrepet, Høyfjellskommisjonens arbeid ut over på 1900-tallet og rettsavklaringer gjennom prinsipielle saker fra kommisjonen som ble anket til Høyesterett, bidro til en viss opprydding, men utmarkssameiene, eller «fellesbruksstrekninger» i Stenseths terminologi, finnes det fremdeles mange av den den dag i dag.⁸⁴

Reglene for utmarks- eller jordsameier og allmenninger er forskjellige på en rekke punkter, og det er derfor viktig å holde disse to typer eiendom fra hverandre. En viktig forskjell er at de berettigedes utnyttelse av beite og trevirke i allmenning er definert ut fra gårdsbrukets behov⁸⁵ og

⁸² Lov 19. juni 1992 nr. 61 om opphevelse av og endringer i gjeldende lovgivning om allmenninger m.v. (Endringslov angående allmenninger m.v.).

⁸³ Geir Stenseth, *Almenningens janusansikt*, Oslo 2005, s. 135 ff.

⁸⁴ For å skille mellom allmenninger og utmarkssameier bruker Stenseth bildet med at den frie tilgangen til allmenningene har ledet til rovdrift («the tragedy of the commons»), mens den mer restriktive bruken av utmarkssameier har ført til underutnyttelse av ressursene («the tragedy of the anticommens»), Geir Stenseth, *Almenningens janusansikt*, Oslo 2005, s. 363–367.

⁸⁵ Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) §§ 15 og 18; lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger §§ 5-1 og 6-1; lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene § 2-1.

dermed kan variere med dyrket innmark, driftsopplegg mm., mens slik utnyttelse i et utmarkssameie er definert av sameierens part (andel) i jordfelleskapet.⁸⁶ En annen forskjell er at et utmarkssameie kan oppløses etter reglene i jordskifteloven, noe en allmenning ikke kan.⁸⁷ Forvaltningen er også forskjellig; mens utmarkssameiene er forvaltet etter alminnelig sameierettslige, og dermed privatrettslige, prinsipper, er allmenningene forvaltet etter mer offentligrettslige prinsipper og egen særlovgivning.

Likheter og forskjeller er drøftet i eldre litteratur av Gunnar Tank. Hans konklusjon var at en utvidelse av allmenningsbegrepet til også å omfatte utmarkssameier ville «kunne føre til uklarhet og tvivl [...] En saadan sammenblanding kan alene virke uheldig og maa undgaaes».⁸⁸

I nyere teori har Geir Stenseth som nevnt gjort en grundig sammenligning av disse to eierformene, og etter hans mening er det tilfeldigheter som har avgjort hva som er blitt til utmarkssameie og hva som er blitt til bygdeallmenninger. Stenseth peker på at det er en «naturgitt nødvendighet» for gårdsbruk å ha felles utmarksbruk uavhengig av hva slags eiendoms- eller forvaltningsordninger som måtte gjelde.⁸⁹

Stenseth drøfter også de spesielle allmenningsrettslige problemstillingene i Nord-Norge i lys av Rt. 1967 s. 313 (Melåhei), Rt. 1982 s. 1541 (Svartishei), Rt. 1996 s. 1232 (Tysfjord) og Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad). Som nevnt trakk Høyesterett grensen for de private eiendommene høyt til fjells i de to førstnevnte dommene, i erkjennelse av at de omtvistede private eiendommene ikke hadde allmenningsrett og måtte få sitt ressursområde sikret gjennom eiendomsretten. I de to neste dommene ble det lagt til grunn at gårdene hadde allmenningsrett til beite (men ikke hogst), noe som medførte at beitebehovet ble sikret gjennom denne retten. Om dette skriver Stenseth:

I Sør-Norge har [...] Høyesterett under henvisning til almenningsbegrepet og Chr. Vs Norske Lov vært svært påpasselig med å påpeke at bygdefolket fortsatt vil ha rett til å utøve alle tradisjonelle bruksmåter, selv om staten tilkjennes grunneiendomsretten. I de ankesakene fra Utmarkskommisjonen som vi nå har sett på, har Høyesterett, i kontrast til dette, bare gjort en del av de tradisjonelle bruksrettighetene (beiteretten) til et positivt kjennetegn ved statsalmenningsbegrepet (og almenningsrett til trevirke og fiske har uttrykkelig blitt unntatt som begrepskjennetegn). Når begrepet almenning i denne form brukes som argument for å unnlate å tilkjenne private parter grunneiendomsrett i en utmarksstrekning, jf. Rt. 1996 s. 1232, vil ikke resultatet, som i sør, være at de private implisitt også gis rettsbeskyttelse for all tradisjonell almenningsbruk.⁹⁰

⁸⁶ Lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameige (sameigelova) §§ 2 og 3.

⁸⁷ Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eideoms- og rettshøve på fast eideom m.m. (jordskiftelova) § 3-6.

⁸⁸ Gunnar Tank, *Om betydningen af ordet bygdalmenning*, Kristiania 1912, s. 66–67. Se også Sjur Brækhus og Axel Hærem, *Norsk tingsrett*, Oslo 1964, s. 360.

⁸⁹ Geir Stenseth, *Almenningens janusansikt*, Oslo 2005, s. 251–252.

⁹⁰ Stenseth, *Almenningens janusansikt*, s. 180.

Det vi her har foran oss, er dermed ikke forskjeller mellom statsallmenninger, bygdeallmenninger og utmarkssameier, men derimot forskjeller mellom ulike kategorier av allmenninger hvor staten er grunneier. Begge typer må kunne kategoriseres som statsallmenninger, men hvor den nordnorske varianten betegnes av et mer begrenset rettighetstilfang og uten lokal forvaltning gjennom fjellova.

2.3 Statsgrunnen i Nordland og Troms

2.3.1 Beskrivelse i ord og tall

Allmenningsgrunnen i Nordland og Troms dekker det meste av de indre delene av disse to fylkene samt betydelige deler av fjellområdene i Senja kommune. Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms kom i sak UNT 3-1987 (Skjerstad) til at grunnen i utredningsfeltet var statsallmenning, dog uten hogstrett, noe som la føringer for kommisjonens videre vurderinger i Nordland og Troms.

For å skille mellom områdene som forvaltes som statsallmenninger i medhold av fjellova, og allmenningsgrunnen i Nordland og Troms, har vi valgt å benytte betegnelsen statsgrunnen i Nordland og Troms om sistnevnte.

Hjemmelshaver til grunnen er staten, representert ved Statskog SF (se punkt 2.1.2). Til sammen utgjør arealene 26,3 millioner dekar eller 26,3 km², med andre ord så godt som samme areal som de samlede statsallmenningene.⁹¹ Av dette er 1,2 millioner dekar produktiv skog.

I motsetning til i statsallmenningene forvaltet gjennom fjellova, forvalter Statskog SF både grunneierretten og de fornybare ressursene (bruksrettighetene). Forvaltningen er regulert gjennom alminnelig lovgivning og ikke gjennom en egen lov.

Statsgrunnen i Nordland og Troms forvaltes av foretaksmøtet og styret i Statskog SF. Dette omtales nærmere i punkt 3.2.

For statsgrunnen i Nordland og Troms finnes det ikke, som i statsallmenningene i Midt- og Sør-Norge, lovfestede ordninger for forvaltning av overskudd (gjennom et grunneierfond). Statskog har imidlertid opprettet en økonomisk støtteordning i Nordland og Troms som har noe av de samme elementene ved seg som tildeling av midler fra grunneierfondet.⁹² Fondet skal styrke næringsutvikling og friluftsliv i kommunene hvor Statskog er grunneier. Statskog bidrar årlig med to millioner kroner til fondet. I 2021 ble det bl.a. gitt støtte til villmarksmesse, stisykkeltilbud, sherpasti og utvikling av lokal mat og treforedlingsindustri. Det er ikke øremerket midler spesielt til samiske formål.

⁹¹ Statskog, Statskogs eiendommer, se www.statskog.no/eiendom/statskogs-eiendommer (10.05.22). Statsallmenningene er som vi har sett 0,1 km² mindre.

⁹² Statskog, Statskogfondet for Nordland og Troms, se www.statskog.no/statskogfondet/sok-statskogfondet (25.05.22).

Prosjektene det søkes støtte til, må ha forankring i en kommune hvor Statskog er grunneier. Midlene fordeles likt mellom Nordland og Troms.

2.3.2 Historisk utvikling av allmenningsretten i Nordland og Troms

Allmenningsretten i de tre nordligste fylkene i Norge har ikke stått i samme stilling som i de sørligere delene av landet. Ser vi på den historiske utviklingen, fulgte ikke områdene nord for Trondheimsfjorden med i den utviklingen av allmenningsretten som skjød fart lenger sør på slutten av 1800-tallet og i første halvdel av 1900-tallet. I stedet bidro en streng skogforvaltning på 1800-tallet til at staten etter hvert anså seg som eier av både skog og grunn, noe som ble stadfestet av Høyesterett i Rt. 1918 s. 454 (Veikvatnet).

Statsgrunnen i Nordland og Troms ble således ikke underlagt fjellstyreforvaltning da fjelloven av 1920 ble vedtatt. Selv om Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms kom til at statsgrunnen i disse to fylkene med få unntak var statsallmenning, og selv om fjellova § 1 gjelder for statsallmenninger, er loven heller ikke senere gjort gjeldende for Nordland og Troms. I forskrift om jakt, felling, fangst og fiske for disse områdene benyttes begrepet *statsgrunn utenfor statsallmenning*.⁹³

Utover på 1900-tallet fikk skogsdriften stadig større betydning for Statens skogvesen (se punkt 2.1.2). I 1957 ble som nevnt Direktoratet for statens skoger etablert som en omorganisering av kontoret for Statens skogvesen i Landbruksdepartementet. Et frittstående direktorat skulle styrke næringsaspektet og sørge for at det offentlige skogbruket fikk en mer sentral posisjon for landets økonomiske vekst og velstand.

Det har lenge vært et spørsmål om allmenningsretten eksisterer på statens eiendommer i Nordland og Troms, herunder hva som er dens innhold. Selv om spørsmålet langt på vei ble avklart av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, noe vi straks kommer tilbake til, er det i lys av den ulike forvaltningen av statsgrunnen i Nord-Norge og i Sør-Norge fortsatt et spørsmål om hvilket innhold denne retten har.

Den historiske bakgrunnen kan, ifølge Falkanger og Falkanger, et stykke på vei forklare dette idet Nord-Norge til alle tider vært den tynneste befolkede landsdelen i Norge. Klimaet er ikke gunstig for jordbruk, og det er nettopp jordbruket som er allmenningsrettens forankring, hvor det har dreid seg om tilgang til felles høsting for gårdsbrukene, avgrenset av behov.⁹⁴ En annen forklaring kan ligge i den nære tilknytningen til havet og fiskeriet, som en viktigere næring enn jordbruket.

Dessuten er det ikke usannsynlig at 1800-tallets kulturforankrede oppfatninger om at nomadisk bruk av land og vann knappst ledet til bruksrettsverv og i alle fall ikke eiendomsrett

⁹³ Forskrift 20. august 2007 nr. 987 om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning.

⁹⁴ Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 9. utg., Oslo 2022, s. 507–508.

– og dermed heller ikke bruksrettigheter i utmarka avledet av eiendomsrett – har vært en årsak til de store forskjellene rettslig sett.⁹⁵

På statsgrunnen i Nord-Norge har bøndene etter vanlig oppfatning ikke hatt hogstrett på allmenningsrettslig grunnlag, jf. den ovenfor nevnte avgjørelsen Rt. 1918 s. 454 (Veikvatnet), hvor Høyesterett slo fast med støtte i tre straffedommer fra midten av 1800-tallet at allmuen ikke hadde hugstrett i Veikvatnet allmenning i Folda i Nordland.⁹⁶ Denne saken har dannet presedens for myndighetssynspunktet om at allmuen ikke har hogstrett på statens grunn i Nordland og Troms, noe som med henvisning til denne rettsoppfatningen også ble resultatet i Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad). Dermed konkluderes det også indirekte med en begrenset allmenningsrett uten virkesrett.

Absalon Taranger har i en betenkning uttalt at de statsinnførte begrensningene i allmenningsretten nærmest var for et overgrep mot befolkningen å regne. Taranger, som på denne tiden var assistent i Riksarkivet, hadde tilgang til skjøter, brev og annet materiale fra rentekammerarkivet. Hans undersøkelser viste at synet om at det ikke eksisterte allmenningsrett i de nordnorske allmenningene, var uriktig og hadde sitt opphav i myndighetenes strenge utvisningsregime for skog i Helgeland og Salten, hvor hogst uten samtykke ble straffet som tyveri.⁹⁷ I ly av denne strenge praksisen «festnet» det seg en oppfatning om at allmenningene var statens private eiendom. Taranger oppsummerer med at:

Hvor berettiget kontrollen fra et statsøkonomisk og forstmæssig synspunkt end kunde være, saa har den dog her hidført en lovstridig tilstand, idet den har berøvet almuen en ældgammel og overmaade betydningsful rettighed, nemlig adgang til af allmenningsskovene uden vederlag at bekomme skov til gaardsfornødenhet.⁹⁸

Taranger konkluderte likevel med at siden dette «overgrepet» hadde fått pågå i ca. 100 år uten for mye motstand etter de første domfellelsene i virkesrettsakene på 1800-tallet, så var det nå blitt et «festnet rettsforhold» at de nordnorske utmarksområdene ikke var allmenninger. Tarangers oppfatning av forholdene i Nord-Norge ble delt av Gunnar Tank, som i en årrekke var arkivkonsulent i Riksarkivet.⁹⁹ Det er derfor et paradoks, som bl.a. Geir Stenseth har satt søkelys

⁹⁵ Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 37–58.

⁹⁶ Se Rt. 1918 s. 454 (Veikvatnet) med videre henvisning til Rt. 1859 s. 655, Rt. 1866 s. 236 og Rt. 1885 s. 602.

⁹⁷ Paradoksalt nok førte samme praksis i Sør-Norge før 1814 til salg av allmenninger fra kongen til bøndene.

⁹⁸ Absalon Taranger, *Fremstilling af de Haalogalandske almenningers retslige stilling*, Bodø 1892, s. 34.

⁹⁹ Taranger og Tank delte syn i tolkningen av kongeskjøtet fra Fredrik III til Joachim Irgens av 1666, og begge konkluderte med at salget måtte ha skjedd med påhefte av allmuens allmenningsretter. Taranger og Tanks tolkning ble imøtegått av Magnus Robberstad i hans betenkning «Om allmenning og høgfjell i Nordland og Troms», vedlegg til Fjellovkomiteen av 1965 sin innstilling av 1969.

på, at Høyesteretts flertall i Veikvatn-saken nettopp brukte Tarangers avhandling som hovedbegrunnelse for å anerkjenne den uriktig etablerte rettstilstanden fordi det var gått lang tid.¹⁰⁰ Hensynet til innrettelse arter seg klart forskjellig for staten enn for private parter.

På denne måten får statens innføring av et strengt utvisningsregime sanksjonert gjennom dets maktapparat, den effekt at allmuens eldre rettigheter i praksis faller bort, eller at området ikke har eller har mistet sin karakter av å være allmenning, slik enkelte teoretikere i ettertid har hevdet. En av de mest ekstreme, Gustav Heber, anførte at Nord-Norge har vært kongens private eiendom fra Harald Hardrådes tid, og at det aldri på noe tidspunkt har vært allmenninger noe sted i landsdelen.¹⁰¹

Etter Veikvatnsaken har spørsmålet om allmenningsretten i Nordland og Troms vært sparsomt behandlet i Høyesterett. Det kan likevel vises til at bøndene i Nord-Rana i Rt. 1962 s. 304 tapte saken mot staten i spørsmålet om allmenningsrett, mens bønder (og utmarksbrukere) i Rt. 1967 s. 313 (Melåhei) og Rt. 1982 s. 1541 (Svartishei) fikk tilkjent eiendomsrett i stedet for allmenningsrett til sine nærliggende ressursområder. Se nærmere om disse avgjørelsene i pkt. 2.3.3.

I NOU 1977: 29 avga Utvalget for statseiendom sin innstilling for Mofjellet og Svartisfeltet. Konklusjonene ble ikke akseptert av grunneierne, som brakte saken inn for domstolene, noe som ledet til dom inntatt i Rt. 1982 s. 1541 (Svartishei). Dette bidro til at det ble opprettet en egen særdomstol benevnt *Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms* for å ordne rettsforholdene mellom staten og andre vedrørende høyfjellsområder og andre utmarksområder i de to nevnte fylkene, se punkt 2.3.3 nedenfor.

En av rettstvistene som oppsto i kjølvannet av Utvalget for statseiendoms utredninger, omhandlet eiendomsretten til Stormheimfeltet, utredet i NOU 1977: 16. Stormheimfeltet er et høyfjellsområde beliggende på halvøya som utgjør fastlandsdelen av Tromsø kommune, på samisk omtalt som *Stuoranjarga*. I motsetning til ved utredningen av Tromsdalstindområdene i NOU 1974: 8 valgte staten her å bringe eiendomstvisten inn for domstolene. I dom inntatt i Rt. 1986 s. 1122 (Stormheim) tapte staten tvisten om eiendomsretten til Stormheimfeltet. Utredningen til Utvalget for statseiendom spilte en fremtredende rolle i Høyesteretts behandling av saken. Etter en tolkning av skjøtet til proprietærene Irgens og Hvid, fra henholdsvis 1666 og 1761, kom Høyesterett fram til at områdene ennå var i privat eie:

Robberstad mente at skjøtet måtte tolkes i lys av «kva dei på den tida meinte om det», men innser at å føre bevis for hva som gjaldt før 1666, var «ei vonlaus oppgåve». Oppsummert gir ikke Robberstads betenkning og det store materiale som spriker i alle retninger, noen som helst avklaring, ut over at spørsmålet trolig må avgjøres konkret og lokalt, slik Taranger opprinnelig anbefalte.

¹⁰⁰ Geir Stenseth, *Almenningens janusansikt*, Oslo 2005, s. 176.

¹⁰¹ Magnus Robberstad, «*Om allmenning og høgfjell i Nordland og Troms*», s. 94–95. Et liknende synspunkt ble frembrakt så seint som i 1962 i Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke, hvor det på s. 5 ble uttalt at «[s]å langt tilbake som den norske soge vet å berette, var all jord og grunn i det egentlige Finnmark betraktet som statens eiendom».

Subsidiært har staten påberopt seg at fjellområdene ble derelinkvert ved oppløsningen av proprietærgodsene og derved er tilfalt staten. Jeg kan vanskelig se at staten kan få medhold på et slikt grunnlag, som forutsetter at proprietærene skulle ha holdt høyfjellet tilbake. Det er ikke lett å skjønne hvilken interesse de skulle ha i å unnta noe av eiendommen på denne måten. Jeg kan for min del ikke komme til annet enn at brukene må være solgt med all den eierrådighet selgerne har hatt etter en fullstendig oppstyking av proprietærgodsene.

Også Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen) kan nevnes. Saken gjaldt spørsmålet om staten var eier av et utmarksområde på 116 km² i Mandalen i Kåfjord kommune, Troms. Høyesterett kom til, etter en historisk gjennomgang av hvilken bruk som var utøvd og hvor lenge den hadde foregått, at kravene til brukens omfang og varighet var oppfylt, noe som innebar at folket i Mandalen hadde ervervet eiendomsrett til området etter reglene om alders tids bruk.¹⁰² Førstvoterende trakk paralleller til allmenningslovgivningen da han beskrev retten mandalingene kollektivt hadde ervervet:

Av samme grunn kan det heller ikke være avgjørende at den retten Mandalens befolkning har ervervet ikke helt tilsvarer det som gjelder for bygdeallmenninger. Kretsen av berettigede er videre i Mandalen, og forvaltningen er forskjellig. I lov om bygdeallmenninger av 19. juni 1992 nr. 59 § 1-1 er bygdeallmenning definert som «allmenning hvor eiendomsretten tilligger minst halvparten av de jordbrukseiendommer som fra gammel tid har bruksrett i allmenningen». Bygdeallmenninger tilligger således jordbrukseiendommer, mens bruken av Svartskogen avspeiler en dominerende lokal oppfatning om at alle oppsitterne i dalen er berettiget. Hvordan disse spørsmål skal løses internt, og hvordan området skal forvaltes i fremtiden, skal ikke avgjøres i denne saken.

Statsallmenningslovutvalet er det foreløpig siste lovutvalget som har behandlet spørsmålene nær tilknyttet allmenningsretten i Nordland og Troms. Utvalget avgrenset seg ganske raskt mot å behandle disse spørsmålene nærmere, i påvente av en avklaring av forslaget til det gjenoppnevnte Samerettsutvalget om opprettelsen av en Hålogalandsallmenning:

Utvalget skal avgrense sitt lovforslag til regulering av det som er statsallmenninger i dag og som er underlagt fjelloven og statsallmenningsloven. Eventuelle utvidelser av lovenes geografiske dekningsområde inngår ikke i utvalgets mandat. En eventuell ny lovgivning for forvaltning av grunneierrettigheter i hele det tradisjonelle samiske området og bruksrettigheter i Nordland og Troms vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning.¹⁰³

Utvalgets leder, tidligere høyesterettsdommer Karl Arne Utgård, har i ettertid argumentert for at den nye fjelloven burde innføres også for Nordland og Troms, se nærmere om dette i pkt. 2.3.5 nedenfor.

¹⁰² For en nærmere gjennomgang av saken, se Gunnar Eriksen, *Alders tids bruk*, Bergen 2008, s. 77–78.

¹⁰³ NOU 2018: 11 *Ny fjellov*, s. 16.

2.3.3 Rettsavklaring gjennom Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms

Som vi har sett, avklarte Høyfjellskommisjonen grensen mellom statsgrunn og privatgrunn i den sørnorske fjellheimen, hvor det som ble funnet å være statsgrunn, ble definert som statsallmenning. Høyfjellskommisjonens mandat omfattet hele landet bortsett fra Finnmark. Da kommisjonen var kommet til Trondheimsfjorden, ble det lagt til grunn at det i de gjenværende områdene i Trøndelag, Nordland og Troms kun var et mindre antall saker med uklare eiendomsforhold, og at disse kunne overlates til jordskifterettene og de alminnelige domstolene. Høyfjellskommisjonen ble derfor avviklet (se punkt 2.1.2).

I årene etter at Høyfjellskommisjonen ble avviklet, ble en rekke saker mellom staten som grunneier og private behandlet av de alminnelige domstolene og jordskifterettene. Det skulle imidlertid vise seg at begrunnelsen for å avvikle kommisjonen ikke var dekkende, og at behovet for rettsavklaring nord for Trondheimsfjorden også var betydelig.¹⁰⁴ I 1969 foreslo derfor Norges Bondelag at det ble opprettet en høyfjellskommisjon for Nordland og Troms. Forslaget ble ikke tatt til følge av departementet, som i stedet foreslo opprettet et rådgivende utvalg. I juni 1971 ble Utvalget for statseiendom i Nordland og Troms (også omtalt som «Nord-Norgeutvalget»), oppnevnt.¹⁰⁵ Til tross for at befolkningen i Nord-Norge ubestridt har brukt den vidstrakte statsgrunnen til beite, seter, slått, jakt og fangst, er det først gjennom dette utvalgets utredninger at søkelyset har blitt rettet mot dokumentasjon av den nordnorske befolkningens bruk av utmark og fjellområder. Utvalgets første sak ble publisert som NOU 1974: 8 *Tromsdalstindområdene*, hvor utvalgets flertall kom til at fjellområdet var privat eiendom. Mindretallet, representert ved Carl August Fleischer, mente at områdene var i statens eie.

I 1977 avga utvalget tilråding om hvor grensen mellom gnr. 147 bnr. 1 i Mo på den ene siden og gnr. 106 og gnr. 107, begge bnr. 1 Svartishei, på den andre siden skulle gå.¹⁰⁶ Gnr. 147 bnr. 1 ble kjøpt av staten i 1888. Eiendommen var betegnet som Nord-Rana allmenning.¹⁰⁷ Saken er interessant av to grunner: 1) materielt sett bekreftet den oppfatningen om at eiendomsretten omfattet gårdens ressursområde, og 2) prosessuelt sett bidro den til at Utvalget for statseiendom ble erstattet av Utmarksdomstolen for Nordland og Troms.

Etter at utvalget hadde gitt sin tilråding, brakte Svartishei-partene saken inn for jordskifteretten. Den gikk hele veien i rettssystemet, og med Høyesteretts dom i Rt. 1982 s. 1541

¹⁰⁴ Det ble bl.a. synliggjort gjennom en rekke dommer, hvor Rt. 1962 s. 304 (Nord-Rana **almenning**), Rt. 1967 s. 101 (Junker dalen) og Rt. 1967 s. 313 (Melåhei) er de mest kjente.

¹⁰⁵ Utvalget for statseiendom i Nordland og Troms ble opprettet ved kgl.res. 11. juni 1971. Det var et rådgivende utvalg med mandat å utrede grensene mellom statlig og private eiendommer. Se NOU 1974: 8 *Tromsdalstindområdet*, s. 5 og Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 361.

¹⁰⁶ NOU 1977: 29 *Mofjellet og Svartisfeltet*.

¹⁰⁷ Allmenningsbetegnelsen er imidlertid misvisende da verken brukerne eller andre har allmenningsrett, noe som var avklart i Rt. 1962 s. 304 (Nord-Rana allmenning), se Rt. 1982 s. 1541.

(Svartishei) ble rettsoppfatningen fra Rt. 1967 s. 313 (Melåhei) videreført. Jordskifteretten og lagmannsretten tilkjente Svartishei et noe større område enn det som var foreslått av utvalget i NOU 1977: 29. Høyesterett kom til samme resultat.

Svartisheipartene prosederte på at det ikke, slik staten påsto, bare var fiske i fjellvann som hadde betydning, men at en mer sammensatt ressursutnyttelse hvor jakt, fangst, fiske og ikke minst beiting med husdyr var det sentrale for de rettslige vurderingene. Verken i skylddelingsforretningen eller ved salget var det fastsatt grenser opp mot fjellet for Svartishei. I tråd med normene fra dommen i Rt. 1967 s. 313 (Melåhei) ble Svartishei, som var en fjellgård uten allmenningsrett, tilkjent eiendomsrett til fjellområdene som naturlig lå til gårdens ressursområde.

I anken til Høyesterett avviste staten at det var tale om eiendomsrett eller allmenningsrett i tvissteområdet, og viste til at bøndene i Nord-Rana allmenning hadde tapt mot staten i dette spørsmålet i Rt. 1962 s. 304. Staten hevdet i stedet at Svartisheis bruk av ressursene i området var et utslag av *allemannsretten*, og i den grad det dreide seg om en nødvendig bruk i næring, måtte det, som i Melåhei-dommen, kreves at bruken hadde vært eksklusiv.

Høyesterett stadfestet i Rt. 1982 s. 1541 lagmannsrettens dom (som hadde stadfestet jordskifterettens grensefastsettelse), noe som ga Svartishei eiendomsrett til gårdens ressursområde. Førstvoterende klargjorde at han fant det riktig å kompensere manglende allmenningsrettigheter ved å tilkjenne eiendomsrett til gårdens ressursområde:

Jeg har alt nevnt at den statseiendom det i vår sak skal trekkes grense mot, ikke er allmenning. Det er fra statens side anført at sauebeiting, jakt og fangst i dette området må anses som en allemannsrett. Det er imidlertid uklart hvilket innhold og hvilken beskyttelse denne rett skulle ha. Jeg mener at synspunktet fra Melå-saken må legges til grunn også her. Også et annet forhold gjør det rimelig å legge vekt på behovet: Det dreier seg her om en fjellgård i et område som fra naturens side er slik at utnyttelse av utmarksområdene utvilsomt har vært en viktig forutsetning for å bo der. Det er etter mitt skjønn i samsvar med synspunktene i Melå-saken å la også dette telle med ved vurderingen (s. 1546–1547).

Statens anførsel om at bruken fra Svartishei måtte være eksklusiv, grunnet seg på at også andre hadde beitet med sau i området. Dette ble ikke tillagt vekt av Høyesterett.

Svartishei-dommen førte til at arbeidet til Utvalget for statseiendom ble stilt i bero. At utvalget ikke hadde dømmende myndighet, bidro til at dens utredninger ikke skapte ro, men tvert imot til at sakene ble brakt inn for domstolene, noe som ledet til at flere av utvalgets avgjørelser ble endret av jordskifterettene og i siste instans av Høyesterett. Svartishei-saken var nettopp et

eksempel på det,¹⁰⁸ noe som medvirket sterkt til at utvalget ble erstattet av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms.¹⁰⁹

Utmarkskommisjonen var en særdomstol med mandat lik Høyfjellskommisjonen; med andre ord å avgjøre hvilken grunn staten eier, fastsette grenser mellom statens eiendommer og de tilstøtende, og å fastslå om private parter har bruksrettigheter, herunder allmenningsrettigheter, på arealene staten tilkjennes eiendomsrett til, jf. utmarkskommisjonsloven § 2.

En av Utmarkskommisjonens første saker, sak 3/1987 Skjerstadfeltet (UNT-1987-3), ble avgjort ved dom 26. april 1990. I den prinsipielt viktige avgjørelsen kommer Utmarkskommisjonen til at all såkalt opprinnelig eiet statsgrunn er allmenning:

At spørsmålet om bruksrett er bragt inn, har forårsaket atskillig forvirring vedrørende allmenningsbegrepet. Som det foran er redegjort for, stiller det seg med hensyn til bruk i de forskjellige allmenninger noe forskjellig. Om det på en allmenningsstrekning hviler bruksrettigheter til hugst, beite og seter m.v., avhenger av om det fra gårder eller gårdgrupper ved alders tids bruk er ervervet slik rett. Etter Utmarkskommisjonens mening vil det riktige være å betegne all grunn i vårt land som staten er blitt ansett for å eie i kraft av opprinnelig eiendomsrett, og som uavbrutt og fortsatt er i statens eie, for statsallmenning.¹¹⁰

Dette innebærer at statsgrunnen i Nordland og Troms regnes som statsallmenning uavhengig av om gårdsbrukene i fylkene har hogst- og virkesrett.¹¹¹

Utmarkskommisjonen går for øvrig langt i å påpeke at rettshistorien viser at myndighetene før dommen i Rt. 1918 s. 454 (Veikvatnet) hadde behandlet de såkalte opprinnelige statseiendommene i Nordland og Troms som om de skulle være allmenninger. Det var dermed ikke rettshistorisk belegg for å anta at statsgrunnen i Nordland og Troms sto i en annen stilling enn statsgrunnen i Sør-Norge, og kommisjonen konkluderte med at:

Å si at NL 3-12-3 og NL 3-12-6 «ikke gjaldt» eller «ikke er anvendelig» i Nordland og Troms, er i realiteten det samme som å si at bruk i tro om rett i alders tid på opprinnelig statsgrunn der ikke har hatt lovens vern.¹¹²

¹⁰⁸ Utvalget avga sju utredninger, NOU 1974: 8 *Tromsdalstindområdene*, NOU 1975: 17 *Fagervolltraktene*, NOU 1977: 16 *Stormheimfeltet*, NOU 1977 29 *Moffjellet og Svartisfjellet*, NOU 1980: 40 *Saldalfeltene*, NOU 1980: 41 *Tysfjordfeltet* og NOU 1981: 20 *Tjeldsundfeltet*. Nærmere om dette i Øyvind Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 359–360.

¹⁰⁹ Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms ble opprettet gjennom lov 7. juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjonen for Nordland og Troms som en «etterfølger» til Utvalget for statseiendom. I likhet med da Høyfjellskommisjonen ble opprettet i 1908, ble det ikke funnet grunn til å inkludere Finnmark i Utmarkskommisjonens mandat. Det ble begrunnet slik: «Årsaken til dette er at eiendomsforholdene i Finnmark fylke etter gjeldende rett står i en annen stilling enn i Nordland og Troms. [...] Ved salg og bortfeste av statsgrunn til private er eiendomsgrensene stort sett blitt fastlagt på forhånd slik at fastlegging av grenser mellom statsgrunn og privat grunn ikke volder vansker på samme måte som i Nordland og Troms», Ot.prp. nr. 59 (1984–85) s. 13.

¹¹⁰ UNT-1987-3, punkt 7.1.1, nest siste avsnitt (s. 71 i den maskinskrevne dommen).

¹¹¹ Se Thor Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 27.

¹¹² UNT-1987-3, punkt 7.1.2, tredje avsnitt (s. 73 i den maskinskrevne dommen).

Utmarkskommisjonen kom etter dette (lenger nede i avsnitt 7.1.2) til at «det må være riktig å si at statsgrunn i Nordland og Troms *fortsatt er statsallmenning* så langt slik grunn ikke ved eller via salg eller andre rettsendrende omstendigheter har mistet sin karakter som allmenning» (vår utheving). Til tross for denne erkjennelsen førte de konkrete vurderingene av den stedfunne bruken og den «festnede» tilstanden i trakten til at bøndene bare ble kjent berettiget til beite (og ikke hogst) innenfor tvisteområdet.

I Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad) ble Utmarkskommisjonens avgjørelser stadfestet så langt de var påanket. Staten anket imidlertid ikke spørsmålet om beiterett på allmenningsrettslig grunnlag. At statsgrunnen var statsallmenning, ble dermed rettskraftig avgjort. Dette var imidlertid en allmenning uten virkesrett. Førstvoterende i den enstemmige dommen fant ikke grunn til at den etablerte rettstilstanden burde endres, selv om den kunne være urettmessig:

Etter Veikvatnet-dommen er det gått over 70 år. Uansett hvordan det måtte være med den opprinnelige allmenningsrett, er det nå gått så lang tid etter at staten rent faktisk etablerte seg som vanlig eier av skogen, at dette forhold nå for lengst har festnet seg. Det dreier seg om et tidsrom på minst 150 og kanskje 200 år. Det kan spørres om det er rimelig at gårdbrukere i Nordland skal ha en svakere stilling når det gjelder utnyttelse av statens umatrikulerte grunn enn gårdbrukere ellers i landet. Hvis den etablerte tilstand skal endres, må dette imidlertid skje ved en lovendring eller ved tiltak fra staten som grunneier.¹¹³

Førstvoterende uttalte videre at de ankende parter således ikke kunne gis medhold på verken allmenningsrettslig eller privatrettslig grunnlag.

Når det gjelder fiskeretten, kom Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, i tråd med tidligere rettspraksis, i Kampen/Hjertind-feltet (UNT-1994-1), til at det ikke eksisterer slik rett på statens grunn i Nordland og Troms. Det samme må legges til grunn for jaktretten. Beiterett for bufe på allmenningsrettslig grunnlag ble imidlertid anerkjent av staten i det den ikke anket spørsmålet etter sak 3/1987 Skjerstadfeltet. I Rt. 1996 s. 1232 (Tysfjord) s. 1249 var partene, med henvisning til Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad) enige om at brukene innen feltet tilkjennes beiterett på allmenningsrettslig grunnlag.¹¹⁴

Utmarkskommisjonens virksomhet ble avsluttet med domsavsigelse 1. april 2004 i sak UNT-2002-3 (Storvatnet i Steigen og Sørfold Nord). Da hadde den behandlet 36 saker.¹¹⁵

Utmarkskommisjonens dom i Skjerstadsaken (UNT-1987-3) med erkjennelse av at statsgrunnen i Nordland og Troms var statsallmenning, åpnet sammen med dommen i Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad) for en debatt om innføring av fjellstyrer og utvidelse av fjellovas

¹¹³ Rt. 1991 s. 1311 på s. 1321.

¹¹⁴ Om de nevnte avgjørelsene fra Utmarkskommisjonen og Høyesterett, se Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 155–156.

¹¹⁵ Nærmere om Troms og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms i Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 359–370.

virkeområde til å omfatte Nordland og Troms.¹¹⁶ Fjellova og fjellstyreordningen ble imidlertid ikke innført for de hålogalandske allmenningene, slik det ble for de sør- og midtnorske allmenningene etter rettsavklaringen i Høyfjellskommisjonen.

I 2001 ble Samerettsutvalget gjenoppnevnt. Det fikk bl.a. i mandat å utrede spørsmålet om den samiske befolkningens rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i de samiske områdene utenfor Finnmark.¹¹⁷ Dermed ble spørsmålet om innføringen av fjellova i Nordland og Troms nok en gang satt i bero i påvente av Samerettsutvalgets utredning (se nedenfor).

Konklusjonen etter at Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms har avklart rettsforholdene for statsgrunnen i de to fylkene, er at det er allmenningsrett på statsgrunnen i Nordland og Troms. Denne allmenningsretten er imidlertid avgrenset til ikke å omfatte den verdifulle hogstretten. Det burde samtidig tilsi at det ikke er grunn til å nekte lokalbefolkningen deltakelse og medbestemmelse i forvaltningen av statsgrunnen i Nordland og Troms – hvor bygdefolket tradisjonelt har brukt og høstet av naturen. Ordningen med å innføre kommunalt oppnevnte fjellstyrer eller regionale utmarksstyrer i Nordland og Troms har likevel latt vente på seg.

2.3.4 Samerettsutvalgets forslag om Hålogalandsallmenningen

I 2001 ble Samerettsutvalget gjenoppnevnt for å utrede rettigheter til land og vann i de samiske områdene utenfor Finnmark. Det fikk i mandat å gi en redegjørelse dels for historiske forhold og gjeldende rett for bruken av land og vann i disse områdene og dels en begrunnet vurdering av hvilke endringer i rettstilstanden som anses ønskelige.¹¹⁸ I desember 2007 la utvalget fram sin utredning, NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. I utredningen redegjøres det for historiske forhold og for behovet for endringer i gjeldende rett. Utvalget la også fram bakgrunnsutredningen NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms*.

Utvalget har foreslått en rekke lovendringer som legger til rette for å gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene. Utvalget har fremmet tre hovedforslag: en lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser, en lov om grunnforvaltning (Hålogalandsloven) og en lov om konsultasjoner og saksbehandling. Kort sagt er disse tre lovforslagene motivert ut fra et ønske om å møte de folkerettslige forpliktelsene etter ILO-konvensjon nr. 169, henholdsvis om å identifisere og sikre urfolks landrettigheter etter artikkel 14, om å sikre urfolks styrings- og forvaltningsrett etter artikkel 15 og om å konsultere urfolk etter artikkel 6, jf. også artikkel 7 og 15.

¹¹⁶ Se f.eks. Thor Falkanger, *Fjellovens anvendelse i Nordland og Troms* (utredning for Norges Bondelag), 1998 (upubl., 13 s.).

¹¹⁷ NOU 2007: 13, s. 139.

¹¹⁸ NOU 2007: 13, s. 31 (lovforslagets § 1), 69 og 138–139.

Kartleggingslovforslaget, som har et samlet utvalg bak seg, vil innebære at det opprettes en rettskartleggingskommisjon og en utmarksdomstol for de tradisjonelle samiske områdene utenfor Finnmark etter modell av tilsvarende ordninger for Finnmark.¹¹⁹ Med bakgrunn i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) og 14 (3) og praksis fra ILOs håndhevingsorganer har utvalget kommet til at Norge må gjennomføre en rettskartlegging av områdene hvor samene kan ha krav på å få anerkjent bruks- og eierrettigheter også utenfor Finnmark. Krav om særdomstol kan ifølge utvalget neppe utledes av ILO-konvensjonen. Samerettsutvalget har imidlertid kommet til at en særdomstol er best i tråd med de uttalte norske målsettingene om lojalt å oppfylle ILO-konvensjonens bestemmelser og formål.¹²⁰

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget foreslo også å opprette en ny forvaltningsordning som betyr at eierrådigheten til statsgrunn i Nordland og Troms overføres til et nytt eierorgan kalt Hålogalandsallmenningen, derav navnet «Hålogalandsloven».¹²¹ Hålogalandsallmenningen vil, på samme måte som Finnmarkseiendommen, være et selvstendig rettssubjekt. Etter forslaget skal det ha et styre på seks medlemmer hvor Sametinget, Troms fylkesting og Nordland fylkesting hver oppnevner to medlemmer.

Forslaget til Hålogalandslov har etter sin karakter mer av fjellovas system og organisering i seg enn Finnmarksloven. Blant annet foreslås det at de fornybare naturressursene (bruksrettighetene) skal forvaltes av seks regionale utmarksstyrene, og at inntekter fra allmenningen skal tilbakeføres til lokalsamfunnet. Utmarksstyrene skal oppnevnes av kommunestyrene i vedkommende region i fellesskap. Styrene vil dermed ha et interkommunalt preg, men fordi de vil ha grunnlag i en særlov, vil de ikke være interkommunale i kommunelovens forstand. På samme måte som fjellstyrene i statsallmenningene vil de tvert imot være frittstående organer som er underlagt verken Hålogalandsallmenningens styre eller de kommunene som oppnevner utmarksstyrene.¹²² Selv om lovforslaget har trekk fra fjellova, skiller det seg klart fra denne når det gjelder forvaltningsorganets nærhet til lokalbefolkningen og dermed dem som har opparbeidede rettigheter i allmenningen.

Etter modell av fjellova § 12 tredje ledd er det foreslått en bestemmelse som forplikter Hålogalandsallmenningen, etter at denne har avsatt midler til egen drift, til å tilbakeføre festeinntekter og andre grunneierinntekter til de lokalsamfunnene hvor disse inntektene er skapt.¹²³

Reindriften skal være representert i utmarksstyrene, og i den forbindelse foreslo et mindretall i utvalget at loven også skulle gis anvendelse på de sørsamiske områdene i Trøndelag og Innlandet fylker. Et annet mindretall i utvalget ønsket å beholde en Statskog-modell i revidert form.

¹¹⁹ Dette er drøftet i NOU 2007: 13, s. 431–590.

¹²⁰ NOU 2007: 13, s. 71 og 452–453.

¹²¹ Dette er drøftet i NOU 2007: 13, s. 591–732.

¹²² NOU 2007: 13, s. 74 og 692–693.

¹²³ NOU 2007: 13, s. 73 og 667–668.

Samerettsutvalget foreslo også en forvaltningsordning for de samiske områdene i Trøndelag og Hedmark basert på en revidert fjellov som sikrer reindriftssamisk representasjon i fjellstyrene og et bedre inngrepsvern i større grad enn det dagens lovgivning gjør.¹²⁴

Samerettsutvalget forslag til lov om konsultasjoner og saksbehandling ble i en noe revidert og mer kortfattet utgave fremmet av regjeringen Solberg i 2018, og etter en ny høringsrunde ble det 11. juni 2021 vedtatt som et nytt kapittel 4 i sameloven.¹²⁵

Lovforslagene er i betydelig grad drøftet og analysert i rettsteorien.¹²⁶

2.3.5 Revisjon av fjellova og ny debatt

Mens lovproposisjonene for Hålogalandsloven og de øvrige av Samerettsutvalgets forslag lot vente på seg, oppnevnte Landbruks- og matdepartementet i 2016 et utvalg for å utrede en ny fjellov, omtalt som Statsallmenningslovutvalet.¹²⁷ Selv om mandatet for utvalget ikke omfattet allmenningene i Nordland og Troms, berører det i stor grad Samerettsutvalgets forslag for de samiske områdene som ligger innen statsallmenningene i Midt-Norge. Det er derfor ikke utenkelig at dette utvalgets arbeid har bidratt til at departementet har ventet med å fremme en proposisjon for en Hålogalandslov og en kartleggingslov.

I juni 2017, i forbindelse med behandlingen av regionreformen (og før Statsallmenningslovutvalet la fram sin utredning), vedtok Stortinget å be regjeringen utrede å gi fjellova samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense. Det var i forslaget lagt føringer om at Statskog beholder ansvaret for skogressursene, og at Finnmarksloven videreføres innenfor den tidligere fylkesgrensen for Finnmark, men ikke utvides til nye geografiske områder som følge av fylkessammenslåingen.

Av Sametingets ILO-rapport fremkommer det at vedtaket kom overraskende på Sametinget og ble fattet uten forutgående konsultasjoner.¹²⁸ Sametinget oppfatter fremgangsmåten som et forsøk på å overkjøre de prosesser det til nå har vært bred enighet om å gjennomføre for å utrede og sikre samiske rettigheter til land og vann i hele det samiske området. Sametinget hevdet videre at vedtaket bryter med den forståelsen som ble etablert mellom de samiske organisasjonene og regjeringen ved nedsettelsen av Samerettsutvalget i 1980, og som samepolitikken hittil har vært bygget på. Det ble også anført at dette kan forstås som et uttrykk for at det gjenoppnevnte Samerettsutvalgets forslag ikke vil bli fulgt opp.

¹²⁴ NOU 2007: 13, s. 76 og 743–769.

¹²⁵ Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

¹²⁶ Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 345–47, Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 264–286 og Fredrik Chr. Brøgger, «Hålogalandsloven; Naturbruk uten naturvern i nord», *Nytt norsk tidsskrift*, nr. 1–2 2010, s. 231–37.

¹²⁷ Dette utvalgets arbeid og forslag er beskrevet ovenfor i punkt. 2.1.5.

¹²⁸ Sámediggi/Sametinget, Sametingets ILO-rapport 2018 for perioden 1. juni 2013 til og med 31. mai 2018 s. 18 (avsnitt 64).

Avslutningsvis i ILO-rapporten (avsnitt 64) påpeker Sametinget at en utredning om å innføre fjellova i Troms og Nordland må skje som ledd i oppfølgingen av Samerettsutvalgets forslag og inngå i en helhet der Statskogs posisjon som eier av grunnen også må endres. Samtidig må det inngås ordninger som sikrer reell mulighet til å få fastsatt eier- og bruksrettigheter ved dom. Fra Sametingets side har norske myndigheter blitt gjort oppmerksom på dette, og Sametinget uttalte at det ønsker en snarlig oppfølging av Samerettsutvalgets forslag. I skrivende stund (juni 2022) kan det konstateres at dette ikke har skjedd.

Lederen av Statsallmeningslovutvalet, Karl Arne Utgård, har gått ut i mediene og argumentert for at fjellova passer godt for områdene i Nordland og Troms.¹²⁹ Bakgrunnen for Utgårds engasjement var en pressemelding fra statsråd Helleland (H) 21. juni 2021 hvor regjeringen fastslår at den ikke ønsker å følge opp Stortingets vedtak fra juni 2017 om å gi fjellova anvendelse, men i stedet ønsket å utrede en ny forvaltningsordning. Dette kan både forstås som at Hålogalandslovens forvaltningsordning skal utredes videre, og som at det skal igangsettes en helt ny lovutredning.

2.3.6 Rettstvisten om hvorvidt fjellova kan gjøres gjeldende i Nordland og Troms

I 2017 vedtok Beiarn og Bardu kommuner å opprette fjellstyre i henhold til fjellova § 3, ut fra det synspunkt at statens grunn i disse kommunene er statsallmenninger, og at fjellova dermed gjelder for disse områdene. Landbruks- og matdepartementet påpekte i brev samme år at fjellova ikke gjelder for statens grunn i Nordland og Troms, og at kommunene ikke har hjemmel til å vedta at fjellova gjelder for statens grunn i disse områdene, eller til å oppnevne fjellstyre.

Den 2. juli 2021 tok de to kommunene ut søksmål mot staten ved Landbruks- og matdepartementet og mot Statskog SF med påstand om at fjellova kommer til anvendelse for statsgrunn i disse to kommunene, at kommunene hadde kompetanse til å oppnevne fjellstyre, og videre at kommunenes vedtak om å oppnevne fjellstyre er gyldig. Staten og Statskog SF påsto under rettssaken at søksmålet avvist, noe Salten og Lofoten tingretten tok til følge.¹³⁰

Den 7. februar kom Hålogaland lagmannsrett til at søksmålet blir å fremme for spørsmålet om at fjellova gjelder for statsgrunn i de to kommunene.¹³¹

Lagmannsretten la til grunn at Beiarn og Bardu kommuner hadde tilstrekkelig rettslig tilknytning til kravet. Sett hen til kravets innhold, og bakgrunnen for at kravet ble reist, hadde kommunene og de lokale interessene de representerer, et reelt behov for rettsavklaring og også et beskyttelsesverdig behov for å få dom overfor staten.

¹²⁹ Karl Arne Utgård, «Ny fjellov høver godt i Nordland og Troms», debattinnlegg i avisa *Nordlys* 25. juni 2021, <https://www.nordnorskdebatt.no/ny-fjellov-hover-godt-i-nordland-og-troms/o/5-124-130529> (sist besøkt 18. juni 2021).

¹³⁰ Salten og Lofoten tingrett, kjennelse 7. oktober 2021 (TSOL-2021-97527).

¹³¹ Hålogaland lagmannsrett, kjennelse 7. februar 2022 (LH-2021-167591).

Norges Fjellstyresamband mfl. har anmodet om at saken blir forsøkt løst på det politiske plan gjennom dialog om lokal forvaltning av statsgrunnen i Nordland og Troms.¹³² Staten ved Landbruks- og matdepartementet og Statskog SF har imidlertid anket Hålogaland lagmannsretts kjennelse til Høyesterett. De to kommunene har prinsipielt påstått anken avvist. Anken er i skrivende stund ikke behandlet av Høyesterett.

2.4 Finnmarkseiendommen

2.4.1 Beskrivelse i ord og tall

Finnmarkseiendommen, på samisk Finnmárkkuopmodat, forkortet *FeFo*, er et eget rettssubjekt som er hjemmelshaver til den usolgte (tidligere umatrikulerte) grunnen i Finnmark, som også betegnes med samme navn. Finnmarkseiendommen overtok de faste eiendommene i Finnmark fylke som Statskog SF enten hadde grunnbokshjemmel til eller eide uten å ha grunnbokshjemmel til da Finnmarksloven kapittel 2 trådte i kraft 1. juli 2006, jf. Finnmarksloven § 49.

Finnmarkseiendommen har hjemmelen til et sted mellom 93 og 96 prosent av Finnmarks totale areal på 48 633 km². Det vil si at Finnmarkseiendommen dekker et areal på mellom 45 200 og 46 700 km².¹³³ Av dette er 0,6 millioner dekar, beliggende i kommunene Alta, Porsanger, Sør-Varanger og Karasjok, produktiv barskog (furu). Furuskogen i Finnmark består i stor grad av forholdsvis ung skog slik at driften i dag er basert på tynning uten sluttavvirkning. Det betyr at økonomisk er driften et mer eller mindre nullsumspill, men likevel viktig for å øke fremtidig verdi av skogen. I dag har Finnmarkseiendommen skogsdrift bare i Pasvik i Sør-Varanger kommune.¹³⁴

Store deler av kystlinjen i Finnmark, som måler 5400 km, forvaltes også av Finnmarkseiendommen, noe som innebærer forvaltning av lakseplasser.

På samme måte som Statskog SF i Nordland og Troms forvalter Finnmarkseiendommen, gjennom et enhetlig styre og en tungt bemannet administrasjon, både grunneierretten og de fornybare naturressursene (bruksrettighetene). Forvaltningen er regulert gjennom Finnmarksloven og har som formål å legge til rette for at grunnen og naturressursene i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte, til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, bruk av utmark, næringsdrift og samfunnsliv, jf. Finnmarksloven § 1.

Finnmarks befolkning har spesifikke rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn basert på alders tids bruk. Disse rettighetene er nærmere regulert i Finnmarksloven kapittel 3.

¹³² Brev fra Norges Fjellstyresamband mfl. til statsrådene Sandra Borch i Landbruks- og matdepartementet og Bjørn Arild Gram i Kommunal- og distriktsdepartementet «Anmodning om møte om lokal forvaltning av statsgrunn i Nordland og Troms», datert 9. mars 2022.

¹³³ E-post fra Finnmarkseiendommens direktør Jan Olli, datert 19. april 2020. FeFo mangler presise arealoppgaver. Om Finnmarkskommisjonens konklusjon for felt 4 Karasjok blir stadfestet av domstolene, vil arealet til FeFo være redusert med ca. 6800 km².

¹³⁴ E-post fra Finnmarkseiendommens direktør Jan Olli 26.04.22.

Rettsforholdene til den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark har lenge vært, og er fortsatt, uklare. Selv om Samerettsutvalgets rettsgruppe i 1993 konkluderte med at staten var grunneier til all usolgt grunn i Finnmark,¹³⁵ fant Justisdepartementet og regjeringen Bondevik at det etter gjeldende rett vanskelig kunne konkluderes med at statens eiendomsrett kunne opprettholdes.¹³⁶ Hjemmelen til grunnen ble derfor midlertidig overført til Finnmarkseiendommen, samtidig som det ble iverksatt en rettskartleggingsprosess for å fastslå omfanget og innholdet av de bruks- og eierrettighetene som samer og andre har på grunnlag av hevd eller alders tids bruk.¹³⁷

Finnmarkseiendommen bevilger deler av sitt overskudd, jf. Finnmarksloven § 15, til spesifikke samiske formål.

Under Giisá tradisjonskunnskap (2021) er følgende bevilget: Bávttajohgiera siida: kr. 40.000 til kurs i isfiske under isen og utnyttelse av bær, Opplæringskontoret i Finnmark: kr. 40.000 til opplæring i samisk tradisjonsmat og urter, Nuorta Finnmárkku Sámiid duodji: kr. 40.000 kroner til kurs i plantefarging- og emnesamling, Jan Ole Buljo: kr. 30.000 til opplæring av barn og unge i andejakt og sikfiske, Jørgen M Eira: kr. 30.000 til kurs i skjæring av sennagress, Syvstjerna i Hammerfest: kr. 30.000 kroner til video om sjøsamisk båtbyggertradisjon

Under Giisa tradisjonskunnskap (2022) er følgende bevilget: Mearrasiida: kr. 40.000 til studietur til Grønland for å skape næring av selskinn, Protect Sápmi: kr. 300 000 per år i 5 år, Kompetansesenter for reindrift – Giisa Finnmarkslov i fjord: kr. 600.000, UiT – Giisa Finnmarkslov i fjor: kr. 346.000, Krisestøtte til reindrift i 2020: kr. 2 mill., Boaššu/Foodlab kr. 900 000.

2.4.2 Historisk utvikling og oppfatningene om statens eiendomsrett

I norsk sammenheng har Finnmark rettslig sett stått i en særstilling. Dette kan forklares både med at området seint kom inn under norsk suverenitet, og med at området lenge i stor grad var bebodd av samer. Det har fra siste halvdel av 1800-tallet og gjennom store deler av 1900-tallet eksistert en

¹³⁵ NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*, s. 266.

¹³⁶ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*, s. 43.

¹³⁷ Jf. Finnmarksloven § 5 tredje ledd, som lyder: «For å fastslå omfanget og innholdet av de rettighetene som samer og andre har på grunnlag av hevd eller alders tids bruk eller på annet grunnlag, opprettes en kommisjon [Finnmarkskommisjonen] som skal utrede rettigheter til land og vann i Finnmark, og en særdomstol [Utmarksdomstolen for Finnmark] som skal avgjøre tvister om slike rettigheter.» Se også Falkanger og Falkanger, *Tingsrett*, 9. utg., Oslo 2022, s. 56–57.

oppfatning om at staten eller Kongen helt fra slutten av 1600-tallet har betraktet seg som eier av all usolgt jord i Finnmark.¹³⁸ Staten var dermed å betrakte som eier også i 1993.¹³⁹

Oppfatningen samsvarer ikke med 1700-tallets kilder slik som major Schnitlers undersøkelser på 1740-tallet, lappekodisillen av 1751 og amtmann Fieldsteds korrespondanse med rentekammeret og forarbeidene til Kgl. res. 8. juni 1775 ang. Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning.¹⁴⁰ Disse kildene synliggjør klare myndighetsoppfatninger om rettigheter til land og vann for befolkningen i Finnmark, hvor Kongen ikke nevnes som jordeier. De bebodde strekningene langs fjordene og elvedalene kunne mer sannsynlig beskrives som jordfellesskap eller bygdeallmenninger. Kildene synliggjør også at nevnte resolusjon ikke initierte jordoverdragelse, men det som best kan karakteriseres som deling av jordfellesskap, noe dens tittel også peker på.¹⁴¹ Videre eksisterer det dokumentasjon på at det i Varangerområdet i Øst-Finnmark eksisterte individuelle (delte) eiendommer lenge før den første offentlige jorddelingen fant sted i dette området.¹⁴²

På midten av 1800-tallet endret rettsoppfatningen seg drastisk. Statens oppfatning ble da preget av at befolkningen verken har vært betraktet som grunneiere, eller som rettighetshavere på annet grunnlag, til jorda i Finnmark. Statens eiendomsrett kom da også til uttrykk i lovs form i jordsalgsloven av 1863.¹⁴³ Loven bygde på en forutsetning om at den usolgte grunnen i Finnmark var eid av staten.

¹³⁸ Se Brandt, Fr., *Tingsretten, fremstillet efter den norske Lovgivning*, Kristiania 1867 (2. utg. 1878, 3. utg. 1892), Spilling, *Av Finmarkens skogret*, 1919, Gjelsvik, *Norsk tingsrett*, 1919 (2. utg. 1926, 3. utg. v/ Erik Solem 1936). Se også Gudmund Sandvik, «Statens grunn i Finnmark. Et historisk perspektiv», vedlegg 1 til NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*, s. 334–380 hvor Sandvik på s. 359 mener å påvise «at rettsoppfatningen har vært sammenhengende og enhetlig tilbake fra 1693».

¹³⁹ NOU 1993: 34 s. 266.

¹⁴⁰ Se Øyvind Ravna, «Den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark: Jordfellesskap fremfor statlig eiendom?», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2020, s. 230–236; Øyvind Ravna, «Nye perspektiver på retten til jorda i Finnmark», under publisering i *Historisk tidsskrift*. Se også Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4, bind 1.

¹⁴¹ Kongelig Resolution 8. juni 1775 ang. Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og Skyldlægning sammesteds. Se Ravna, Øyvind, «Jordinddelingene i Finnmark: var de Norges eldste offentlige utskiftinger?», *Kart og Plan* 2021, s. 79–86.

¹⁴² Registeringssentralen for historiske data, UiT, har omsatt og digitalisert Kirkebok nr. 2 for Vadsø 1764–1821, her er et eksempel: <https://rhd.uit.no/kirkebok/kbliste.aspx?kb=v&RR=47339> (23.05.22). Se også Øyvind Ravna, «Nye bidrag til eiendomshistorien i Finnmark», *Heimen* 2017 s. 6–27 på s. 18–21.

¹⁴³ Lov 22. Juni 1863 om avhendelse av Statens jord i Finmarkens Landdistrict.

Bygdefolkenes eksisterende allmenningsrett¹⁴⁴ ble samtidig erstattet med at rett til beite for husdyr måtte være angitt for et bestemt antall dyr på eiendommens skjøte, utstedt av staten.¹⁴⁵

Til tross for at Finnmark ikke har mye drivbar skog, har tilgangen til skogressursene, som i Nordland og Troms, spilt en sentral rolle for rettsutviklingen. I 1864, i tilknytning til en straffesak om ulovlig uttak av trevirke i *Statens skoge i Alten*, uttalte regjeringsadvokaten:

Finmarken, det gamle Skatteland uden fastboende jordbrugende Indvaanere, er som bekjendt taget i uindskrænket Besiddelse og kolonisert af selve Kronen. Den fuldt organiserede Stat underlagde sig det herreløse af Nomader gjennem farne Land som Eiendom ganske som en Privatmand, der ikke er bunden af andres Rettigheder. Hele Finmarken da væsentlig en Skovmark, blev en Krondomæne.¹⁴⁶

Regjeringsadvokaten avsluttet innlegget med å anføre at lovgivningen for Finnmark måtte bli vesensforskjellig fra den som gjaldt i riket for øvrig. Uttalelsen kan betraktes som en legitimering av det grunnbeslaget som de facto fant sted gjennom vedtakelsen av jordsalgsloven året før.

De privateide eiendommene som ble oppmålt etter 1863, begrenset seg til mindre bruk og rydningsplasser, ulikt de langt større grunneiendommene jordeiere har i nabofylket og ellers i landet. Med loven fulgte det også en oppfatning om at skogen og fjellviddene ikke lenger var allmenning, og at folk verken hadde eier- eller bruksrettigheter så sant det ikke fulgte av statlig utstedte adkomstdokumenter.¹⁴⁷ Dette er senere ble omtalt som *læren om statens umatrikulerte grunn*. I Rt. 1914 s. 509 (*Statens skoge i Alten*) uttaler da også Høyesterett at statens skoger i Finnmark ikke er allmenning. Dommen, som må ses i lys av den nevnte «læren», var et resultat av den restriktive skogforvaltningen som utviklet seg utover i siste halvdel av 1800-tallet.¹⁴⁸

Oppfatningen om staten eiendomsrett ble videreført i jordsalgsloven av 1902. Loven er for øvrig beryktet for sitt språkkrav, hvor det ble fastslått at salg av jord bare kunne skje til norske statsborgere, under særlig «hensyn 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».¹⁴⁹

For Karasjok kan det vises til at Finnmarkskommisjonen har funnet at samebyen/siidaen Ávjovárris rådighet over siidaens landområder i 1751 kunne likestilles med eiendomsrett slik begrepet den gang ble brukt, og at den dansk-norske

¹⁴⁴ Allmenningsretten var forankret i Christian den 5s Norske lov av 1687, tredje bok, 12. kapittel artikkel 3 fram til 1863-loven trådte i kraft.

¹⁴⁵ Reglement av 2. juni 1864, se NOU 1993: 34, s. 110.

¹⁴⁶ Tilsvar fra regjeringsadvokaten 18. mai 1864 i sivil sak mot Erik Salomonsen Elvebakken mfl. om hogstrett, gjengitt fra NOU 1993: 34, s. 96.

¹⁴⁷ I eldre teori festnet denne oppfatningen seg tidlig, se for eksempel Fredrik Brandt, *Tingsretten fremstillet efter Den norske Lovgivning*, Kristiania 1867, s. 194 (3. utg. 1892 s. 188), og Nikolaus Gjelsvik, *Norsk tingsret*, Kristiania 1919, s. 113.

¹⁴⁸ En samtidig dokumentasjon av denne restriktive skogvernpolitikken finner vi hos Knut Spilling, *Av Finmarkens skogret*, Bilag til *Norsk Retstidende* 1919 no. 4–6.

¹⁴⁹ Lov 22. mai 1902 nr. 7 om Afhændelse af Statens Jord og Grund i Finmarkens Amts Landdistrikt, lovens reglement § 1.

statens senere disposisjoner ikke endret på dette. Videre viser kommisjonen at statens disposisjoner fram til 1863, som bl.a. omfattet oppmåling og skyldsetting av 10 eiendommer mellom 1811 og 1814 og tre i 1862, ikke var «jordutvisning» eller overføring, men formaliseringer av en etablert tilstand.¹⁵⁰

Fra jordsalgsloven av 1902 ble oppfatningen om statens eiendomsrett videreført i jordsalgsloven av 1965. I stedet for å forsøke å reparere manglende legitimitet i 1863-loven, proklamerte Jordsalgslovkomitéen at «så langt tilbake som den norske soge vet å berette, var all jord og grunn i det egentlige Finnmark betraktet som statens eiendom».¹⁵¹ Og da Samerettsutvalgets rettsgruppe la fram sin utredning om retten til jorda i Finnmark, grunnet på en oppfatning om en sammenhengende oppfatning om et statlig eierskap tilbake fra 1693, var det ikke overraskende at den konkluderte med at «staten må anses som eier av de tidligere umatrikulerte arealene i Finnmark. Dette gjelder ikke bare den ytre delen [...], men også den indre delen».¹⁵²

Parallelt med at Samerettsutvalget drøftet en ny forvaltningsordning for den tidligere umatrikulerte jorda i Finnmark, og at Samerettsutvalgets rettsgruppe vurderte hvem som eide denne grunnen,¹⁵³ ble grunnen matrikulert.¹⁵⁴ Med registerbetegnelse og grunnbokshjemler på plass kunne eiendomsretten i 1993 overdras til Statskog SF, som nettopp var etablert gjennom en omorganisering av Direktoratet for statens skoger, for en symbolsk kjøpesum.¹⁵⁵

Dette skjedde også parallelt med at Stortinget ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169. Ratifiseringen innebar at Norge ikke bare ble rettslig forpliktet til å anerkjenne samenes eiendoms- og råderett over de landområdene som de tradisjonelt besitter, men også å ta nødvendige skritt for å kartlegge disse landområdene og å sikre effektivt vern av deres eiendoms- og råderett.

¹⁵⁰ Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok, bind 1, s. 118 og 163–164. Kommisjonen konkluderer for øvrig (på s. 218) med at den usolgte grunnen i Karasjok i dag er kollektivt eid av lokalbefolkningen i Karasjok.

¹⁵¹ Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (1962) s. 5. Standpunktet fikk departementets tilslutning i Ot.prp. nr. 48 (1963–64) Om lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke.

¹⁵² NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*, s. 266.

¹⁵³ NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*.

¹⁵⁴ Lov 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendommer (delingsloven) samt forskrift til lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven). Del. av myndighet, fastsatt ved kgl.res. av 19. oktober 1979.

¹⁵⁵ St.prp. nr. 52 (1991–92). Allerede i 1993 ble det reist spørsmål ved om overføringen den gang var lovlig, og om en ikke heller burde ha ventet til forholdene omkring eiendomsretten til den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark var blitt bedre avklart. Senere er spørsmålet gjentatt i flere sammenhenger, se Geir Wulf, «Umatrikulert grunn er blitt til ‘opprinnelig statseiendom’», *Sågat* 23. juni 1993, Jens Iversen, «Ommatrikuleringen av Finnmark», *Posisjon*, 14, nr. 4 2006 s. 6–7 og Ole Chr. Borge og Kristian S. Myrbakk, «Samiske rettsforhold i Finnmark og Statskog SF», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, vol. 111, 1998 s. 182–285 på s. 280.

Samerettsutvalget foreslo i NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur* en forvaltningsordning med kommunalt oppnevnte utmarkstyrer og et overordnet forvaltningsstyre som i stor grad bygget på forvaltningen av statsallmenningene, men tilpasset samiske forhold. Som vi skal se nedenfor, ønsket ikke departementet en slik forvaltningsordning innført.

Ved Finnmarkslovens ikrafttreden 1. juli 2006 ble eiendomsretten overdratt til Finnmarks befolkning representert ved Finnmarkseiendommen. Grepene som ble tatt for å sikre lojal oppfyllelse av forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 169, kunne ha bidratt til å reparere den manglende hjemmelen som hadde hengt ved eiendomsretten til grunnen i Finnmark siden 1863. Slik skulle det ikke gå; i stedet for at det midlertidige organet Finnmarkseiendommen har bidratt til å fastslå at andre har rettigheter til grunn og forvaltning, slik forarbeidene forutsetter,¹⁵⁶ har organet i de rettssakene som har kommet opp etter fremleggingen av Finnmarkskommisjonens rapporter, uten unntak prosedert på at det er rette eier til hele det området det fikk hjemmel til i 2006.

Rettskartleggingen drøftes i punkt 2.4.4 nedenfor.

2.4.3 Finnmarksloven

Finnmarksloven er et resultat av den samerettslige utviklingen som hadde sitt utspring i Alta-saken, og som bl.a. ledet til at regjeringen Nordli oppnevnte *Samerettsutvalget* i 1980.¹⁵⁷ Utvalget fremmet en rekke tiltak for å ivareta hensynet til samisk språk, kultur og levemåte. Sentralt her var forslaget om en lov om forvaltning av den umatrikulerte grunnen i Finnmark, hvor det ble foreslått at denne ble overført til et selvstendig eierorgan, kalt Finnmark grunnforvaltning. Til dette organet skulle Sametinget og Finnmark fylkesting oppnevne likt antall representanter til styret.

Som nevnt ble det også foreslått en lokalforankret utmarksforvaltning med utmarksstyrer og adgang til å fastlegge bygdebruksområder. Samerettsutvalget begrunnet det med at det ikke var tilstrekkelig å gi kommunens innbyggere sterkere bruksrettigheter om hovedhensynene bak ordningen skulle oppnås: «De må ved sine organer også gis innflytelse på bruken av sine goder.»¹⁵⁸

Justisdepartementet ønsket imidlertid ikke å innføre en lokalforankret utmarksforvaltning. Selv om departementet erkjente at «de faktiske bruksforhold i fylket har hatt store likhetstrekk med allmenningene sør i landet med omfattende og regelmessig bruk av utmark uavhengig av grunneier, og med oppfatninger hos brukerne om at dette er 'noe vi har rett til'», argumenterte det med at «[a]llmenningsrett ble aldri etablert i Finnmark».¹⁵⁹ Departementet begrunnet videre sitt

¹⁵⁶ Innst. O. Nr. 80 (2004–2005) s. 17.

¹⁵⁷ Samerettsutvalget ble opprettet ved Kronprinsregentens res. 10. oktober 1980, etter forslag fra Justisdepartementet, se NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*, s. 42.

¹⁵⁸ NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, s. 222.

¹⁵⁹ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 96.

standpunkt med at det ved en lokal, kommunal forvaltning vil være en fare for at oversikten over den totale utmarksbruken forsvinner:

Dette vil kunne skade en ønsket og hensiktsmessig disponering av ressursene i sin helhet. Både de fornybare og de ikke-fornybare ressursene bør forvaltes enhetlig. Hensynet til en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av ressursene taler med dette for at utmarksressursene forvaltes samlet.¹⁶⁰

I departementets og regjeringens forslag til Finnmarkslov skulle i stedet grunnen eies og forvaltes av Finnmarkseiendommen, som også alene skulle forvalte de fornybare naturressursene. Organet skulle ha et styre på seks medlemmer hvor Finnmark fylkesting og Sametinget hver oppnevnte tre medlemmer, og hvor styreleder vervet skulle gå på omgang mellom medlemmene utpekt av oppnevningsorganene. På denne måten mente utøvende myndighet at Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene etter ILO-konvensjon nr. 169 ble oppfylt.

Lovforslaget hadde ingen henvisning til folkeretten. Sammen med at forslaget om lokalforankret utmarksforvaltning med utmarksstyrer og adgang til å fastlegge bygdebruksområder ikke ble tatt med i regjeringens lovproposisjon, førte dette til protester fra Sametinget. Professorene Hans P. Graver og Geir Ulfstein ble derfor oppnevnt til å foreta en folkerettslig vurdering av forslaget. De kom til at det på viktige punkter ikke oppfylte kravene i ILO-konvensjon nr. 169.¹⁶¹ Dette førte i sin tur til konsultasjoner med justiskomiteen om lovforslaget, noe som medførte betydelige endringer i Finnmarksloven. De mest sentrale endringene gjaldt formålsparagrafen, reglene for behandling av endret bruk av utmark, at ILO-konvensjon nr. 169 ble inkorporert i loven, at det ble erkjent at samene har opparbeidede rettigheter til grunnen i Finnmark, og at Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark ble opprettet.¹⁶² Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen omtales i punkt 2.4.4.

Finnmarksloven gir innbyggerne i kommunene i Finnmark rett til å høste naturressurser i et betydelig omfang innenfor kommunen, jf. Finnmarksloven § 22. Bestemmelsen lyder slik:

I samsvar med reglene i kapittelet her og innenfor de rammer som følger av annen lovgivning, har de som er bosatt i en kommune i Finnmark fylke, på Finnmarkseiendommens grunn i kommunen rett til:

- a) fiske etter innlandsfisk med garn,
- b) fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskap i sjøen,
- c) sanking av egg og dun,
- d) hogst av lauvskog til brensel for husbehov,
- e) stikking av torv til brensel og annet husbehov og
- f) uttak av lauvskog til bruk som gjerdestolper og hesjestaur i reindrifts- og jordbruksnæring.

Reindriftsutøvere har samme rett som personer bosatt i kommunen i den tiden reindrift foregår der.

¹⁶⁰ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 98–99, se også punkt 2.4.2 ovenfor.

¹⁶¹ Hans P. Graver og Geir Ulfstein, «Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov», 3. nov. 2003.

¹⁶² Se Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorda i Finnmark*, Oslo 2013, s. 167–176.

Om dette er anerkjennelse av rettigheter ervervet gjennom alders tids bruk eller kun er rettigheter forankret i loven, kan diskuteres. Finnmarkskommisjonen har i sine utredninger lagt til grunn at det er rettigheter som befolkningen har opparbeidet gjennom langvarig bruk.¹⁶³ Kommisjonen har også jevnt over i samtlige utredninger identifisert slike rettigheter – dog i noe amputert form da de berettigede ikke selv kan delta i forvaltningen av rettighetene, jf. HR-2018-456-P (Nesseby).

Finnmarksloven § 23 gir i tillegg befolkningen i Finnmark mer vidtrekkende rettigheter i hele fylket, som bl.a. omfatter jakt og fangst og fiske i vassdrag og fjellvatn med stang og håndsnøre. Bestemmelsen lyder slik:

I samsvar med reglene i kapittelet her og innenfor de rammer som følger av annen lovgivning, har de som er bosatt i Finnmark fylke, på Finnmarkseiendommens grunn rett til:

- a) jakt på storvilt,
- b) jakt og fangst av småvilt,
- c) fiske i vassdrag med stang og håndsnøre,
- d) plukking av multer og
- e) uttak av trevirke til husflid.

Til jordbrukseiendom ligger rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen.

Finnmarksloven § 23 forankrer i annet ledd retten til beite for bufe i det allmenningsrettslige prinsippet om at jordbrukseiendom har «rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen».¹⁶⁴

Finnmarksloven § 24 åpner for at kommunen for inntil 10 år om gangen kan tildele personer eller grupper av personer med tilknytning til en bygd og som har sitt livsgrunnlag helt eller delvis knyttet til utnyttelsen av fornybare ressurser i nærheten av bygda, særskilt rett til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i §§ 22 og 23 på nærmere angitte områder i kommunen. Vi er ikke kjent med at bestemmelsen er benyttet.

Finnmarksloven § 25 gir en tredje persongruppe, en uspesifisert allmennhet (enhver), adgang til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre samt plukking av multer til egen husholdning på Finnmarkseiendommens grunn i tillegg til det som følger av nasjonal lovgivning, som for eksempel friluftsløven.

Finnmarksloven § 26 åpner for at Finnmarkseiendommen kan tildele lokale organisasjoner særskilt rett til å forvalte jakt og fiske. Paragraf 24 og 26 omtales nærmere i punkt 4.3.4.

Finnmarkseiendommen har også kompetanse til å fastsette nye og endrede forvaltningsregler med hjemmel i Finnmarksloven § 27. Man kan særlig merke seg femte ledd, som sier at «Finnmarkseiendommen kan for nærmere angitte områder fastsette innskrenkninger i adgangen til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i første ledd dersom hensynet til ressursen tilsier det.

¹⁶³ Se som eksempel Finnmarkskommisjonens rapport felt 4 Karasjok, s. 64 ff.

¹⁶⁴ Dette er en regel som gjenfinnes i allmenningslovgivningen, jf. fjellova § 15 første ledd og bygdeallmenningsloven § 6-1 første ledd.

Kommuner, myndigheter for vilt og fiske mv. og organisasjoner for brukere som berøres, skal høres på forhånd».

Finnmarkseiendommens beslutninger om innskrenkninger som nevnt i femte og sjette ledd, kan påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven, jf. § 27 sjuende ledd.

2.4.4 Rettskartleggingen gjennom Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark

Samerettsutvalget forslag om å overføre statsgrunnen til et nytt, selvstendig eierorgan ble, som vi har sett, gjort til en del av regjeringen Bondeviks forslag til Finnmarkslov. Parallelt med at Samerettsutvalget drøftet en ny forvaltningsordning for grunnen i Finnmark, ratifiserte Stortinget ILO-konvensjon nr. 169. Det innebar at Norge ikke bare ble rettslig forpliktet til å anerkjenne samenes eiendoms- og råderett over de landområdene som de tradisjonelt besitter, men også til å ta nødvendige skritt for å kartlegge disse landområdene og videre til å sikre effektivt vern av deres eiendoms- og råderett.

Ratifiseringen var ikke, slik som de øvrige rettsreglene som ble vedtatt av Stortinget for å ivareta samisk kultur, basert på forslag fra Samerettsutvalget. Utvalget mente imidlertid, ut fra en oppfatning om at Indre Finnmark var tradisjonelt samisk område, mens kystområdene i hovedsak var norske, at forslaget oppfylte kravet om eiendoms- og besittelsesrett etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (1) hvis det ble foretatt et rettslig «makeskifte», slik at Finnmark fylkesting og Sametinget fikk lik innflytelse på forvaltningen av hele fylket, og videre at Sametinget ga sitt samtykke til dette.¹⁶⁵ Videre mente utvalget at dette forutsatte at innbyggerne lokalt burde gis innflytelse over bruken av sine goder.¹⁶⁶

Den foreslåtte ordningen ville således overføre den privatrettslige delen av utmarksforvaltningen til kommunene og bygdene. I de samiske kommunene ville dette, fortsatt ifølge Samerettsutvalget, bety at disse sidene av eierrådigheten ble tillagt samiske organer. Utvalget la til grunn at norsk rett som helhet da ville være i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169s formål, og at «den form for eiendomsrett til grunnen i Finnmark som vil bli etablert ved opprettelsen av Finnmark grunnforvaltning, vil samsvare med de krav som stilles i artikkel 14 nr. 1 første setning».¹⁶⁷

De faste eiendommene i Finnmark som Statskog SF hadde grunnbokshjemmel til eller eide uten slik hjemmel, ble overført til *Finnmarkseiendommen* i juli 2006, jf. Finnmarksloven § 45, uten at Finnmarksloven hadde regler om lokal forvaltningsordning med utmarksstyrer og mulighet til å opprette bygdebruksområder.

¹⁶⁵ NOU 1997: 4, s. 222, jf. s. 90 hvor det henvises til Folkerettsgruppa i NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett*, s. 46–47.

¹⁶⁶ NOU 1997: 4, s. 222. Se også punkt 2.4.3 og [note](#) 159.

¹⁶⁷ NOU 1997: 4, s. 93.

Ut fra et ønske om i større grad å sikre en lojal oppfyllelse av ILO-konvensjon nr. 169 foreslo regjeringen, på anmodning fra Stortingets justiskomite, å opprette en dømmende kommisjon til å identifisere bestående rettigheter i Finnmark.¹⁶⁸

Etter konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkesting la justiskomiteens flertall til grunn at rettskartlegging måtte inngå som et sentralt element i Finnmarksloven, og at «det skal opprettes en kartleggende kommisjon og en dømmende særdomstol for å identifisere bestående rettigheter til land og vann i Finnmark».¹⁶⁹ Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark ble på denne måten en del av loven, jf. Finnmarksloven § 5 tredje ledd og kapittel 5.

Forslaget om lokal forvaltning og mulige bygdebruksområder ble imidlertid ikke tatt med i forslaget. Sametinget oppfattet det slik at dette var en del av det som skulle avklares gjennom rettskartleggingen.¹⁷⁰

Finnmarkskommisjonen ble opprettet i 2008 for å utrede rettigheter til land og vann i Finnmark. Denne rettskartleggingen har, som vist, en klar forankring i de plikter Norge påtok seg ved å ha ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. Dette gjelder i særlig grad artikkel 14 (2) og (3), som pålegger signatarstatene både å kartlegge landområder som urfolk tradisjonelt besitter, og å etablere hensiktsmessige ordninger i nasjonal rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk.¹⁷¹

Dette gjenspeiles i kommisjonens mandat, som er å utrede rettigheter til land og vann i Finnmark for å «fastslå omfanget og innholdet av de rettighetene som samer og andre har på grunnlag av hevd eller alders tids bruk eller på annet grunnlag», jf. Finnmarksloven § 5. Mandatet er i § 29 første ledd presisert til «på grunnlag av gjeldende nasjonal rett [å] utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar etter § 49».¹⁷² Av forarbeidene fremgår det at formuleringen «gjeldende nasjonal rett» er valgt for bedre å få fram at det skal tas hensyn til samiske sedvaner og rettsoppfatninger.¹⁷³

Mandatet må ses i sammenheng med Finnmarksloven § 3, som sier at «[l]oven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater», og at «[l]oven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter».

¹⁶⁸ Brev fra Justisdepartementet v/statsråden til justiskomiteen, 14. juni 2004, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 64.

¹⁶⁹ Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 17.

¹⁷⁰ Sven-Roald Nystø, tidligere sametingspresident, meddelelse under vitneoptak for Høyesterett, sak HR-2018-456-P (Nesseby), Vadsø, 10. oktober 2017, se Øyvind Ravna, *Same- og reindriftsrett*, Oslo 2019, s. 450.

¹⁷¹ Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 28

¹⁷² Ved lov 21. september 2012 nr. 66 om endringer i deltakerloven, havressurslova og Finnmarksloven ble mandatet utvidet til å omfatte utredning av rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark om det framsettes krav om det.

¹⁷³ Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 19.

Dermed må mandatet til Finnmarkskommisjonen tolkes i lys av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) og (3), som i norsk oversettelse lyder slik:

2. Regjeringene skal etter behov ta nødvendige skritt for å kartlegge de landområder som vedkommende folk tradisjonelt besitter, og sikre effektivt vern av deres eiendoms- og råderett.
3. Hensiktsmessige ordninger skal sikres i den nasjonale rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk.

Det kan her vises til at det i innstillingen fra Stortingets justiskomité ble vist til at «ILO-konvensjonen artikkel 14 nr. 2 krever at myndighetene skal ta nødvendige skritt for å identifisere de landområdene som urfolk tradisjonelt besitter, og sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og rett til besittelse», og at «[i] artikkel 14 nr. 3 heter det videre at hensiktsmessige ordninger skal sikres i den nasjonale rettsorden for å avgjøre rettskrav knyttet til landområder fra vedkommende folk». ¹⁷⁴ Det ble i innstillingen lagt til grunn at rettskrav ikke kunne legges til de alminnelige domstolene, noe som la grunnlaget for å opprette Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark.

Det ble videre uttalt at man uavhengig av urfolks rettigheter og folkerettslige betraktninger har hatt liknende særordninger for kartlegging av rettigheter ellers i landet. Høyfjellskommisjonen tok i perioden 1908 til 1953 for seg de sentrale høyfjellsområdene i Sør-Norge. Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms hadde i perioden 1985 til 2004 til oppgave å ordne rettsforholdene mellom staten og andre i høyfjellsområder og andre utmarksområder i Nordland og Troms: «Ut fra et sammenliknende synspunkt vil det da etter flertallets mening være klart urimelig å si at finnmarkingene må ta byrden ved selv å føre sine saker for de alminnelige domstolene med alle de ulempene dette innebærer.» ¹⁷⁵

At Høyesterett i HR-2016-2030-A (Stjernøya) kom til at ILO-konvensjon nr. 169 ikke skulle kunne anvendes på den materielle delen av rettskartleggingen i Finnmark, fremstår dermed som et paradoks. Selv om Høyesterett i Stjernøya-dommen har lagt til grunn at inkorporeringen av ILO-konvensjon nr. 169 var ment å begrense seg til Finnmarkslovens bestemmelser, og at loven «ikke [regulerer] de materielle reglene som rettighetene skal avklares på grunnlag av» (avsnitt 76), tilsier presumsjonsprinsippet at ILO-konvensjon nr. 169 legger klare føringer på rettskartleggingen og kommisjonens mandat.

Finnmarkseiendommen er også tildelt en rolle i rettskartleggingen. Den skal uten ugrunnet opphold ta stilling til kommisjonens konklusjoner, jf. Finnmarksloven § 34 første ledd. Dette er naturlig ut fra det at Finnmarkseiendommen har hjemmelen til den grunnen som kommisjonen skal utrede, og må ta stilling til om det er grunnlag for at andre kan eie eller ha bruksrettigheter på denne grunnen. Videre er det en følge av at lovgiver, Stortingets justiskomité, har pålagt Finnmarkseiendommen «å bidra til å fastslå at andre har slike rettigheter, i den grad den måtte

¹⁷⁴ Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 28.

¹⁷⁵ Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 28.

være enig med kommisjonen», og at lovgiver har erkjent «at grunn som Finnmarkseiendommen står som eier av i realiteten eies av andre, eventuelt at det i tillegg eksisterer bruksrettigheter for tredjepersoner på den samme grunnen».¹⁷⁶ Lovgiver har understreket dette ved å vise til at Finnmarkseiendommen er «noe mer enn en vanlig grunneier og part»:

I og med at Finnmarkseiendommen overtar grunnbokshjemmelen til all grunn som Statskog SF i dag har grunnbokshjemmel til, vil Finnmarkseiendommen også forvalte grunn som det kan vise seg at andre har rettigheter til. Dette tilsier etter *flertallets* oppfatning at Finnmarkseiendommen må ha forpliktelser i identifiseringsprosessen utover det som kan betegnes som alminnelige partsforpliktelser.¹⁷⁷

I hvilken grad Finnmarkseiendommen har fulgt opp denne rollen som lovgiver har tildelt organet, kan nok drøftes. Finnmarkseiendommen har, i likhet med Finnmarkskommisjonen, anerkjent at innbyggerne i samtlige av feltene har bruksrettigheter av generell art, slike det allerede er omtalt i lovens §§ 22 og 23. Vi er imidlertid ikke kjent med at Finnmarkseiendommen har anerkjent at andre har eiendomsrett og bruksrettigheter, utover de rettigheter som fremgår av Finnmarksloven.

2.5 Kort om reindriften og reindriftsforvaltningen

2.5.1 Historie

Statens reindriftsforvaltning har sine røtter i «felleslappeloven» av 1883.¹⁷⁸ Denne loven ga myndighetene hjemmel for å dele inn områdene der det foregikk samisk reindrift, i reinbeitedistrikter. Reindriften var da også utredet i arbeidet til flere «lappekommisjoner», senest av Lappekommisjonen av 1897. Felleslappeloven ble fulgt av «tilleggslappeloven» av 1897 og reindriftsloven av 1933,¹⁷⁹ som alle hadde som mål å avvikle den samiske reindriften over tid.

Etter andre verdenskrig fikk det internasjonale samfunnet et mer positivt syn på etnisk diversitet og minoriteter, noe som også påvirket den norske statens politikk overfor samene.¹⁸⁰ Den positive utviklingen av synet på samisk kultur førte også til en erkjennelse av at reindriftsloven av 1933 var utdatert. Etter forslag fra Landbruksdepartementet ble det i 1960 oppnevnt en komité som fikk i oppgave å revidere reindriftslovgivningen. Komiteen, omtalt som

¹⁷⁶ Innst. O. nr. 80 (2004–2005), hhv. S. 17 og 18.

¹⁷⁷ Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 21.

¹⁷⁸ Lov 2. juni 1883 angaaende Lapperne i de forenede Kongeriger Norge og Sverige (felleslappeloven).

¹⁷⁹ Lov 25. juli 1897 indeholdende Tillægsbestemmelser angaaende Lapperne og Rensdyrdriften inden de søndenfor Finmarkens Amt liggende Landsdele (tilleggslappeloven) og lov 12. mai 1933 nr. 3 om reindrift.

¹⁸⁰ Øyvind Ravna, *Same- og reindriftsrett*, Oslo 2019, s. 70–74.

Reindrifftslovkomiteén av 1960,¹⁸¹ fikk bl.a. i mandat å utrede «reindrifftens rettigheter og plikter [...] og likeså reindrifftsnæringens stilling i forhold til jord-, skogbruk og konsesjonsloven». Den hadde for øvrig to reindrifftssamiske medlemmer, noe som den gang var unikt.

Komiteen fremmet flere forslag som etter datiden var radikale, og som viste at den mente at reindrifftssamene hadde «utstrakte hevdvunne rettigheter». Den la til grunn at samene stort sett var de første som tok til med jakt, fiske og reindrifft i reinbeiteområdene, og derfor rent prinsipielt burde ha førsteretten. Reindrifftsutøvernes rettigheter var ifølge komiteen «i realiteten en slags servitutt som hviler på all grunn i området hvor det fra gammelt av har vært utøvd reindrifft. Man har her med andre ord med en slags almenningsartet bruksrett å gjøre».¹⁸²

Med bakgrunn i erkjennelsen av at det fantes slike rettigheter, foreslo komiteen å lovfeste et forbud mot inngrep i reindrifftsområder som var til vesentlig skade og ulempe, og at andre inngrep bare kunne skje mot ekspropriasjonserstatning.¹⁸³ Samtidig betraktet nok Reindrifftslovkomiteén reinbeiterettighetene å være av kollektiv karakter, hvor næringen var rettighetsbærer.¹⁸⁴

Det skulle gå mer enn ti år før Landbruksdepartementet fremla en proposisjon til lov om reindrifft. I denne ble det lagt til grunn at utgangspunktet for reindrifftsretten trolig hadde vært en faktisk bruk uten noen forestilling om eiendomsrett til grunnen eller om noen rettslig begrunnet hjemmel for virksomheten: «I forhold til statens (kongens) overhøyhetsrett eller eiendomsrett, da denne oppsto, og likeså i forhold til private grunneiere har denne bruksutøvelse meget til felles med det som senere er blitt kalt 'allemannsrett'».¹⁸⁵ Departementet uttalte likevel at det var tale om en virkelig rett, noe som var en oppfatning som antagelig hadde utviklet seg etter hvert uten at karakteren og innholdet av retten var blitt nærmere definert. Det het videre:

Om karakteristikken *uskyldig* eller *uskadelig nyttesrett* tidligere kan være brukt med rette, er dette neppe noen treffende generell karakteristik i dag. Adgangen til å drive reindrifft i reinbeitedistrikt har for øvrig også trekk som til en viss grad kan minne om bygdelags rettigheter i allmenningsstrekninger.¹⁸⁶

Parallelt med at det ble arbeidet med ny reindrifftslov, avsa Høyesterett dom inntatt i Rt. 1968 s. 429 (Altevann), som fastslo reindrifftens ekspropriasjonsrettslige vern og de facto også at reindrifftens rettsgrunnlag er alders tids bruk.

¹⁸¹ Reindrifftslovkomiteén ble oppnevnt ved kgl.res. av 29. april 1960 og besto av stortingsmann Harald Løbak (formann), ekspedisjonssjef i Landbruksdepartementet, dr. juris Henry Nærstad, h.r.adv. Harald Ulrik Sverdrup-Thygeson, lappfogd Arne Pleym, flyttsame Mikkel M. Logje og flyttsame Anders Fjellheim. Komiteen avga sin innstilling til Landbruksdepartementet i 1966.

¹⁸² Innstilling fra Reindrifftslovkomiteén (1966) s. 26.

¹⁸³ Innstilling fra Reindrifftslovkomiteén (1966) s. 35 og 55. Forbudet omfattet ikke tiltak som hadde ekspropriasjons- og avlønnsingsrett. Komiteen foreslo også at reindrifftsutøvere kun kunne bli ansvarlig for skade forårsaket av rein hvis det skadeutsatte arealet var inngjerdet, s. 36 og 57.

¹⁸⁴ Nærmere om dette i Ravna, *Same- og reindrifftsrett*, Oslo 2019, s. 103–105.

¹⁸⁵ Ot.prp. nr. 9 (1976–77) *Om lov om reindrifft*, s. 42.

¹⁸⁶ Ot.prp. nr. 9 (1976–77) s. 42 (departementets utheving).

Det kan etter dette sies at reindrifftsloven av 1978 var en lov som tydelig styrket reindrifftsens posisjon som næring, og som klarte å ta bort «avviklingsstempellet» fra den samiske reindrifften. Gjennom loven ble også den moderne reindrifftsforvaltningen med et «direktorat» i Alta etablert. Tiden var imidlertid ikke moden for at lovgivningen kunne anerkjenne alders tids bruk som reindrifftsens rettsgrunnlag, noe som først skjedde i proposisjonen til endringene av reindrifftsloven i 1996.¹⁸⁷

2.5.2 Dagens forvaltning

Den samiske reindrifften foregår i dag i Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Innlandet fylke hvor reindrifftssamene fra gammelt av har utøvd reindrifft, jf. reindrifftsloven § 4 første ledd.¹⁸⁸

Dette omtales som *Det samiske reinbeiteområdet*. I praksis betyr det med noen unntak samtlige utmarksarealer i Finnmark, Troms og Nordland samt betydelige deler av Trøndelag.¹⁸⁹ I Innlandet er deler av Engerdal og Os kommuner, hovedsakelig områder øst for Femunden, reinbeiteområde. I tillegg drives det lovbestemt samisk reindrifft i Trollheimen og omegn. For denne reindrifften gjelder det særlige regler.¹⁹⁰ Reindrifftsloven § 4 første ledd kodifiserer også erkjennelsen av at rettsgrunnlaget for den samiske befolkningens reindrifftsrett er alders tids bruk.

Administrativt er det samiske reinbeiteområdet inndelt i seks regionale reinbeiteområder som igjen er inndelt i reinbeitedistrikter. Reinbeitedistriktene består igjen av 99 sommersiidaer og 150 vintersiidaer med til sammen 539 reineiere med siidaandel. Siidaandelsledere kan tillate at også andre reineiere er registrert under andelen; per 31. mars 2021 er det totalt 3300 registrerte reineiere eller andre sysselsatte i siidaandelene i næringen.¹⁹¹

Reindriffts næringen har vært underlagt bred offentlig styring og forvaltning, hvor forvaltningsorganene kunne regulere beitebruk ved inndeling i reinbeiteområder, reinbeitedistrikter og beitesoner for bestemte siidaer.

Gjennom reindrifftsloven av 2007 ble det åpnet for at reindrifftsutøverne fikk større autonomi og egenforvaltningsmyndighet gjennom reinbeitedistriktene og siidaene. Lovens formål (§ 1) er:

¹⁸⁷ Se Ravna, *Same- og reindrifftsrett*, Oslo 2019, s. 264–268.

¹⁸⁸ Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrifft (reindrifftsloven).

¹⁸⁹ Fra Nordland og nordover er det meste av Norges landareal betraktet som reinbeiteområde. Unntaket er et par mindre øyer i Nordland samt Lofoten og Andøya. I Troms er kystkommunene Bjarkøy, Ibestad, Dyrøy og Lenvikhalvøya i Lenvik kommune ikke definert som reinbeiteområde. Stonglandshalvøya har vært fredet for reindrifft siden 1910. Dette er nedfelt i forskrift 16. november 2005 nr. 1361 om fredningsbestemmelser for reindrifft, Stonglandshalvøya, Tranøy kommune, Troms. Gyldigheten av fredningen har vært omstridt, og ble senest prøvet i Rt. 2004 s. 1092 (Stongland), hvor reineierne tapte.

¹⁹⁰ Reindrifften i Trollheimen drives med hjemmel i lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrifft i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal (Trollheimenloven).

¹⁹¹ Landbruksdirektoratet, Ressursregnskap for reindriffts næringen (For reindrifftsåret 1. april 2020–31. mars 2021), Rapport nr. 32/2021, vedlegg 1 s. 26 (tabell 1).

For det samiske reinbeiteområdet skal loven legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig. For å nå disse mål skal loven gi grunnlag for en hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindriften. Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv.

Loven skal bidra til sikring av reindriftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindriften viktigste ressursgrunnlag. Ansvar for sikring av arealene påhviler både innehavere av reindriftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene.

Formålsbestemmelsen har også regler om reinbeiteressursene utenfor det samiske reinbeiteområdet og om dyrevelferd.

Av § 3 fremgår det at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Ved tvist om reindriftsrettens eksistens (med grunnlag i alders tids bruk) er det grunneier som må føre bevis for at slik rett *ikke* eksisterer. Det fremgår av § 4 annet ledd, som lyder: «Innenfor det samiske reinbeiteområdet skal det legges til grunn at det foreligger rett til reinbeite innenfor rammen av denne lov, med mindre annet følger av særlige rettsforhold.»

Reindriftsloven § 4 tredje ledd inneholder regelen som ble til en norm etter Altevann-dommen i 1968 om at det «[v]ed inngrep i reindriftssamenes reindriftsrettigheter skal [...] ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger».

Distriktsstyrene er et rent privatrettslig organ som representerer reindriftsutøverne i distriktet, jf. reindriftsloven § 44 første ledd, mens siidaen har fått en plass i loven, jf. §§ 51–56.

Autonomien og egenforvaltningen ble i betydelig grad innskrenket ved en lovendring i 2013,¹⁹² hvor områdestyrene, som delvis var oppnevnt av Sametinget, ble avviklet og deres myndighet overført til statsforvalteren.

De offentlige styringsorganene i reindriften består på sentralt nivå av Landbruks- og matdepartementet, reindriftsstyret og Landbruksdirektoratet, avdeling reindrift (tidligere Statens reindriftsforvaltning). Landbruksdirektoratet, avdeling reindrift er lokalisert i Alta.

På regionalt nivå er statsforvalteren tillagt forvaltnings- og kontrollfunksjoner. Den ytre etat, de tidligere reindriftskontorene, er nå underlagt statsforvalteren.

[[figur 2]]

Reindriftsforvaltningens offentlige forvaltnings- og styringssystem

¹⁹² Lov 14. juni 2013 nr. 45 om endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene) (i kraft 1. januar 2014).

2.6 Kort om allemannsretten

Begrepet *allmenningsrett*, som er en reell eller personlig bruksrett knyttet til eiendom eller bosted,¹⁹³ må ikke blandes med den begrepslike *allemannsretten*. Derfor har vi tatt inn en kort redegjørelse om allemannsretten her.

I motsetning til i mange andre land har allmennheten i Norge fra gammelt av kunne utøve en viss bruk av annen manns eiendom, det være seg statens eller private, og da fortrinnsvis utmark. Samlebegrepet for denne bruken er *allemannsretten*.¹⁹⁴

Allemannsretten er et knippe av rettigheter som tilfaller alle brukere av natur o.a., med andre ord allmennheten i vid forstand, uten begrensninger i subjekts form. Samtidig er det viktig å nevne at dette materielt sett er en svært begrenset rett som ikke kan sammenliknes med en bruksrett eller servitutt når det gjelder rettsvern. Denne retten har således i liten grad vern mot grunneiers eller det offentliges disposisjoner. Det tidligere benyttede begrepet «uskyldig nyttesrett» og noen ganger «tålt bruk» er betegne for denne rettsposisjonen.

Det nærmeste man kommer en enhetlig legaldefinisjon, er ifølge Mathisen gitt gjennom forarbeidene til svalbardmiljøloven, hvor det fremgår at allemannsretten er et begrep som brukes til å betegne den rett alle og enhver har til ferdsel, opphold og aktivitet i naturen, uavhengig av eiendomsforhold.¹⁹⁵ Allemannsretten har i det vesentligste bygd på sedvanerett, men ble i 1957 lovfestet gjennom friluftsløven, som har til formål å verne om friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til bl.a. ferdsel, opphold og høsting i og av naturen, jf. friluftsløven § 1. Paragraf 2 første ledd uttrykker at i «utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet». Med «enhver» vises det til at alle har lik rett til å utnytte denne allemannsretten. De rettigheter enhver har etter friluftsløven og som er omfattet av allemannsretten er ferdselsretten, oppholdsretten og (en begrenset) høstingsrett.¹⁹⁶

Utøvelse av allemannsretten etter friluftsløven gjelder med de begrensninger som er stilt opp i annen lovgivning, jf. friluftsløven § 19. Typiske begrensninger vil være offentligrettslige innskrenkninger i medhold av plan- og bygningsloven eller naturmangfoldloven¹⁹⁷ samt de begrensninger eiendomsretten stiller opp.

¹⁹³ NOU 1985: 32 *Revisjon av allmenningslovgivningen*, s. 12.

¹⁹⁴ Falkanger og Falkanger, *Tingsrett*, 9. utg., Oslo 2022, s. 492.

¹⁹⁵ Mathisen, *Allmenningsrett i Nord-Norge. I hvilken grad har lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter rett til å delta i styring og forvaltning av utmark*, Masteroppgave i rettsvitenskap, UiT Norges arktiske universitet 2018, s. 21, med henv. til Ot.prp. nr. 38 (2000–2001) s. 158.

¹⁹⁶ Begrepet «enhver» brukes også noe uheldig om «adgang til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre samt plukking av multer til egen husholdning» på Finnmarkseiendommens grunn, jf. Finnmarksloven § 25. Det kan likevel ikke sies at det her vises til allemannsretter.

¹⁹⁷ Henholdsvis lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) og lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Forarbeidene til allmenningslovgivningen peker på at allmenningsretten en gang i tiden antas å ha vært en allemannsrett som stilte enhver fritt til å utøve den bruk han ønsket; hogge tømmer, sende bufe på beite, jakte og fiske osv. Bruken ble av naturlige grunner først og fremst utøvet av befolkningen i de tilliggende bygdene, og det oppsto etter hvert forestillinger om at det bare var bygdefolket som hadde bruksrett.¹⁹⁸

Mathisen anfører at i tidligere tider trolig var vanskeligere å trekke opp skillene mellom allemannsrett og allmenningsrett, selv om allmenningsretten var klart definert som en bruksrett tilknyttet gårdsbruket.¹⁹⁹ I dag kan det ikke være tvil om at begrepene er adskilt både i ulike rettsinstitutt og i deres innhold.

Allmenningsretten tilligger en begrenset personkrets knyttet til den enkelte allmenning, mens allemannsretten gir rettigheter til alle og enhver i de områdene denne retten gjelder.

¹⁹⁸ Mathisen, *Allmenningsretten i Nord-Norge*, 2018, s. 22, med henv. til Ot.prp. nr. 37 (2000–2001) s. 16.

¹⁹⁹ Som nevnt brukes begrepet allmenning med en annen mening i ressursøkonomisk sammenheng, se punkt 2.1.6 ovenfor.

Forvaltningsmodell, formål, styring og hensynet til samisk kultur

I dette kapitlet sammenliknes de forskjellige allmenningene, det vil si offentlig forvaltet grunn, i Nordland, Troms og Finnmark, med henblikk på forvaltningsformål og -modell, styring og hensynet til samisk kultur, herunder reindrift.

3.1 Statsallmenningene

3.1.1 Styre og forvaltningsmodell

Forvaltningen av statsallmenningene er regulert gjennom fjellova av 1975 og lov om skogsdrift i statsallmenningene av 1992. Sistnevnte regulerer forvaltningen av virkesretten (rett til ved og tømmer), mens fjellova regulerer forvaltningen av beite, seter og tilleggsjord samt jakt, fangst og fiske. Forvaltningen er derfor delt mellom fjellstyrene (fornybare ressurser utenom skogen), allmenningsstyrene (skogen) og Statskog SF (grunnen).

Fjellova skiller mellom jordbrukstilknyttede allmenningsrettigheter og allmenningsrettigheter som tilligger alle bosatt i bygd eller grend med allmenningsrett, jf. § 2 første og annet ledd. De jordbrukstilknyttede rettighetene tilligger jordbrukseiendommer i bygd eller grend som fra gammel tid har utøvd bruksrett i allmenningen, jf. § 2 første ledd, og «kan berre utnyttast så langt det skjer i tilknytning til drifta av eigedomen som jordbruk, og så lenge eigedomen vert driven som jordbruk», jf. fjellova § 2 annet ledd.

De som ikke er allmenningsberettigede, kan dels utlede sine rettigheter gjennom avtale (leie, fjellova §§ 23 og 28) med fjellstyret, dels gjennom tilgrensende lovgivning, f.eks. reindriftsloven § 8 første ledd om det er allmenningsgrunn utenfor det samiske reinbeiteområdet, og etter friluftsløven når det gjelder allmenningens naturbruk.

I tillegg vil særlovgivning slik som lakse- og innlandsfiskloven og viltloven gjøre seg gjeldende og supplere fjellovens regler hva angår reguleringen av fiske og jakt.²⁰⁰

²⁰⁰ Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven) og lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven).

Forvaltningen av de fornybare naturressursene i statsallmenningene er lagt til fjellstyrene. Denne forvaltningen ble formalisert da den første fjelloven ble vedtatt i 1920,²⁰¹ og er videreført i dagens fjellov.

Fjellstyrenes oppgaver er å administrere bruken og utnyttinga av «rettar og lunnende i statsallmenningen så langt ikkje anna er fastsett i eller i medhald av lov», jf. fjellova § 3 annet ledd. Det heter videre samme sted at styrene skal arbeide for å sikre at allmenningen blir brukt på en måte som fremmer næringslivet i bygda og tar vare på naturvern- og friluftsjnteressene. Det skal som hovedregel være et fjellstyre i hver kommune hvor det er statsallmenning, jf. fjellova § 3 første ledd. Det er i dag 93 fjellstyre og 65 allmenningsstyre, jf. lov om skogsdrift i statsallmenningene § 1-2, i Norge.²⁰²

For saksbehandlingen i fjellstyrene gjelder reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.²⁰³ Dette er tilfellet også når vedtaket gjelder alle bruksrettshaverne, jf. fjellova § 10 første ledd. Ved å la regler for enkeltvedtak gjelde større grupper (som vanligvis skulle omfattes av reglene om forskrifter i forvaltningsloven), kan det anføres at de berørte partene får adskillig større rettigheter og rettssikkerhet i vedtaksprosessene.²⁰⁴

Flertallet av medlemmene i fjellstyret velges blant personer som det siste året har vært og ennå er fast bosatt i området der allmenningen ligger, eller i bygd eller grend der innbyggerne fra gammel tid har utøvd allmenningsbruk i allmenningen. Videre skal minst to medlemmer velges blant jordbrukere som har allmenningsrett i allmenningen. Dersom reindriftsnæringen har beiterett i allmenningen, skal ett eller begge jordbruksmedlemmene erstattes av reineiere, jf. fjellova § 3 fjerde og sjette ledd.

Flertallet av styremedlemmene er dermed bruksberettigede enten som jordbrukere med allmenningsrett, som reineiere med rettigheter grunnet i alders tids bruk eller som representanter for jakt- og friluftsjnteresser som ligger til dem som er tilknyttet allmenningen. Under stortingsbehandlingen av fjellova begrunnet landbrukskomiteen dette med at den «meiner elles at det må være eit fleirtal i styret valgt frå dei områder der almenningen ligg».²⁰⁵ Fjellstyrene er dermed lokalt forankret og representerer lokalbefolkningen når det gjelder forvaltning av de fornybare naturressursene. Selv om det er kommunestyret som oppnevner fjellstyret, jf. fjellova § 3 tredje ledd, og selv om forvaltningsloven er gjort gjeldende, gjenspeiler kravet til dem som

²⁰¹ Lov 12. mars 1920 nr. 5 om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens almenninger.

²⁰² Statskog, Statsallmenninger, <https://www.statskog.no/eiendom/statsallmenninger> (og personlig meddelelse Rune Trana om antall allmenningsstyre). Fjellstyrene er representert gjennom Norges Fjellstyresamband; <https://www.fjellstyrene.no/om-fjellstyresambandet-1> (18.07.22).

²⁰³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

²⁰⁴ Helge Aslaksen Ravna, *Rettslige rammer for Finnmarkseiendommens grunn- og ressursforvaltning*, Universitetet i Oslo, 2021, s. 147.

²⁰⁵ Innst. O. nr. 39 (1974–75) *Innstilling fra landbrukskomiteen om lov om utnyttning av rett ar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)*, s. 11, jf. Mathisen, *Allmenningsrett i Nord-Norge*, 2018, s. 44.

kan oppnevnes (både de allmenningsberettigede som jordbrukere eller reineiere og de som er berettigede jakt- og fiskerettighetene) at de representer bruksrettsinteresser. Dermed må det kunne sies at styret er forankret i de berettigedes privatrettslige autonomi fremfor i offentlig forvaltning.²⁰⁶ Størrelsen på allmenningene, og dermed nærheten til de bruksberettigede, underbygger dette.

Bruksrettighetene fjellstyret forvalter, kan deles i to hovedgrupper. Den første er de jordbrukstilknnyttede rettighetene som seter og beite. De jordbruksrelaterte rettighetene, som kan betegnes som realrettigheter, kan benyttes bare så lenge eiendommen blir drevet som jordbruk, jf. fjellova § 2 annet ledd. Den andre gruppen er rettighetene til jakt, fangst og fiske.

Beiteretten er nedfelt i fjelloven kapittel IX, §§ 15–17, som sier bl.a. at jordbruker med beiterett i statsallmenning kan beite med så stor buskap som han eller hun kan vinterfå på gården sin. Rett til seter og tilleggsjord er regulert i fjellova kap. X §§ 18 og 19. *Jakt og fangst* er regulert i lovens kap. XI §§ 23–27. Småviltjakt uten hund er tillatt for alle som det siste året har vært bosatt og fremdeles er bosatt i Norge. *Fiske* er nærmere regulert i kap. XII §§ 28–32, hvor det i § 28 fremgår at de som har vært bosatt i Norge siste år, kan fiske med krok uten faststående redskap, utenom oter.²⁰⁷ Forvaltningen av disse rettighetene gjennomgås nedenfor under deres respektive kapitler.

3.1.2 Fjellovas formål

Med unntak av skogsdrift, hogstrettigheter (rett til trevirke) og rettigheter med særskilt hjemmel, regulerer fjellova forvaltningen av de fornybare naturressursene i statsallmenningene i Sør-Norge. Fjellova har ikke en spesifikk formålsbestemmelse. I forarbeidene til loven er det listet opp noen hovedsynspunkter for de prinsippene som loven bygger på, og som kan ses på som et lovformål. Disse er:

Fjellbygdene bør for framtida få den økonomiske avkastning naturressursane i fjellet kan gje, då det er desse bygdene som frå gammalt har utnytta fjellområda næringsmessig. Heile avkastinga av statsallmenningane – utanom skogen – må kome fjellbygdene til gode. Dette betyr m.a. at dei tradisjonelle rettane vedkomande jordbruket må kunne utnyttast på andre måtar enn før.²⁰⁸

I proposisjonen uttales det videre at lovkomiteen ikke fant at det var «[n]okon egentleg motsetnad mellom jordbruksinteressene og friluftinteressene». Det ble påpekt at det som kunne

²⁰⁶ Se også Ot.prp. nr. 32 (1973–74), s. 38 om drøftingen av bruksrettsinteressenes representasjon i styret.

²⁰⁷ Oter er fiskeredskap som består av en fjøl (ca. 60 × 20 cm) forsynt med en langsgående metallkjøl som holder den loddrett, halvt neddykket i vannet. På den ene langsiden er det en bevegelig mekanisme hvor hovedsnøret festes. Dette er forsynt med 8–10 korte fortommer, påmontert fluer, spinnere, sluker, markkroker eller lignende, se «Oter – fiskeredskap» i Store norske leksikon på https://snl.no/oter_-_fiskeredskap (21.06.21).

²⁰⁸ Ot.prp. nr. 32 (1973–1974) *Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)*, s. 5.

volde strid, var spørsmålet om disponering av grunn til ulike formål, men at det med en grundig planlagt arealutnytting skulle la seg gjøre å samordne interessene på en hensiktsmessig måte. Det ble også uttalt at areal som er benyttet eller kan benyttes til jordbruksformål, ikke bør frigis til annen utnytting.

Som vist innledningsvis, uttales det også at forvaltningen bygger på at bruk og nærhet til ressursene skaper rett, og at verdiene av disse ressursene skal gå tilbake til lokalsamfunnet.²⁰⁹

Hvem som skulle forvalte bruksrettighetene i statsallmenningene, har vært et gammelt stridsspørsmål. I proposisjonen til fjellova av 1920 var det betydelige meningsforskjeller om hvorvidt det er bøndene som skal forvalte jakt og fiske, eller om det skal være fritt for alle og enhver:

Det store stridsspørsmål, er spørsmålet om hvorledes det skal ordnes med jakt og fiske. Det har været ført en skarp strid mellem de lærde om, hvorvidt retten til jagt i statens allmenninger er en allemandsret i den forstand, at den omfatter alle borgere i staten, eller kun er en allemandsret for de nærmest liggende bygders befolkning.²¹⁰

3.1.3 Hensynet til samisk kultur, næringer mm.

Hensynet til samisk kultur, næringer mm. er i liten grad ivaretatt i fjellova. Fjellova § 3 femte ledd, som gjelder sammensetningen av fjellstyret, lyder slik:

Kommunestyret skal syte for at jakt-, fiske- og friluftinteressene vert representerte i fjellstyret og at minst to medlemmer med varamedlemmer vert valde blant dei som har rett til allmenningsbruk i allmenningen som jordbrukarar. Kongen kan, for område som er eller vert lagt under lova, fastsetje at reindriftsnæringa skal vere representert i fjellstyret og at den eine eller begge av dei to som skal ha allmenningsrett som jordbrukarar i staden skal vere reineigarar. Elles gjeld reglane i kommunelova om kven som kan veljast som medlem av kommunale nemnder tilsvarande ved val av fjellstyre.

Bestemmelsen viser at både de som har rett til allmenningsbruk som jordbrukere, og jakt-, fiske- og friluftinteressene er sikret større representasjon i fjellstyret, og dermed større deltakelse i forvaltningen, enn reindriftsinteressene. Til grunn for bestemmelsen uttalte

Landbruksdepartementet:

Når det gjeld reindriftsnæringa, kunne det på ein måte også vere trong for ein lovfesta representasjonsrett, – særleg om fjellova vart gjort gjeldande i dei typiske reinbeitedistrikta i Nord-Norge. Ein rimeleg regel her kunne vere at 2 av medlemene i fjellstyret skal vere reineigarar og/eller jordbrukarar med bruksrett.

Departementet har vore inne på tanken om å lovfeste ein slik skipnad for statsallmenning som ligg i reinbeitedistrikt (jfr. § 2 i lov nr. 3 av 12. mai 1933). Ein har likevel kome til at ein betre regel må vere å gje

²⁰⁹ Ot. prp. nr. 32 (1973–74) *Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)*, s. 5.

²¹⁰ Ot. prp. nr. 52 (1918) *Om lov om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens allmenninger*, s. 13.

Kongen fullmakt til å fastsetje representasjon for reindriftsnæringa (t.d. i samband med avgjerd etter § 1 andre stykket).²¹¹

Bestemmelsen er neppe i samsvar med Norges gjeldende folkerettslige forpliktelser, og utformingen kan best forklaras med at lovbestemmelsen ble vedtatt i 1975. Samtidig har lovgiver hatt betydelig med tid til i større grad å tilpasse lovgivningen til gjeldende rett, uten at det så langt har skjedd. Det kan her vises til at det gjenoppnevnte Samerettsutvalget i 2007 foreslo en rekke bestemmelser for å styrke ivaretagelsen av den samiske reindriften i statsallmenningene. Etter flertallsforslaget skulle nytt § 1 siste ledd lyde slik:

Føresegnene i fjerde stykket gjeld og for retten til samisk reindrift. I dei statsallmenningane kor det har vore drive slik reindrift frå gamal tid, har denne retten grunnlag i alders tids bruk, og skal kunne nyttast slik som naturleg er etter tida og tilhøva og i samsvar med føresegnene i reindriftsloven 15. juni 2007 nr. 40.²¹²

Videre ble det foreslått at i statsallmenninger hvor det foregår samisk reindrift, skal fjellstyret ha sju medlemmer. Av disse skal minst to medlemmer med varamedlemmer være representanter for dem som har rett til å utøve samisk reindrift i allmenningen. Dette er for øvrig i samsvar med det som allerede praktiseres i dag, da de reindriftsberettigede har fått plass i styret der de har søkt om det.²¹³

Av hensyn til reindriften ble det også foreslått ytterligere begrensninger i grunndisponeringstiltak, avhending og bufebeiting med større buskap enn det jordbrukseiendommen kunne vinterfø, og utvisning av seter.²¹⁴

Som vist i punkt 2.1.6, har Statsallmenningslovutvalet tatt med forslagene om at det skal være obligatorisk representasjon av reindriftsnæringen i fjellstyret, og at det skal gjøres vurderinger av hvordan tiltak i statsallmenningene vil påvirke reindriften. Lovutvalget viser til at Samerettsutvalget her har stilt opp forutsetninger for utøvelse av bruksrettigheter, grunndisponering og avhending.

3.2 Statsgrunnen i Nordland og Troms

3.2.1 Styre og forvaltningsmodell

Statsgrunnen i Nordland og Troms er ikke forvaltet under en egen lov, slik som statsallmenningene og Finnmarkseiendommen er. Det må derfor ses hen til alminnelig norsk

²¹¹ Ot.prp. nr. 32 (1973–74), *Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)*, s. 38. Fjellova § 1 annet ledd lyder slik: «Kongen kan ta avgjerd om at lova heilt eller delvis skal gjelde også for andre område som tilhøyrrer staten.»

²¹² NOU 2007: 13, s. 49.

²¹³ Personlig meddelelse konsernadvokat Rune Trana, Statskog SF (18.07.22).

²¹⁴ NOU 2007: 13, s. 50–51. Fjellova § 12, reindriftsloven § 63 og SP artikkel 27 stiller allerede opp slike begrensninger i dag.

lovgivning, f.eks. servituttlova,²¹⁵ Statskogs foretaksmøte og et styre, jf. vedtekter for Statskog §§ 6 og 7,²¹⁶ som utøver en langt mer direkte styreforvaltning over denne grunnen enn over grunnen i statsallmenningene. Styret har som nevnt i punkt 2.1.2, ansvaret for at virksomheten organiseres og drives innenfor rammene av lov om statsforetak,²¹⁷ omtalt som «styrets forvaltningsansvar», jf. styreinstruksen § 1 første ledd.²¹⁸

Styret i Statskog består av fem faste styremedlemmer og minst to ansattrepresentanter, jf. styreinstruksen § 2.2. Vedtektene eller styreinstruksen inneholder ikke regler om samisk representasjon, men per i dag har styret ett samisk medlem. Det er ikke fjellstyrer eller annen form for lokal forvaltning av bruksrettighetene på statsgrunnen i Nordland og Troms.

3.2.2 Formål for forvaltningen

Da statsgrunnen i Nordland og Troms ikke er forvaltet gjennom en egen lov, må det derfor ses til Statskog SFs vedtekter for å finne formålet for forvaltningen. Det er gitt i § og lyder:

Foretakets mål er å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Innenfor rammen av dette kan foretaket gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innen foretakets virksomhetsområde.

Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftsinnteresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre.²¹⁹

Disse vedtektene gjelder for Statskog som grunneier for all statsgrunn i Norge, noe som betyr at innholdet i begrepet «forvaltning» vil være noe annet på statsgrunnen i Nordland og Troms enn i statsallmenningene som forvaltes etter fjellova. Annet ledds kommersielle målsetting om et tilfredsstillende økonomisk resultat gjelder imidlertid for begge allmenningskategoriene.

Statskog utøver både grunneier- og forvaltningsmyndighet over all statsgrunn i Norge. Forskjellen mellom Nordland og Troms og områdene lenger sør i landet er at i sør begrenser fjellovas forvaltningsordning både Statskogs mulighet til å utøve eierbeføyelser og bruksrettsforvaltningen sammenlignet med i Nordland og Troms. I Nordland og Troms er

²¹⁵ Lov 29. november 1968 um særlege råderettar over framand eigedom (servituttlova).

²¹⁶ Statskog, Vedtekter for Statskog, <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet> (10.05.22).

²¹⁷ Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak.

²¹⁸ Statskog, Styreinstruks for styret i Statskog, <https://www.statskog.no/om-statskog/styret-i-statskog> (10.05.22).

²¹⁹ Statskog, Vedtekter for Statskog, <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet> (14.02.22).

Statskogs forvaltningsmyndighet forankret i dets posisjon som grunneier, foretakets vedtekter og i den generelle lovgivningen slik som servituttlova og lovene om jakt og innlandsfiske.²²⁰

3.2.3 Hensynet til samisk kultur, næringer mm.

Selv om Statskog SF avga om lag 46 000 km² til Finnmarkseiendommen 1. juli 2006, eier det fortsatt en betydelig del av grunnarealene i de tradisjonelle samiske områdene i Norge. Av de om lag 57 000 km² som Statskogs eiendommer i dag utgjør, ligger om lag 26 300 km² i Troms og Nordland;²²¹ i det som kan karakteriseres som tradisjonelle samiske områder.

I vedtektene for Statskog SF er det ikke fastlagt noen eksplisitt bestemmelse om ivaretagelse av hensyn til samisk kultur og næringer. Derimot er det bestemt i formålparagrafen (§ 2) at det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftinteressene.²²² Statskog SFs vedtekter eller styreinstruks inneholder heller ikke regler om samisk representasjon, men styret har som nevnt i dag ett samisk medlem. Av det uforpliktende strategidokumentet fremgår det imidlertid at Statskog skal forvalte og utvikle eiendommene i samspill med reindrift, rettighetshavere og samfunnet for øvrig.²²³

Statskog SF har ingen valgkomité. Valg av eieroppnevnte styremedlemmer skjer i foretaksmøtet. Statskog oppgir å følge statens prinsipper for godt eierskap, herunder å arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar.²²⁴

Da Direktoratet for statens skoger ble omorganisert til Statskog SF, ble det for Finnmarks del lagt til grunn at de forretningsmessige aspektene ved Statskogs virksomhet måtte tilpasses samiske hensyn. Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har påpekt at selv om uttalelsene er knyttet til Finnmark, må dette ha overføringsverdi til andre statseide samiske bruksområder i Norge, noe det ikke er grunn til å være uenig i. For den næringsbaserte delen av virksomheten var det likevel forutsatt at driften skulle skje etter forretningsmessige prinsipper, uten at det ble anført spesifikke behov for hensynet til samisk kultur og næringsliv. Samerettsutvalget skriver videre at:

Selv om samiske hensyn ble berørt i under omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger, kan det i lys av de siste 15 års økte fokus på tilrettelegging for samisk deltakelse i beslutningsprosesser og ivaretagelse av samiske rettigheter og interesser, *synes noe påfallende* at disse hensynene ikke ble bredere omtalt. Ettersom omorganiseringen berørte store deler av de tradisjonelle samiske områder, er det i alle fall grunn til å tro at

²²⁰ Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven) og lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven).

²²¹ Statskog, Statskogs eiendommer, <https://www.statskog.no/eiendom/statskogs-eiendommer> (14.02.22)

²²² NOU 2007: 13, s. 603.

²²³ Statskogs strategi, https://statskog.s3.amazonaws.com/pdf_word/om-statskog/Statskog_Strategi.pdf (18.07.22).

²²⁴ Statskog, Eierstyring og selskapsledelse, <https://www.statskog.no/om-statskog/eierstyring-og-selskapsledelse> (14.01.22).

det ville ha vært satt større fokus på omorganiseringens konsekvenser for samiske rettigheter og interesser, dersom det hadde vært aktuelt iverksette omorganiseringen i dag.²²⁵

Samerettsutvalget ga altså i 2007 uttrykk for at det var noe påfallende at hensynet til samiske rettigheter og interesser ikke var bredere omtalt. Utvalget viste imidlertid til at det de siste årene hadde vært en økende erkjennelse innad i Statskog om at det ved forvaltningen av statens utmarkseiendommer må tas hensyn til samiske rettigheter og interesser, og at foretaket i juni 2003 etablerte en prosjektgruppe for å beskrive dets fremtidige organisasjonsform og rolle som forvalter. Gruppen skulle bl.a. vurdere om noen av de oppgavene Statskog SF da utførte, heller burde utføres av andre, og om oppgaver som utføres av andre heller burde utføres av Statskog. Videre skulle gruppa beskrive foretakets oppgaver med bakgrunn i innføring av ny forvaltningsordning i Finnmark og arbeidet til Samerettsutvalget.

Samerettsutvalget påpeker videre at ut over relativt spredte henvisninger inneholder ikke prosjektgruppas rapport konkrete vurdering av hvilke utfordringer Statskog står overfor som følge av at en vesentlig del av foretakets eiendomsmasse også er et viktig samisk bruksområde.²²⁶

For å finne ut hva som har skjedd etter at nevnte prosjektgruppe leverte sin rapport i 2004, og særlig etter at Samerettsutvalget avsluttet sitt arbeid i 2007, ble det rettet en henvendelse til Statskog SFs konsernadvokat.²²⁷ I svaret er det redegjort for at det i Statskogs fornyede strategi fra 2021 står at Statskog skal forvalte og utvikle eiendommene i samspill med reindriften. Det vises videre til at Statskogs eier siden 2009 har ment at kompetanse fra tradisjonell samisk næringsvirksomhet er relevant for Statskogs styre.²²⁸ Relevant kompetanse er hovedhensynet med statens arbeid med sammensetning av styre,²²⁹ samtidig som det fremheves at det ikke er ment at noen av styrets medlemmer skal representere eller bli utnevnt på bakgrunn av særinteresser, slik det også fremgår av meldingen. Oppnevningen skjer i foretaksmøtet, hvor statsråden i Landbruks- og matdepartementet representerer staten som eier.²³⁰

For å sikre regional medvirkning i Statskogs forvaltning av grunn og ressurser, og for å bidra til bedre beslutningsprosesser innenfor de rammene som gjelder for Statskog, ble det i 2012 som en forsøksordning etablert et regionutvalg i Troms. Erfaringen tilsa at ordningen ble gjort permanent. I tillegg er det så langt oppnevnt et regionutvalg for Salten i Nordland. Det er videre tilbudt oppnevnt tilsvarende for Helgeland.

²²⁵ NOU 2007: 13, s. 603 (vår utheving).

²²⁶ NOU 2007: 13, s. 604.

²²⁷ Brev (per e-post) «Statskog SFs forvaltning og ivaretagelse av samiske interesser og rettigheter» til Statskog SF v/konsernadvokat Rune Trana 5. januar 2022.

²²⁸ Brev «Statskog SFs forvaltning og ivaretagelse av samiske interesser og rettigheter» fra Statskog SF v/konsernadvokat Rune Trana 7. mars 2022 til leder av GoSápmi-prosjektet Øyvind Ravna.

²²⁹ Rune Trana (op.cit.) med henvisning til Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 91.

²³⁰ Svar fra Rune Trana på oppfølgingsspørsmål 11. mars 2022.

Reindriftsnæringen har fast plass i utvalgene. Representanten oppnevnes av Norske reindriftssamers landsforbund (NRL). Det heter videre i svaret at Statskog har god erfaring med regionutvalgenes arbeid, herunder den samiske deltakelsen og bidrag i beslutningsprosesser. Administrativt er regionutvalgene direkte underlagt Statskogs administrerende direktør og er et rådgivende organ, med beslutningsmyndighet innenfor de områder som fremgår av vedlagte vedtekter. Denne delegasjonsmyndigheten omfatter ansvar innenfor langsiktig arealdisponering og ressursutvikling, med unntak av kjøp og salg av eiendommer:

- Beslutte innspill og uttalelser til offentlige planer
- Forholde seg til de samarbeidsavtaler SSF har inngått, jf. samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Statskog SF vedrørende større grunn disponeringstiltak
- Vedta regional tiltaksplan for allment friluftsliv, forankret i Statskog SFs overordnede handlingsplan
- Være høringsinstans og komme med innspill til Statskog SFs forvaltning av jakt og fiske i regionen. Dette omfatter bl.a.:
 - Statskog SFs gjeldende policyer og forvaltningsprinsipper innenfor fagområdet
 - regionens priser på jakt- og fiskeprodukter
- Beslutte regionens overordnede prinsipper og føringer for disponering av økonomiske midler for ulike typer tilskudd og støtte²³¹

Statskog har i flere år hatt en samarbeidsavtale med NRL. Dagens avtale er fra 2021. Målet med avtalen er bl.a. å sikre økt oppmerksomhet på reindriftens rettigheter og arealbruk og på Statskogs oppgaver som stor grunneier i reindriftsområdene.

Det kan etter dette konkluderes med at ikke veldig mye har skjedd etter 2007. Sett i forhold til den oppmerksomhet som har kommet samiske rettigheter og interesser til del de senere årene, kunne det forventes at noe mer hadde skjedd etter at Samerettsutvalget leverte sin utredning i 2007.

3.2.4 Det gjenoppnevnte Samerettsutvalgets forslag

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget fremla i 2007 utkast til lov om forvaltning av grunn og naturressurser på det som ble kalt Hålogalandsallmenningens grunn.²³² Lovutkastets formål lyder slik:

Formålet med loven her er å legge til rette for at grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms fylker kan disponeres på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for

²³¹ Svar fra Rune Trana på oppfølgingsspørsmål 11. mars 2022, jf. vedtekter for Statskog SFs regionutvalg i Helgeland, Salten og Troms (i kraft fra 18.10.2012).

²³² Utkast til lov om rettsforhold og disponering over grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms (Hålogalandsloven).

innbyggerne i området, allmennheten for øvrig og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv og i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser.

Lovutkastets formålsparagraf er svært lik Finnmarkslovens, og vi kjenner igjen formuleringen «særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv». Denne likheten er ikke tilfeldig. Av forarbeidene fremgår det at forslaget til formålsparagraf bygger på Finnmarkslovens bestemmelse. Det er presisert at dette særlig gjelder forståelsen av uttrykket «særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv».²³³

Forslaget til forvaltning av Hålogalandsallmenningen er, i likhet med Samerettsutvalgets (ikke vedtatte) forslag for Finnmark i NOU 2007: 4, basert på at det skal være styrer på to nivåer. I utkastet til Hålogalandslov § 6 er sammensetningen av Hålogalandsallmenningens styre regulert. Styret skal bestå av seks personer, hvor Sametinget, Nordland fylkesting og Troms fylkesting hver skal velge to medlemmer med personlige varamedlemmer. Blant medlemmene valgt av Sametinget skal minst ett medlem representere reindriften.

I begrunnelsen for reindriftsnæringens representasjon i styret har flertallet i Samerettsutvalget tatt utgangspunkt i Finnmarksloven § 7 annet ledd og uttalt:

Reindriften har en sentral stilling som samisk kulturbærer også i Nordland og Troms, og vil også være en viktig rettighetshaver til den grunnen som vil ligge til Hålogalandsallmenningen, samtidig som dennes grunn disponeringstiltak og andre disposisjoner som grunneier, herunder avhending av grunn og rettigheter, vil kunne få stor betydning for de reindrifftsberettigede. Det er følgelig viktig gjennom det underliggende regelverket å sikre de reindrifftsberettigede, hvori også inngår utøvere av grenseoverskridende reindrift, innflytelse på grunneierdisposisjonene.²³⁴

Når det gjelder jordbruksnæringens representasjon i styret, uttalte Samerettsutvalgets flertall at jordbruket er en viktig rettighetshaver til Hålogalandsallmenningens grunn, bl.a. ved at det til jordbrukseiendom vil ligge rettigheter til beite for bufe. Utvalget fant det likevel ikke nødvendig å foreslå regler om jordbruksrepresentasjon:

Dette har bl.a. sammenheng med at Hålogalandsallmenningens rådighet vil være begrenset til ulike grunn disponeringstiltak og avhending av grunn mv., mens myndigheten til å disponere over bufebeite og andre jordbruksrettigheter, og jakt, fangst og fiske vil ligge til utmarksstyrene hvor jordbruket [...] vil være representert, [...] Disse vil dermed ha representasjon i de organene hvis beslutninger særlig kan påvirke deres posisjon, mens Hålogalandsallmenningens disposisjoner som grunneier neppe vil ha samme innvirkning på jordbrukets rettigheter [...] som de kan ha på utøvelsen av reindrifftsretten.²³⁵

Den næringspolitiske representasjonen i de to styrene har dermed en relevant faglig begrunnelse. Man kan også merke seg at utvalget påpeker at selv om jordbruksinteressenes representasjon ikke

²³³ NOU 2007: 13, s. 1170. Se vår omtale av dette i punkt 3.1.

²³⁴ NOU 2007: 13, s. 675.

²³⁵ NOU 2007: 13, s. 675–676.

lovfestes, må det «antas at disse vil bli ansett som så viktige, at [...] oppnevningsorganene vil sørge for at disse vil bli representert i Hålogalandsallmenningens styre også om de ikke er forpliktet til dette ved lov».²³⁶

Styrets oppgaver og saksbehandling er foreslått regulert i § 8. Her fremgår det at forvaltningen av Hålogalandsallmenningens *grunneierrett* hører under (det overordnede) styret. For øvrig er oppgavene sammenfallende med oppgavene til styret for Finnmarkseiendommen, jf. Finnmarksloven § 9 første ledd (se pkt. 3.1).

Et flertall i Samerettsutvalget har i tillegg foreslått at det opprettes inntil *seks regionale utmarksstyrever*, jf. forslaget § 23 første ledd, som skal styre sine respektive utmarksregioner. Det er begrunnet i at «områdets samlede geografiske utstrekning og hensynet til å styrke lokalmiljøenes deltakelse i disponeringen over utmarksressursene [gjør] det hensiktsmessig med en regionalisering».²³⁷ Styrene skal oppnevnes av kommunestyrene i regionen i fellesskap, jf. lovforslaget § 23 tredje ledd.

Samtidig uttaler flertallet, uten nærmere begrunnelse, at «det vil medføre en unaturlig oppsplitting å legge denne administreringen helt ned på kommunenivå».²³⁸ Inndelingen som er benyttet i nabofylket Trøndelag og andre steder med statsallmenninger, blir dermed omtalt som en «unaturlig oppsplitting». Det fremgår samtidig at inndelingen i seks regioner er gjort forholdsvis tilfeldig, da flertallet ikke har noen «bastant oppfatning av hvor mange regioner det aktuelle området bør inndeles i, men en har antatt at det ut fra dets totale geografiske utstrekning [osv.] vil kunne være passende å operere med inntil seks regioner». Dette flertallet går da heller ikke inn for å lovfeste regioninndelingen, men overlater dette til departementet, jf. lovforslaget § 22 første ledd.

Utmarksstyrenes oppgave skal være å administrere «*bruken og utnytingen av de bruksrettighetene* som er regulert i loven her» (vår utheving) på grunnen som Hålogalandsallmenningen eier i vedkommende region, jf. lovforslaget § 23 første ledd. Utmarksstyrene skal ha en fri stilling i forhold til grunneierorganet etter modell av fjellstyrene i statsallmenningene.²³⁹ Dette er begrunnet ut fra en erkjennelse av at bruksrettighetene ikke ligger til grunneierorganet, men «opprinnelig har tilhørt den befolkningen som har bodd i og brukt dette området», og at «[l]ovforslaget har et klart preg av å være en tilbakeføring til denne tilstanden».

²³⁶ NOU 2007: 13, s. 676.

²³⁷ NOU 2007: 13 s. 687.

²³⁸ NOU 2007: 13 s. 687.

²³⁹ NOU 2007: 13, s. 693.

3.3 Finnmarkseiendommen

3.3.1 Styre og forvaltningsmodell

Bakgrunnen for forvaltningsordningen for Finnmarkseiendommen (*FeFo*) ligger i et forslag fremmet av Samerettsutvalget i NOU 1997: 4. Dette forslaget var langt på vei basert på modellen for forvaltning av statsallmenningene, men tilpasset samiske forhold. Som vist i punkt 2.4.3, fant ikke departementet grunn til å gå videre med forslaget om kommunalt oppnevnte utmarksstyrer, slik at Finnmarkseiendommen ble stående igjen med et felles styre for all tidligere statsgrunn i Finnmark.

Finnmarkseiendommen ledes av et styre på seks personer, jf. Finnmarksloven § 7 første ledd. Finnmark fylkesting²⁴⁰ og Sametinget velger hver tre medlemmer med personlige varamedlemmer. De skal være bosatt i Finnmark. Blant medlemmene valgt av Sametinget skal minst ett styremedlem og dennes varamedlem være representanter for reindriften, jf. § 7 annet ledd. Det er ikke satt krav om annen næringsmessig representasjon, f.eks. for jordbruket.

Styret velger selv en leder og en nestleder blant styremedlemmene. Dersom ingen oppnår flertall, fastsetter Troms og Finnmark fylkesting i oddetallsår og Sametinget i partallsår hvem av de seks medlemmene som skal være leder og nestleder, jf. § 7 sjettede ledd.

Sametingets og Finnmark fylkestings styringsmyndighet over sine respektive styremedlemmer fremkommer av § 7 fjerde ledd, hvor det heter at «[s]tyremedlemmer og varamedlemmer kan avsettes av det organ som har oppnevnt vedkommende». Av forarbeidene fremgår det at organene kan avsette et styremedlem med alminnelig flertall om det eksempelvis har oppstått en politisk uenighet mellom styremedlemmet og det organet som har oppnevnt vedkommende. Denne avsettingsretten «skal sikre de folkevalgte organene innflytelse over hvordan Finnmarkseiendommen styres».²⁴¹ I dette ligger det at disse organene kan drøfte politiske spørsmål med egne styremedlemmer og instruere dem – før en eventuell drastisk avgjørelse om avsettelse kan finne sted. Det er lett å være enig med Helge Aslaksen Ravna om at dette er ment å sikre en demokratisk forankring for Finnmarkseiendommen i Finnmarks befolkning.²⁴²

Styrets oppgaver er nærmere definert i Finnmarksloven § 9, hvor det i første ledd fremgår at forvaltningen av Finnmarkseiendommen hører inn under styret. Det heter videre at styret skal sørge for forsvarlig forvaltning av Finnmarkseiendommen, en forsvarlig organisering av virksomheten og at Finnmarkseiendommen drives i samsvar med forutsetningene i loven.²⁴³

²⁴⁰ Fra 1. januar 2020 Troms og Finnmark fylkesting, jf. lov 20 desember 2019 nr. 108 og res. samme dato nr. 1927.

²⁴¹ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 124.

²⁴² Aslaksen Ravna, *Rettslige rammer for Finnmarkseiendommens grunn- og ressursforvaltning*, s. 93. Derimot er det vanskeligere å være enig med Aslaksen Ravna (samme sted og s. 107) i at dette nødvendigvis ikke medfører en instruksjonsmyndighet (for hvordan skal eller den politiske uenigheten som kan føre til avsetting oppstå?).

²⁴³ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 125 (merknad til § 9).

Annet til fjerde ledd inneholder regler om saksbehandlingen, herunder om når styret er vedtaksført og hvordan vedtak treffes. Etter femte ledd plikter styret å avgi beretning til

Finnmarkseiendommens kontrollkomité om virksomheten.²⁴⁴ I denne skal det gis en særskilt redegjørelse for endringer i bruken av utmark og en vurdering av endringenes betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Finnmarkseiendommens administrasjon er ikke nevnt i loven. Av forarbeidene fremgår det imidlertid at, som ledd i en forsvarlig organisering, skal styret sikre at Finnmarkseiendommen har en administrasjon som kan sørge for den daglige forvaltningen på bakgrunn av retningslinjer og instruksjer gitt av styret. Departementet uttaler i den anledning at det er styret som vil ha det overordnede ansvaret for å utforme en politikk for ressursutnyttelse og næringsutvikling i Finnmark innenfor lovens rammer.²⁴⁵ Styret kan gi administrasjonen fullmakt til å avgjøre saker dersom det ser seg tjent med dette.²⁴⁶

Styret ble i liten grad gitt anledning til å sette sammen administrasjonen idet det ble pålagt å videreføre ansettelsesforholdet som ansatte i Statskog SF med arbeidssted i Finnmark hadde hatt ved Finnmarkslovens ikrafttredelse, jf. Finnmarksloven § 49 fjerde ledd. Dette kan ha begrenset styrets mulighet til å bygge opp en administrasjon tilpasset organisasjonen, samtidig som det i praksis kunne forstås som at Finnmarkseiendommen ble gjort til Statskogs rettsetterfølger.

Finnmarkseiendommens administrasjon har hovedkontor i Lakselv. Økonomiavdelingen er lokalisert til Alta, og avdelingen for grunn og rettigheter (eiendom) ligger i Vadsø.

I tillegg til føringene i Finnmarksloven og dens forarbeider har styret vedtatt egne retningslinjer for styret.²⁴⁷ Retningslinjenes hensikt er uttrykt i § 1:

Disse retningslinjer skal sikre at styret i FeFo etterlever bestemmelser gitt i lov eller med hjemmel i lov, og at styret opptrer i samsvar med god styrepraksis.

Retningslinjene skal gi trygghet for korrekt og effektivt styrearbeid, og samtidig legge til rette for et mulighetsfokuseret og verdiskapende styre som optimerer ressursforvaltning og virksomhetsutvikling i samsvar med FeFo's formål.

Gjennom § 3 «Styret som kollegium» og § 11 «Hvordan vi som styre vil opptre utad», legger retningslinjene så sterke føringer på styremedlemmene at det kan spørres om de er i stand til å utøve sitt mandat for det organet som har oppnevnt dem (Sametinget og Troms og Finnmark fylkesting). Det kan heller ikke utelukkes at retningslinjene er i strid med den innflytelses- og instruksjonsmyndigheten oppnevningensorganet har over styremedlemmene etter Finnmarksloven § 7 fjerde ledd.

²⁴⁴ Kontrollkomiteens oppgaver er regulert i Finnmarksloven § 16.

²⁴⁵ Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) s. 108, jf. s. 125.

²⁴⁶ Ot. prp. nr. 53 (2002–2003), s. 126.

²⁴⁷ Finnmarkseiendommen, Retningslinjer for styret av FeFo, vedtatt av styret i FeFo 26.06.2017, revidert av styret 18.09.2018, revisjon vedtatt av styret 28.11.2018.

Finmarkseiendommen har også et reglement, som bl.a. gir direktøren ansvar for informasjon og kommunikasjon mellom styret og kontrollkomiteen og myndighet til å fatte avgjørelser i alle saker som etter en konkret vurdering ikke anses å være av prinsipiell betydning.²⁴⁸

Styret har adgang til å gi retningslinjer og instruksjoner til administrasjonen i den utstrekning det finner det nødvendig.²⁴⁹

3.3.2 Formål for forvaltningen – hensynet til samisk kultur, næringer mm.

Finmarksloven er et resultat av den samerettslige utviklingen som fant sted etter 1980 som følge av striden om utbyggingen av Alta-Kautokeino-vassdraget og oppnevningen av Samerettsutvalget.²⁵⁰

At loven og dens formål er tett knyttet til grunnlaget for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringer og samfunnsliv, har gjort at vi, for å unngå overlapping, har funnet det hensiktsmessig å slå sammen beskrivelsen av lovens formål generelt sett og formålets hensyn til samisk kultur og næringer mer spesielt.

Utviklingen etter 1980 ledet til at Stortinget gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 110a (nå § 108) i 1988 erkjente et ansvar for å legge til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Dette ansvaret er gjenspeilet i Finmarksloven § 1, som lyder slik:

Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Formålsbestemmelsen bygger i hovedsak på Samerettsutvalgets forslag til formålsbestemmelse.²⁵¹

At samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv er nevnt særskilt, legger klare føringer på forvaltningen. Departementet uttrykker formålet slik:

Et hovedformål med loven er at grunn og naturressurser i Finnmark fylke skal forvaltes på en slik måte at den samiske kultur kan bevares og videreutvikles. Samisk kultur har et særskilt vern gjennom Grunnloven § 110 a [nå § 108] og folkerettslige regler om urfolk og minoriteter. Formålsbestemmelsen gir uttrykk for det vern som ligger i Grunnloven og folkeretten.²⁵²

²⁴⁸ Finmarkseiendommen, Reglement for Finmarkseiendommen, Fremlagt som styresak 46/2011, 61/2011, endring plt.9 Sak nr. 11/00429, se <https://www.fefo.no/om-fefo/retningslinjer-for-fefo-2/reglement-for-finnmarkseiendommen.6649.aspx> (03.05.22).

²⁴⁹ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 126.

²⁵⁰ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 7.

²⁵¹ NOU 1997: 4, s. 547. Samerettsutvalgets lovforslag § 1-1, hovedalternativ 1 lød slik: «Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturgoder i Finnmark brukes og forvaltes til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv. Forvaltningen skal trygge økologisk bærekraftig bruk.»

²⁵² Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 120.

Departementet viser i fortsettelsen til at «samisk kultur» må forstås vidt og tolkes i samsvar med Grunnloven § 110 a (nå § 108) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27. Da reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv er særlig viktige elementer i kulturen, er disse nevnt særskilt. Det påpekes også at samisk kultur er begrenset til den særegne samiske kulturen, og det er dette særpreget som begrunner det særlige kulturvernet. Dette kan imidlertid ikke være avgrenset til kulturspesifikke næringer.²⁵³

Reindriften er videre nevnt i formålsbestemmelsen for å markere dens sentrale betydning som samisk næringsvei og som et viktig element i samisk kultur, uten at det er ment å utelukke andre samiske næringsveier.²⁵⁴

Departementet påpeker videre at kulturbegrepet er dynamisk og vil dermed også omfatte en videreutvikling og fornying av den samiske kulturen i tråd med utviklingen i samfunnet ellers.

Av lovproposisjonen fremgår det også at ressursforvaltningen skal skje til beste for øvrige innbyggere i fylket og allmennheten for øvrig. Det er en viktig målsetting at alle innbyggerne i fylket skal ha rettigheter til og nyte godt av de fornybare ressursene, i samsvar med det som gjelder i dag.²⁵⁵

Finnmarkslovens formålsparagraf var gjenstand for bred debatt under justiskomiteens behandling av loven. Dette gjaldt særlig spørsmålet om *allmennhetens rettigheter* skulle beskyttes i loven, slik det var foreslått i regjeringens lovproposisjon.²⁵⁶ Flertallet, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, var enige om at henvisningen til «allmennheten» i formålsparagrafen ble tatt ut. Dette ble grunnlagt med at «finnmarksloven særlig skal regulere hensynet til innbyggerne i Finnmark og hensynet til samiske forhold».²⁵⁷

Debatten endte med at formuleringen «til beste for allmennheten for øvrig» ble tatt ut av lovforslaget. Selv om det var bred enighet om at allmennheten fortsatt skal ha adgang til å delta i høstingen av fornybare ressurser i Finnmark, noe som ble nedfelt i Finnmarksloven § 25, har denne endringen vesentlig betydning for tolkningen av lovens formål. At hensynet til allmennheten ble tatt ut etter drøfting i justiskomiteen, som omfattet konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkesting, medfører dessuten at dette legger tyngre føringer på forvaltningen enn om dette i utgangspunktet ikke hadde vært en del av lovforslaget. Det kan spørres om dagens praksis er i samsvar med dette.

Slik justiskomiteens flertall uttrykte det (samme sted), er et hovedmål med loven å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.

²⁵³ NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*, s. 264–265.

²⁵⁴ Ot. prp. nr. 53 (2002–2003), s. 120, jf. også Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 32, hvor justiskomiteens flertall uttaler «at reindriften har en særlig betydning som materielt grunnlag for samisk kultur, og utgjør både en næring og en kulturform i seg selv. Det er ønskelig å få en bred aksept for loven i Finnmark».

²⁵⁵ Ot. prp. nr. 53 (2002–2003), s. 120.

²⁵⁶ Ot. prp. nr. 53 (2002–2003), s. 134 og 147.

²⁵⁷ Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 32

Sametinget foreslo at samiske hensyn generelt, samt utmarksbruk, burde fremheves særskilt mot at reindriften ble tatt ut.²⁵⁸ De to første anmodningene ble fulgt opp av lovgiver, men ikke den siste.

Av regjeringens lovproposisjon fremgår det videre at et hovedmål med loven er å avløse usikkerheten og striden om retten til land og vann i Finnmark med trygghet og forutsigbarhet når det gjelder naturgrunnlaget for samisk kultur, for innbyggernes bruk av utmark og for en positiv næringsutvikling basert på en bærekraftig utnyttelse av ressursene:

Dette skjer ved en ny grunnforvaltning der finnmarkingene selv får eierrådigheten og ansvaret for forvaltningen av ressursene, mens staten trekker seg ut av grunneierrollen i Finnmark. Det innebærer et betydelig historisk skifte over til lokal styring og er en klar tillitserklæring til alle finnmarkinger uansett etnisk og kulturell bakgrunn.²⁵⁹

Det kan også vises til at det i forbindelse med omorganiseringen av Direktoratet for statens skoger til Statskog SF i 1993 ble uttalt at omorganiseringen ikke skal medføre en forvaltning som vil gripe inn i samenes rettsstilling på en annen måte enn i dag, og at man med bruttobudsjettering vil unngå at det legges indirekte press på den forvaltningsmessige del av virksomheten slik Sametinget har uttrykt frykt for.²⁶⁰ Flertallet i Stortingets landbrukskomité merket seg også at det i høringsuttalelser har blitt gitt uttrykk for at krav til lønnsomhet og effektivitet ikke vil komme til foretrekkelig for de ulike hensyn som må iakttas ved forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark.²⁶¹

Regjeringen og stortingsflertallet la dermed til grunn at de forretningsmessige aspektene ved Statskogs virksomhet måtte tilpasses andre hensyn, herunder også de samiske. I hvilken grad dette skjedde da Statskog SF ble etablert, kan nok drøftes.

Denne omorganiseringen er drøftet av Ole Chr. Borge og Kristian S. Myrbakk.²⁶²

3.3.3 Kort om Samerettsutvalgets (ikke-vedtatte) forslag for Finnmark

I Samerettsutvalgets utkast til Finnmarkslov fremmet i NOU 1997: 4 var det foreslått å oppnevne styringsorganer på to nivåer. For det overordnede *forvaltningsstyret*, foreslått i § 2-9, var det ikke krav til næringsrepresentasjon utover at «ulike interesser» skulle være bredt representert. Det skulle også oppnevnes *utmarksstyrer* etter modell fra fjellova, hvor de varierende lokale utmarksinteressene var representert.

Forvaltningsstyret var foreslått sammensatt av åtte medlemmer hvor Sametinget og Finnmark fylkestilling hver oppnevnte fire.²⁶³ Det skulle ha overordnede oppgaver i forvaltningen av grunn og

²⁵⁸ Sametinget støttet at samiske hensyn generelt, samt utmarksbruk, burde fremheves særskilt mot at reindriften ble tatt ut Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 32.

²⁵⁹ Slik Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*, s. 7.

²⁶⁰ St.prp. nr. 52 (1991–92), s. 17.

²⁶¹ Innst. S. nr. 158 (1991–92), s. 6.

²⁶² Ole Chr. Borge og Kristian S. Myrbakk, «Samiske rettsforhold i Finnmark og Statskog SF», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, vol. 111, 1998, s. 182–285.

²⁶³ NOU 1997: 4, s. 548 (det var dissens i utvalget om fordelingen av mandatene).

naturgoder, jf. lovforslaget § 2-11, og skulle behandle saker av prinsipiell art og av større økonomisk betydning. Årsmøtet, foreslått i § 2-16, bestående av vedkommende statsråd, en representant oppnevnt av Sametinget og en av fylkestinget, skulle være forvaltingsstyrets overordnede.

Når det gjaldt forvaltning av *fornybare naturgoder*, var det et vesentlig skille mellom Samerettsutvalgets lovforslag og gjeldende Finnmarkslov. Utvalget hadde i § 3-3 foreslått at kommunen (alternativ 1) eller utmarksstyret oppnevnt av kommunestyret (alternativ 2) skulle forvalte de fornybare utmarksgodene i sitt område. Utmarksstyret skulle ha minst fem medlemmer med «minst en representant for reindriftsutøverne og en for jordbrukerne i kommunen, og ellers [ha] en rimelig fordeling av de lokale utmarksinteressene». At det skulle velges blant folk fra bygda eller kommunen som hadde opparbeidet rettighetene, ville bidra til at det ville få den nødvendige privatrettslige rettighetsforankringen.

Samerettsutvalgets forslag til forvaltningsmodell for utmarksressursene hadde klare likhetstrekk med reglene i fjellova. Som vist fastslår fjellova § 3 at det i kommuner med statsallmenning skal være fjellstyre. Man kan også merke seg at utvalget presiserte i forslaget til § 3-2, alternativ 1, «at de lokale organer skal ha samme myndighet som sørnorske beiteorganer, jf. fjelloven § 15 annet ledd og bygdeallmenningsloven § 6-1 annet ledd».²⁶⁴ Etter fjellova skal flertallet av styremedlemmene være bosatt i allmenningsområdet, og minst to av fem medlemmer skal være jordbrukere med allmenningsrett. Ett jordbruksmedlem kan erstattes av en reindriftsutøver.

Samerettsutvalget begrunnet også forslaget om en kommunal forvaltningsmodell med at det ikke var tilstrekkelig å gi kommunens innbyggere sterkere bruksrettigheter om hovedhensynene bak ordningen skulle oppnås: «De må ved sine organer, også gis innflytelse på bruken av sine goder.»²⁶⁵ Utmarksstyrene liknet i utforming og myndighet fjellstyrene i statsallmenningene, kanskje bortsett fra at det ikke kunne være mer en ett styre i hver kommune.

Etter dette må det kunne sies at Samerettsutvalgets forslag til Finnmarkslov framsto som bedre rettslig begrunnet enn den vedtatte loven, idet rettshaverne og brukerne tilknyttet nærområdet, på samme måte som i statsallmenningene, ble foreslått gitt direkte innflytelse på styring og forvaltning. Den vesentligste forskjellen mellom Finnmarksloven og Samerettsutvalgets forslag til Finnmarkslov, er den at førstnevnte *mangler* et styreorgan med lokal tilknytning som skal forvalte fornybare ressurser som beite, hogst, innlandsfiske og jakt.

Av forslaget kan man også slutte at Samerettsutvalget ikke betraktet Finnmarkseiendommen som *én* rettslig enhet, men som mange adskilte allmenninger hvor de fornybare ressursene burde

²⁶⁴ NOU 1997: 4, s. 479.

²⁶⁵ NOU 1997: 4, s. 222.

forvaltes lokalt slik som i statsallmenningene.²⁶⁶ Videre kan man slutte at utvalget la til grunn at befolkningen i Finnmark hadde opparbeidede bruksrettigheter, noe som legitimerte slik lokal, rettshaverstyrt forvaltning. Og til slutt, jordbrukerne skulle få delta i denne styringen, på samme måte som i statsallmenningene, og på samme vilkår som reindriftsutøverne.

Regjeringen Bondevik, eller Justisdepartementet, fant ikke å kunne støtte en forvaltningsmodell med utmarksstyrer. Dette ble begrunnet i at utmarksressursene burde forvaltes enhetlig, mens en kommunal forvaltning kunne skade en ønsket og hensiktsmessig helhetlig ressursforvaltning.²⁶⁷ Begrunnet i at det er behov «for en samlet forvaltning av utmarksressursene i Finnmark», la departementet altså til grunn at en rettighets- og nærhetsbasert forvaltning, slik som i statsallmenningene, ikke ville være hensiktsmessig i Finnmark.

²⁶⁶ Slik også Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark*, 1972, s. 312–313, som skrev at «Finnmarksallmenningene [...] rettslig sett best bør anses som mange almenninger, som stort sett står under de samme generelle reglene».

²⁶⁷ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 98–99. Nærmere om dette i punkt 2.4.3 ovenfor.

Jakt og innlandsfiske

I dette kapitlet sammenliknes de forskjellige allmenningsformene, det vil si offentlig forvaltet grunn, i Nordland, Troms og Finnmark, med henblikk på forvaltningen av jakt og innlandsfiske.

4.1 Statsallmenningene

4.1.1 Formål og rettsgrunnlag

Fjellova har som nevnt ikke noe klart formulert formål. Når det gjelder forvaltningen av vilt- og fiskeressursene, kommer imidlertid et klart formål til uttrykk i forskrift om jakt og fiske mm. i statsallmenninger.²⁶⁸ Paragraf 1 lyder slik:

Vilt og fisk i statsallmenning skal forvaltes slik at hensynet til naturmangfoldet ivaretas. Innenfor denne ramme skal ressursen utvikles med sikte på å ivareta rettigheter etter fjellova, fremme det lokale næringslivet og sikre allmennhetens adgang til jakt, fiske og friluftsliv. Forskriften skal sikre at all jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning skal tilbys på en måte som er akseptabel for allmennheten.

Ivaretagelse av rettigheter etter fjellova, med andre ord de allmenningsberettigedes rettigheter, og å fremme det lokale næringsliv har således en helt sentral plass i formålet med forvaltningen av vilt og fisk i statsallmenningene. Samtidig skal allmennhetens adgang til jakt, fiske og friluftsliv sikres.

Formålet med forvaltningen er altså hensynet til og at ressursene utvikles slik at rettighetene etter fjellova, lokalt næringsliv og allmennhetens adgang til jakt og fiske ivaretas. Fjellstyrene forvalter altså de vilt- og fiskeressursene som tilligger allmenningen.²⁶⁹ Dette er i praksis de rettighetene som følger av kapittel IX–XII i fjellova.

Ifølge forarbeidene skal forvaltningen skje i «nært samarbeid med andre offentlige organ som jordstyre, friluftsnemnd, viltneemnd, innlandsfiskeneemnd, og også med naturvern- og turistorganisasjonar».²⁷⁰ Fjellstyrene skal videre «arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftsiinteressene», jf. § 3 annet ledd. Av dette følger det at hensynet til det lokale næringslivet har en sentral plass i forvaltningen.

²⁶⁸ Forskrift 11. mars 2021 nr. 681 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning, fastsatt av Miljødirektoratet med hjemmel i fjellova (6. juni 1975 nr. 31) §§ 25, 26 og 29.

²⁶⁹ Fra 2003 har de også forvaltet elgjakten, personlig meddelelse konsernadvokat Rune Trana, Statskog SF (18.07.22).

²⁷⁰ Ot.prp. nr. 32 (1973–74), s. 38, se også Mathisen, *Allmenningsrett i Nord-Norge*, 2018, s. 45.

Retten til småviltjakt uten hund og fiske med krok uten faststående redskap (utenom fiske med oter), altså sportsfiske, ligger som en lovbestemt rett til alle som er fast bosatte i Norge, jf. fjellova §§ 23 og 28, begge første ledd. Samtidig har fast bosatte i området der allmenningen ligger, viktige fortrinn, f.eks. til jakt med hund, fangst av småvilt og fiske med garn og oter. Bruksrettighetenes innhold, som ikke er uttømmende beskrevet i fjellova, ligger til bygd eller grend som fra gammel tid har hatt slik rett, jf. fjellova § 2 første ledd. Mer detaljerte regler om jakt, fangst og fiske er gitt forskrift om dette for statsallmenninger.²⁷¹

Utnyttelsen av bruksrettene er heller ikke bundet til en bestemt tilstand, noe som innebærer at det er betydelig rom for en tidsmessig dynamisk utvikling av forvaltningen av bruksrettighetene. Den skogfaglige forvaltningen er tillagt Statskog SF gjennom lov om skogsdrift i statsallmenningene.

4.1.2 Småviltjakt

Jakt og fangst er regulert i lovens kap. XI §§ 23–27. Som nevnt har alle som er fast bosatt i Norge, rett til å jakte småvilt uten bruk av hund, jf. fjellova § 23 første ledd. Fjellstyret har likevel en vid adgang til å differensiere på jegergruppene (mellom innenbygds- og utenbygdsboende) og til å regulere jakten. Fjellstyret kan eksempelvis vedta at kun innenbygdsboende kan jakte med hund, jf. fjellova § 23 annet ledd. Reindriftsamenes jakt og fangst reguleres av reindriftsloven § 26.

Reindriftsloven § 26 første ledd lyder slik: «I det samiske reinbeiteområdet gir rett til å utøve reindrift rett til i forbindelse med lovlig utøvelse av reindrift å drive jakt, fangst og fiske i statsallmenning, i ikke særskilt matrikulert statseiendom og på Finnmarkseiendommens grunn innenfor det reinbeitedistrikt hvor reindriften foregår, på samme vilkår som gjelder for personer som er fast bosatt i den kommune, bygd eller grend hvor allmenningen, statseiendommen eller den aktuelle del av Finnmarkseiendommens grunn ligger. I statens matrikulerte skoger og høvfjellsstrekninger innenfor reinbeiteområde skal reindriftsutøvernes adgang til jakt, fangst og fiske være som den har vært fra gammelt av.»

Av § 26 tredje ledd fremgår det at det ikke betales leie eller kortavgift for jakt, fangst og fiske som drives etter bestemmelsene i paragrafen.

I forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning § 2 annet ledd er det åpnet for å regulere antall jegere ut fra betraktninger om en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende:

Dersom det ved jakt på småvilt uten hund, elg, hjort eller rådyr, jakt på og fangst av bever og gaupe og ved felling av bjørn, ulv og jerv er nødvendig å regulere antall jegere, skal det være en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende. Tilsvarende gjelder ved fiske med krok uten faststående redskap, likevel ikke fiske med oter. Med rimelig fordeling menes at inntil 60 prosent av kort og fellingstillatelser kan forbeholdes innenbygdsboende.

²⁷¹ Se **note** 267.

Rimelig fordeling er altså at inntil 60 prosent av kort og fellingstillatelser forbeholdes innenbygdsboende. Forskriften § 3 regulerer hva som regnes som innenbygdsboende:

For jakt og fangst på elg, hjort, rådyr og bever, kvotejakt på gaupe, og lisensfelling av bjørn, ulv og jerv er det kommunegrensene pr. 28. oktober 2015 som definerer hvem som er innenbygdsboende.

For småviltjakt og fangst av småvilt, villreinjakt og fiske skal kommunegrensene pr. 1. januar 1956 definere hvem som er innenbygdsboende. Miljødirektoratet kan i særlige tilfeller godkjenne andre grenser for hva som definerer hvem som er innenbygdsboende.

Det er altså en mer finmasket definisjon av innenbygdsboende for småvilt- og villreinjakt enn for elg og annen storviltjakt.

Fjellstyret har adgang til å sette ulik avgift for dem som er bosatt i område, bygd eller grend som nevnt i fjellova § 23 andre ledd og for andre jegere. Avgiften kan også settes ulikt for småviltjakt med uten hund, jf. fjellova § 25 første ledd. Fastsatt avgift må godkjennes av Klima- og miljødepartementet. Fjellstyret kan videre også begrense jakten ved å innskrenke tiden eller avgrenset antallet av ulike arter som kan felles, jf. § 23 tredje ledd.

Det er et vilkår for jakt og fangst at det løses jaktkort mot å betale avgift, jf. fjellova § 25. Prisrammen er gitt i forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning § 15.

For småviltjakt og fangst gjelder følgende øvre prisrammer for utenbygdsboende:

- a. dagskort kr 280,-
- b. 5-dagerskort kr 1130,-
- c. ukekort (7 dager) kr 1580,-
- d. sesongkort kr 2590,-

Prisen på 2- og 3-dagerskort for småviltjakt og fangst skal ikke overstige prisrammen per dag ganger antallet dager kortet gjelder for.

Prisen på småviltjakt og fangst for innenbygdsboende kan ikke settes lavere enn halvparten av prisen for utenbygdsboende.

4.1.3 Storviltjakt

Storviltjakt er regulert i forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning §§ 8–11. Paragraf 8 og 9 regulerer elg, hjort og villreinjakt. Jamfør også reindriftsloven § 26 (gjengitt ovenfor).

Hovedregelen er at elg- og hjortejakt i statsallmenning skal tilbys på en slik måte at den gjøres kjent for alle som er bosatt i Norge, jf. § 8. Det er likevel slik at det skal være en rimelig fordeling mellom innenbygds- og utenbygdsboende jegere, jf. forskriften § 2 (gjengitt i punkt 4.1.2).

Tildeling av jaktfelt skjer ved loddrekning blant jaktlag som har søkt innen en fastsatt frist (1. mai). Fjellstyret skal så raskt som mulig etter tildeling oversende kontrakt for jakten til

underskrift. Tildeling av jakt på statsallmenning er et enkeltvedtak og kan påklages fjellstyret innen tre uker etter offentliggjøring av trekningsresultatet.²⁷²

Det er i utgangspunktet fjellstyrene selv som definerer hva som innenbygds og utenbygds jaktlag. De fleste fjellstyrene forholder seg imidlertid til de generelle bestemmelsene utarbeidet av Norges Fjellstyresamband, hvor jaktlag er å betrakte som innenbygds dersom flere enn halvparten av jaktlagets medlemmer, inklusive jaktlagsansvarlig, er bosatt i kommunen jaktfeltet ligger i.²⁷³ Som vist ovenfor er det kommunegrensene per 28. oktober 2015 som definerer hvem som er innenbygdsboende ved jakt og fangst på elg, hjort, rådyr. Av de generelle bestemmelsene i § 2 d) fremgår det at utenbygds jaktlag kun kan tildeles innenbygds felt når dette ikke har innenbygds søkere.

For jakt på elg og hjort har fjellstyrene ikke adgang til å differensiere prisen mellom innenbygds og utenbygds jaktlag, jf. forskriften § 18 første ledd. For villreinjakt kan prisen for innenbygdsboende jegere settes til halvparten av prisen for utenbygdsboende, jf. forskriften § 18 fjerde ledd. Man kan også merke seg at prisrammen for elg- og hjortejakt, i motsetning til villreinjakt og småviltjakt, ikke er prisfastsatt gjennom forskrift, men overlatt til fjellstyret, jf. § 18 første ledd.

Fjellstyrene har en grunnavgift som betales for alle dyr i kvoten. Skyter man et dyr, betaler man vekt x kilopris. Grunnavgiften kommer så til fradrag fra denne summen.

Prisene fastsatt av fjellstyrene varierer noe, men er nokså like. De fremgår under fjellstyrenes jakttilbud på inatur.no. Her er to eksempler:

Gausdal fjellstyre:

Kr 88,- per kg

Kr 5000,- i grunnavgift per dyr

25 % rabatt per kg på felte tilleggsdyr.

Engerdal fjellstyre har en tilsvarende pris på kr 79,60.

I Trøndelag har fjellstyrene satt to ulike priskategorier avhengig av kvaliteten på jaktfeltet. Prisene fremgår for øvrig av en egen prisliste.

Både fjellstyrene og Statskog har en grunnavgift som må betales for alle dyr jegere får kvote på. Skyter man et dyr, betaler man kjøttvekt x kilopris. Grunnavgiften kommer så til fradrag fra denne summen.

²⁷² Norges Fjellstyresamband, Generelle bestemmelser vedrørende elg- og hjortejakt i statsallmenning § 2 a) og 2).

²⁷³ Norges Fjellstyresamband, Generelle bestemmelser vedrørende elg- og hjortejakt i statsallmenning § 2 a), jf. personlig meddelelse, e-post Torgeir Lande, Norges Fjellstyresamband, 31. mai 2022.

Det heter videre at jakt skal selges etter søknad, for en periode på inntil fem jaktår. De aller fleste jaktfelt tilbys på 4-årige kontrakter.²⁷⁴ Dersom det er flere søkere, skal tildelingen skje ved trekning. Fjellstyrene bør samarbeide om en felles søknadsfrist.

Fjellstyrene kan i tillegg selge jaktkort for inntil fem sammenhengende dager uten krav om søknad.

Miljødirektoratet sette prisrammer på mye av fjellstyrenes jakt- og fisketilbud. På elg-/hjortejakt er det ikke prisrammer, men direktoratet kan innføre dette hvis de føler det er nødvendig. Fjellstyrene setter derfor selv prisen på denne typen jakt i dag. Grunnpris og kilopris er mest brukt.

Fjellstyret tildeler fellingstillatelser på villrein etter søknad, jf. § 9. Er det flere søkere enn fellingstillatelser, skal tildelingen skje ved trekning. Fjellstyret kan gi førstegangsjegere fortrinnsrett før eller under trekningen.

Fjellstyret kan i tillegg selge returnerte fellingstillatelser uten krav om søknad.

Fjellstyret kan tillate at jegere organiserer seg i jaktlag når minst en av jegerne har fellingstillatelse. Den som er ansvarlig for jaktlaget, skal ha med seg tillatelsen til å organisere jaktlag under jakten. Den som har fått utstedt fellingstillatelsen, skal ha med denne under jakten.

4.1.4 Fiske

Fiske er nærmere regulert i fjellova kap. XII §§ 28–32. Hovedregelen i § 28 er at alle som har vært bosatt i Norge siste år, kan fiske med krok uten faststående redskap, altså med sportsfiskeutstyr. I samme bestemmelse fremgår det at retten ikke gjelder fiske med oter.

Fjellstyret er gitt bred forvaltningsmyndighet når det gjelder fiske. Det kan gi tillatelse til å drive annen type fiske enn det som er nevnt i fjellova § 28 første ledd både for innenbygdsboende, jf. § 28 tredje ledd første punktum. Videre kan fjellstyret gi tillatelse for andre som har fiskerett etter § 28 første ledd (utenbygdsboende) når det kan skje uten at det går ut over fiskerettshavere ellers og det ikke er til skade for fisken i vassdraget, jf. § 28 tredje ledd annet punktum. Et vilkår er imidlertid at gårdene og bygdelagene som har drevet fiske med faststående redskap fra gammel tid, skal ha førsterett til slikt fiske.

Etter fjerde ledd kan utlendinger som ikke fyller bostedskravet etter første ledd, gis adgang til sportsfiske.

Paragraf 28 annet ledd bestemmer at lakse- og innlandsfiskloven § 4 gjelder for fiske etter anadrom laksefisk.²⁷⁵

²⁷⁴ Dette avsnittet er basert på personlig meddelelse, e-post Torgeir Lande, Norges Fjellstyresamband, 31. mai 2022.

²⁷⁵ Bestemmelsen, som lød «Anadrome laksefisk er fredet med mindre annet følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Det samme gjelder annen fisk i vassdrag og deler av vassdrag hvor det går anadrome laksefisk, jfr. § 34 annet ledd», ble opphevet ved lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), uten at fjellova i skrivende stund er oppdatert.

Kommunen, som representerer det lokale fiskeorganet, skal uttale seg før løyve gis til utenbygdsboende eller utlendinger, jf. fjellova § 28 femte ledd. Denne regelen er gitt for å sikre at også andre interesserte enn de som er representert gjennom fjellstyret, involveres mest mulig i forvaltningen. Fjellstyret administrerer salg av fiskekort og fastsetter de ulike avgiftene. Avgiftene må godkjennes av departementet, jf. § 29.

For prisfastsetting gjelder også forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning § 13. Barn under 16 år har rett til fiskekort uten vederlag for å fiske innlandsfisk med stang og håndsnøre i perioden fra og med 1. januar til og med 20. august. I vassdrag der det ikke utstedes fiskekort, har barn under 16 år rett til den samme typen fiske og i samme periode uten rettighetshavers tillatelse, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 18 første og annet ledd.

Fjellstyret kan regulere og avgrense antall fiskekort og ellers iverksette de innskrenkingene med hensyn til fiske og redskapsbruk som styret finner nødvendig, jf. fjellova § 30.

4.1.5 Økonomiforvaltningen

Økonomiforvaltningen i statsallmenningene er delt mellom Statskog SF og de lokale fjellstyrene. En vesentlig del av fjellstyrenes oppgaver er forvaltning av inntektene fra de fornybare naturressursene. Dette skjer gjennom å administrere allmenningens likvide midler, i fjellova omtalt som *fjellkassa*. Ifølge fjellova § 11 første ledd skal fjellstyret ha en fjellkasse. Om ikke annet er bestemt, «skal inntekter som følger av lova her gå inn i fjellkassa, medan utgiftene som fjellstyret skal svare vert utgreia av denne». Dette innebærer at en stor del av inntektene fra allmenningen går direkte tilbake til lokalsamfunnet, ofte organisert gjennom kommunale næringsfond. Inntektene av jakt og fiske (kortsalg mm.) forvaltes av fjellstyrene.

Unntaket er det som kan karakteriseres som grunneiendomsinntekter, hvor det skal skje en inntektsdeling: Av de inntekter Statskog SF får av tomtefeste for hytter og hotell, skal fjellkassa ha halvparten, jf. fjellova § 12 fjerde ledd. Øvrige grunneierinntekter disponeres av Landbruks- og matdepartementet i henhold til samme ledd. Blant disse er fallrettigheter.

Fjellkasseordningen er et viktig bidrag for å sikre at inntekter og overskudd fra allmenningen blir investert lokalt, eksempelvis i landbruket.

Fjellova § 11 tredje ledd gir fjellstyret hjemmel til å avgjøre hvordan et overskudd i fjellkassa skal benyttes. Bestemmelsen lyder slik:

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

Hva som ligger i «tiltak innan allmenningen», er ikke spesifisert. Den vide ordlyden tilsier imidlertid at det meste av vedlikehold og annen forbedring av infrastruktur o.a. i allmenningen kan inngå i bestemmelsen. Forarbeidene taler om «opphjelp i allmenningen», uten at det

tydeliggjøres hva som ligger i begrepet.²⁷⁶ Når nødvendige tiltak i allmenningen er gjennomført, kan det resterende overskuddet, sammen med tildelinger fra grunneierfondet, brukes til andre formål som styrker det lokale næringslivet, eksempelvis et kommunalt næringsfond.

Landbruks- og matdepartementet har i denne sammenheng uttalt at det «er naturleg at dei bygdene som har bruksrettane i allmenningen, og dermed den næringsmessige tilknytninga til den, kjem fremst når det er spørsmål om løyvingar frå fjellkassa».²⁷⁷ Dette innebærer at et overskudd går til lokalbefolkningen i bygdene med allmenningsrett.

4.2 Statsgrunnen i Nordland og Troms

4.2.1 Formål

Formålet for forvaltningen av vilt- og fiskeressursene på statsgrunnen i Nordland og Troms er gitt i forskrift om jakt og fiske mm. på statsgrunn utenfor statsallmenning § 1.²⁷⁸ Den lyder slik:

Viltet og fisken skal forvaltes slik at hensynet til det biologiske mangfoldet ivaretas. Innenfor denne ramme skal ressursen utvikles med sikte på å sikre allmennhetens adgang til jakt, felling, fangst, fiske og friluftsliv, og fremme det lokale næringslivet.

Bestemmelsen er rettet mot å ivareta en biologisk bærekraftig forvaltning av vilt- og fiskeressursene, og at allmennheten skal sikres adgang til disse. Allmennhetens tilgang til jakt og fiske er følgelig et sentralt formål for forvaltningen. Formålet skiller seg fra formålet i forskrift om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning § 1, hvor sistnevnte forskrift også har som formål at ressursene utvikles med sikte på å ivareta rettighetene etter fjellova.

Formålet for forvaltning av statsgrunn utenfor statsallmenning er imidlertid ikke helt uten referanser til lokalsamfunnet, idet forvaltningen også skal fremme det lokale næringslivet, jf. forskriften § 1. Forvaltningen skal påse at det er en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende jegere/jaktlag eller fiskere dersom det er nødvendig å regulere antallet jegere og fiskere, jf. forskriften § 3.

Ved vurdering av hva som er rimelig fordeling, skal det blant annet legges vekt på lokalbefolkningens muligheter for jakt, felling eller fiske innen kommunen. Denne vurderingen og reguleringen foretas av Statskog SF, jf. forskriften § 4.

Lokale organer deltar m.a.o. ikke i denne forvaltningen.

På statsgrunnen i Nordland og Troms differensieres det i liten grad mellom lokalbefolkningen og allmennheten når det gjelder priser på jakt- og fiskekort. Dette behandles nærmere nedenfor.

²⁷⁶ NUT 1969: 1 *Innstilling om lov om utnyttelse av rettigheter og herligheter i statsallmenningene (fjelloven)*, s. 54.

²⁷⁷ Ot.prp. nr. 32 (1973–74), s. 42.

²⁷⁸ Forskrift 20. august 2007 nr. 987 om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning.

4.2.2 Småviltjakt

På statsgrunn utenom statsallmenning er småviltjakt og fangst tillatt mot løsning av jaktkort og betaling av vederlag for norske statsborgere og for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge, jf. viltloven § 31 første ledd. Reindriftsamenes jakt og fangst reguleres av reindriftsloven § 26 (gjengitt i punkt 4.1.2).

Forvaltningen av jakt og fangst på statens grunn i Nordland og Troms administreres av Statskog SF i samsvar med viltloven,²⁷⁹ jf. forskriften § 2. Denne forvaltningen består bl.a. i reguleringer av jakten, fangsten og fisket i den grad det er nødvendig, jf. forskriften § 4, og er underlagt ansvaret til Statskogs styre.

Reguleringen av retten til jakt og fangst suppleres med detaljerte forskriftsbestemmelser,²⁸⁰ men uten noen henvisning til rettigheter for bygd eller grend forankret i bruk fra gammel tid o.l. Som nevnt skal det, om det er nødvendig å regulere antallet jegere og fiskere, påses at det er en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende jegere/jaktlag, jf. forskriften § 2. Det heter videre at ved vurdering av hva som er rimelig fordeling, skal det blant annet legges vekt på lokalbefolkningens muligheter for jakt og felling innen kommunen. Vi er ikke kjent med at det, slik som for statsallmenningene, er fastlagt hva som rimelig fordeling.

Statskog har fastsatt regler for småviltjakt fra 2013, hvor det kommer frem at Statskog har myndighet til å innføre reguleringer i jakten, og at disse reguleringer kan innebære begrensninger av antall jegere, jakttid, endringer av jaktområdet eller innføring av kvote- og fangstbegrensning.²⁸¹ Statskogs forvaltningsansvar omfatter også salg av jakt- og fiskekort, og prisfastsettelse på kortene, jf. forskriften § 9 tredje ledd. Dersom det anses nødvendig, kan Direktoratet for naturforvaltning fastsette maksimalpriser.

Når det gjelder pris for småviltjakt er regelen at denne skal være lik for jakt med og uten hund, og at prisen på korttidskort skal være lik for innenbygdsboende og utenbygdsboende. For langtidskort, eller det som på inatur.no kalles kommunekort, er det satt en noe lavere pris for fast bosatte i kommunen sammenliknet med personer bosatt utenfor kommunen, noe som er hjemlet i forskrift om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning § 10.²⁸²

Prisen for sesongen 2021–2022 er kr 220 for dagskort, kr 1030 for ukekort og kr 1490 for sesongkort. For kommunekort er prisen for kommunens innbyggere og andre for sesongen 2021–2022 henholdsvis kr 720 og kr 1065.

På dette området skiller reglene seg tydelig fra det som gjelder for statsallmenningene, hvor fjellova § 23 første ledd sier at det kun er for småviltjakt *uten hund* at innenbygds- og utenbygdsboende er likestilt. Utover dette er det fjellstyrene som gir tillatelse til å jakte med hund

²⁷⁹ Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).

²⁸⁰ Forskrift 20. august 2007 nr. 987 om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning.

²⁸¹ Mathisen, *Allmenningsrett i Nord-Norge*, 2018, s. 71.

²⁸² Forskriften benytter her formuleringen «[...] enn for utenbygdsboende», som det må antas defineres på samme måte som i statsallmenningene (se ovenfor). Prisen for sesongkort for kommunens innbyggere og andre er for sesongen 2021–2022 henholdsvis kr 720 og kr 1065.

på småvilt (og fangst av småvilt), hvor det er opp til fjellstyret å avgjøre hvem som kan drive jakt (se punkt 4.1.2).

Disse forskjellene viser at forvaltningen på statsgrunnen i Nordland og Troms i liten grad involverer eller tar spesifikke hensyn til lokalbefolkningen og de som må antas å ha opparbeidede rettigheter i utmarka, men åpner primært for like jaktmuligheter uten å preferere lokal tilknytning eller rettighetsgrunnlag. Som vist skal det dog påses at det er en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende jegere dersom det er nødvendig å regulere antallet jegere.

Statskog SF forvalter også annen jakt etter egne regler. Som et ledd i forvaltningen kan Statskog pålegge jegere og fiskere å avgi rapport om utbytte, jf. forskriften § 7 annet ledd. Som et ledd i å sikre bedre fangstrapportering og dermed at bestanden beskattes bærekraftig, skal jaktkort også aktiveres før jaktstart.

4.2.3 Storviltjakt

Storviltjakt (elg og hjort) er regulert i forskrift om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning § 11. Den lyder slik:

Følgende alternative utbudsmåter skal gjelde:

- Fast pris pr. kg kjøtt for felt dyr. Det kan betales en fast grunnavgift for hvert enkelt dyr som tildeles. Innbetalt grunnavgift trekkes fra i det endelige oppgjør for felte dyr.
- I særlige tilfeller kan jaktretten leies ut til fast pris pr. dyr.
- Jaktkort til fast pris med tillegg pr. kg kjøtt ved felt vilt.

Er det flere søkere skal tildeling skje ved loddtrekning.

Slik jakt kan leies bort ved ett- eller flerårige kontrakter. Likevel ikke for lengre enn totalt 5 jaktår.

I likhet med fjellstyrene har Statskog fastsatt en grunnavgift som betales for alle dyr i kvoten. Skyter man et dyr, betaler man vekt x kilopris. Grunnavgiften kommer så til fradrag fra denne summen. Kilopriser på elg i Statskog per i dag fremgår av tabellen nedenfor.

Kilopriser på elg i Statskog per i dag (gjeldende fra 15. mai 2022)

Kategori	Nordland og Troms Pris per kg	Trøndelag og Sør-Norge Pris per kg
Kalv		
Under 40 kg	kr 45,00	kr 50,00
Over 40 kg	kr 65,00	kr 70,00
Kvige		
Under 110 kg	kr 55,00	kr 60,00
Over 110 kg	kr 75,00	kr 80,00
Fjorokse		
Under 120 kg	kr 55,00	kr 60,00
Over 120 kg	kr 75,00	kr 80,00

Ku		
Under 140 kg	kr 65,00	kr 65,00
Over 140 kg	kr 85,00	kr 85,00
Okse		
Under 160 kg	kr 65,00	kr 65,00
Over 160 kg	kr 85,00	kr 85,00

Grunnpris per dyr kr 4000.

Ifølge rådgiver Torgeir Lande i Norges Fjellstyresamband er det lite som skiller elgjakt forvaltet av Statskog fra jakt forvaltet av fjellstyrene. Statskog har en mer strømlinjeformet og sentralisert administrasjon, mens fjellstyrenes forvaltning er mer tilpasset lokale forhold og kan ha noe variasjon i pris og andre bestemmelser.²⁸³ Statskog kan i større grad utestenge jegere som bryter bestemmelser i kontakten mv. Ifølge Lande er ikke dette mulig for fjellstyrene med mindre jegere er dømt til straff eller har vedtatt forelegg om straff for brudd mot vilkår for jakt, jf. fjellova § 25 tredje ledd. Dette begrunnes med ulike rettighetsforhold knyttet til jakt på statsallmenning og annen statsgrunn. Også for storviltjakt gjelder reindriftsloven § 26.

4.2.4 Fiske

Forvaltningen av fisket på statsgrunnen i Nordland og Troms administreres av Statskog SF i samsvar med lakse- og innlandsfiskloven,²⁸⁴ jf. forskriften § 2. Selve retten til fiske er regulert av lakse- og innlandsfiskloven. På samme måte som for småviltjakt er det adgang til fiske på statsgrunn for alle som det siste året har vært og fortsatt er fast bosatt i Norge, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 22 første ledd. I likhet med jaktretten er det altså vid adgang for fiske som ikke preferer innenbygdsboende, men som bestreber en lik tilgang for alle fast bosatte i Norge. Det kan imidlertid fastsettes nærmere regler om prisendring, fortrinnsrett for fast bosatte i kommunen mm., jf. lakse- og innlandsfiskloven § 22 tredje ledd. Dette blir ytterligere regulert av forskrift om jakt og fangst mv. på statsgrunn § 9 tredje ledd, hvor det går fram at Statskog, i tillegg til å regulere pris og salg av jaktkort, også er ansvarlige for salg av fiskekort.

Formålet med lakse- og innlandsfiskloven er å sikre at naturlige bestander av de artene som omfattes av loven, forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens mangfold og produktivitet bevares, jf. § 1. Innenfor disse rammene skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere. Forskriften gir ikke ytterligere bestemmelser om innlandsfiske, men for fiske i sjø etter anadrom laksefisk må det utvises lakseplass før fiske kan skje, jf. § 15 første ledd. Når det gjelder personer uten fast bosted i Norge, kan også disse, etter søknad, få tilgang til jakt og fiske etter forskriften, jf. § 18 tredje ledd.

²⁸³ Personlig meddelelse, e-post Torgeir Lande, Norges Fjellstyresamband, 31. mai 2022.

²⁸⁴ Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven).

Gjennomgangen viser at på statsgrunnen i Nordland og Troms har Statskog SF vid adgang til å forvalte fiske hvor det kun er den alminnelige lovgivningen som setter rammer for forvaltningen. Med andre ord setter rettighetshavere i liten grad skranker for forvaltningen slik som i statsallmenningene.

4.2.5 Økonomiforvaltning

Forvaltningen av Statskogs eiendommer i Nordland og Troms er ikke basert på en fordeling av overskudd mellom lokalsamfunnet representert ved fjellstyrene og Statskog som grunneier. Overskuddet av kortsalg o.a. for jakt og fiske disponeres derfor fullt ut av Statskog SF.

I et nyhetsbrev fra Statskog i 2017 skriver Trond Gunnar Skillingsstad at «Statskogs virksomhet i Nordland og Troms skaper årlig inntekter på rundt 80 millioner, sett bort i fra sterkt varierende engangsinntekter. Det gir et driftsmessig overskudd etter skatt på om lag 7,5 millioner.»²⁸⁵

Hvor mye av disse inntektene og overskuddet som kan tilbakeføres til inntekter fra jakt og fiske, har det ikke vært mulig å verifisere nøyaktig. Konsernadvokat Rune Trana svarer på spørsmål om dette at:

Det er ikke mulig for oss å skille ut et eget resultat for jakt og fiske. Vår forvaltning er tuftet på en helhetlig rolle som grunneier, og våre eiendomskonsulenter har et bredt ansvar og arbeider på tvers innen flere virksomhetsområder, og resultatet er en samlebetegnelse for hele denne virksomheten.²⁸⁶

Skillingsstad hevder i nyhetsbrevet fra 2017 at det er en forfeilet oppfatning at inntektene fra Nordland og Troms havner i statskassen, mens inntektene fra de lokalt forvaltede statsallmenningene i Sør-Norge pløyes tilbake til lokale tiltak. Han hevder at: «Store ressurser legges igjen lokalt gjennom lønnsutbetalinger, kontordrift og vare- og tjenestekjøp.» I Nordland og Troms har Statskog i dag 39 ansatte, fordelt på 8 kontorer. Av disse arbeider 15 i Statskog Fjelltjenesten. Statskog Fjelltjenesten ble etablert i perioden 1984–89. Det startet opprinnelig som et samarbeid mellom Statskog og den gang Fylkesmannen i Troms. Fjelltjenesten har hatt sitt arbeidsområde hovedsakelig i Nordland og Troms. I 2020 ble det i tillegg opprettet to stillinger i Sør-Norge med kontor plass i Elverum og på Kongsberg.²⁸⁷

Skillingsstads oppfatning deles av Statskogs konsernadvokat Rune Trana, som hevder at det meste av inntektene fra aktiviteten i disse to fylkene i realiteten blir igjen i regionene i form av lønn til de ansatte, kostnader til drift av kontorene og andre innkjøpte varer og tjenester i regionen.²⁸⁸

²⁸⁵ Trond Gunnar Skillingsstad, Statskog i nord og i sør, se <https://www.statskog.no/nyheter/stat-i-nord-og-sor> (05.05.22).

²⁸⁶ Personlig meddelelse fra konsernadvokat Rune Trana, Statskog, i e-post 5. april 2022.

²⁸⁷ Statskog, Fjelltjenesten, <https://www.statskog.no/om-statskog/fjelltjenesten>, sist besøkt 5. april 2022.

²⁸⁸ Personlig meddelelse fra konsernadvokat Rune Trana i e-post 5. april 2022

I NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* presenteres det tall fra 2005 hvor inntektene fra jakt og fiske er beregnet, men da sammen med inntektene fra utleiehyttene. Den gang var de samlede driftsinntektene fra regionene Nordland og Troms på brutto 68 millioner, og av disse kom brutto 11 millioner fra utleie av hytter og salg av jakt- og fiskekort.

Samlet utgjorde driftsinntektene fra Troms og Nordland, som etter utskillelsen av Finnmark utgjør vel 49 prosent av Statskogs grunn i Norge, i 2005 vel 40 prosent av driftsinntektene utenom Finnmark (67,7 av 164,2 millioner kroner). Inntektene fra jakt, fiske og hytter i Nordland og Troms utgjorde vel 48 prosent av Statskogs inntekter fra slik virksomhet (10,9 av 23,0 millioner).²⁸⁹ Det er likevel viktig å påpeke at inntektene fra jakt og fiske kan fluktuere sterkt som følge av reguleringer for å bevare bestandsgrunnlaget, for eksempel i dårlige rypeår. Populære lakseelver kan også tenkes stengt for kortere eller lengre tid.

Av overskuddet fra driften i Nordland og Troms er to millioner satt av til eget fond, *Statskogfondet*. Fondet skal styrke næringsutvikling og friluftsliv i kommunene i de to nordligste fylkene hvor Statskog er grunneier. Midlene fordeles likt mellom Nordland og Troms. Offentlige og private organisasjoner kan søke, og støtten til hvert prosjekt beregnes til å ligge mellom kr. 50 000 og 200 000. Enkeltpersoner kan ikke søke.²⁹⁰ I tillegg er Statskog også villig til å støtte gode prosjekter i Nordland og Troms utenfor rammene til fondet.²⁹¹

Tross dette, som tyder på at Statskog bruker deler av overskuddet fra statsgrunnen i Nordland og Troms lokalt, er det som Mathisen peker på, en grunnleggende forskjell ved at Statskog forvalter områdene i nord, mens fjellstyrene gjør det i statsallmenningene i sør.²⁹² Her er det selvsagt viktig å være oppmerksom på at ikke all statsgrunn i sør er statsallmenninger, og hvis fjellova gjøres gjeldende i Nordland og Troms, vil nødvendigvis ikke alle de nå statseide arealene bli statsallmenninger. Det kan likevel reises spørsmål ved om ikke flere verdier vil bli værende i landsdelen hvis fjellova gjøres gjeldende, og at inntektene kanskje kan økes ved at forvaltningen blir lokal.

4.2.6 Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget forslag

Et hovedmål for Samerettsutvalgets forslag til Hålogalandslov er å legge til rette for effektiv gjennomføring av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene. Et viktig hensyn her er også at forvaltningen av grunn og naturressurser skal skje på en balansert og økologisk bærekraftig måte, til beste både for samisk kultur og næring, for den øvrige lokalbefolkningen og for allmennheten.²⁹³ Samtidig viser Samerettsutvalget til at dets mandat har klare føringer om at de forslagene som fremmes, må ha som mål å trygge den samiske befolkningens muligheter til å utnytte de lokale ressursene, men slik at også den ikke-samiske befolkningens interesser anerkjennes. Utvalget har derfor ansett det som viktig å vurdere ulike muligheter til å etablere en

²⁸⁹ NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*, s. 601.

²⁹⁰ Statskog, Skogfonder, se <https://www.statskog.no/statskogfondet/sok-statskogfondet> (05.05.22).

²⁹¹ Personlig meddelelse fra konsernadvokat Rune Trana i e-post 1. april 2022.

²⁹² Mathisen, *Allmenningsrett i Nord-Norge*, 2018, s. 74.

²⁹³ NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. *Kortversjon: Oversikt over hovedtrekkene i utredningen fra Samerettsutvalget*, s. 3.

mer lokal forvaltningsordning for statens grunn i Nordland og Troms «som sikrer at relevante samiske interesser sikres tilstrekkelig representasjon i de besluttede organene, og slik at disse interessene kan bli tilbørlig hensyntatt i den daglige disponeringen over grunn og ressurser».²⁹⁴

For reguleringen av jakt og fangst i statsallmenningene, se foran i punkt 4.1.2 og 4.2.2, foreslo Samerettsutvalget å regulere adgangen til småviltjakt etter mønster fra fjellova, men med enkelte tilpassinger og særregler. Bestemmelsen om adgangen til småviltjakt ble nedfelt i lovutkastets § 29. Denne, som så mange av bestemmelsene i lovutkastet, kom i en alternativ utforming, uten at realiteten ble endret.

Alternativet var et resultat av at et mindretall, bestående av tre av medlemmene i utvalget, var grunnleggende uenige med flertallet i spørsmålet om administreringen av bruksrettighetene som er regulert i lovutkastet. Den kompetansen burde ifølge disse medlemmene ligge til Hålogalandseiendommen og ikke til de regionale utmarksstyrene.

Lovutkastets § 29 første ledd bestemmer at alle som har vært bosatt i Norge det siste året og fortsatt er det, kan jakte småvilt. Dette må skje 1) innenfor rammene til «annen lovgivning» og 2) innenfor rammene som utmarksstyret (ev. Hålogalandsallmenningen) kan fastsette i medhold av lovutkastets § 33. Av reglene i utkastets § 33 kan fremheves at første ledd gir bestemmelser om jaktkort, og etter tredje ledd gis det ganske vidtgående hjemler for utmarksstyret (ev. Hålogalandsallmenningen) til nærmere å innskrenke jaktadgangen etter vurderinger basert på «hensynet til ressursgrunlaget eller utøvelsen».

Etter utkastets § 29 annet ledd avgjør utmarksstyret (ev. Hålogalandsallmenningen) om det innenfor dets område skal tillates snarefangst av rype. Utmarksstyret kan bestemme om slik tillatelse skal forbeholdes innenbygdsboende, eller at også personer som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge, kan få tillatelse til slik fangst. Begrepet «innenbygdsboende» vil i hovedsak kunne dreie seg om innbyggerne i en kommune, men også alternative avgrensinger bestemt av bruken er mulig. Samerettsutvalget drøftet om innenbygdsboende kunne favoriseres etter EØS-reglene, og kom til at de i visse sammenhenger kunne det.²⁹⁵

Utkastets § 29 tredje ledd tillegger utmarksstyret (ev. Hålogalandsallmenningen) rett til etter søknad å gi adgang til småviltjakt for andre enn personkretsen i første ledd. Denne bestemmelsen vil åpne for at utmarksstyret kan gi tillatelse til at utlendinger som oppholder seg i Norge på ferie, eller personer som ikke oppfyller kravet om ett års botid, kan drive småviltjakt. Forslaget ble laget med motivasjon i den daværende § 28 i fjellova, som nå åpner for at dette bare gjelder fiske, mens botidskravet er hovedregelen for småviltjakt, jf. fjellova § 23. Hvis Hålogalandloven vedtas, vil trolig også tredje ledd endres i samsvar med regelen for statsallmenninger.

Lovutkastets fjerde ledd har retningslinjer for prisfastsettelse av jaktkort. Etter første punktum, jf. utkastets § 33 annet ledd, kreves det at man har løst jaktkort eller fiskekort og betalt

²⁹⁴ NOU 2007: 13, s. 591.

²⁹⁵ NOU 2007: 13, s. 1192

avgift for å kunne drive jakt, fangst og fiske på Hålogalandsallmenningens grunn. Tilsvarende gjelder for statsallmenningene.

For jakt og fangst på småvilt kan det etter tredje punktum fastsettes ulike priser for «innenbygdsboende» og andre. Utmarksstyrene har likevel ikke frie hender her – prisen som utenbygdsboende må betale, kan være inntil det dobbelte av hva innenbygdsboende må betale – men ikke mer. Dette er også sammenfallende med ordningen i statsallmenningene, jf. fjellova § 25.

For reguleringen av jakt og fangst i statsallmenningene på statseid grunn forvaltet av Statskog SF, se foran i punkt 4.1.3 og 4.2.3.

Lovutkastets § 29 første ledd har tilsvarende anvendelse ved fiske med stang og håndsnøre som ved småviltjakt, se pkt. 4.3.2.

Etter utkastets § 29 annet ledd avgjør utmarksstyret (ev. Hålogalandsallmenningen) om det innenfor dets område skal gis tillatelse til «annet fiske». Med dette menes (typisk) ulike former for garnfiske. Utmarksstyret kan også her bestemme om slik tillatelse skal forbeholdes «innenbygdsboende», eller at også personer som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge, kan få tillatelse til slik fangst.

Utkastets § 29 tredje ledd tillegger utmarksstyret (ev. Hålogalandsallmenningen) rett til etter søknad å gi adgang til fiske med stang og håndsnøre for andre enn personkretsen i første ledd. Denne bestemmelsen vil åpne for at utmarksstyret kan gi tillatelse til at utlendinger som oppholder seg i Norge på ferie, eller personer som ikke oppfyller kravet om ett års botid, kan fiske mens de er i Norge. Bestemmelsen har sitt motstykke i fjellova § 28 fjerde ledd.

Lovutkastets fjerde ledd har retningslinjer for prisfastsettelse av fiskekort. Etter første punktum, jf. utkastets § 33 annet ledd, kreves det at man har løst jaktkort eller fiskekort og betalt avgift for å kunne drive jakt, fangst og fiske på Hålogalandsallmenningens grunn. Tilsvarende gjelder for statsallmenningene.

Etter utkastets andre punktum kan det ikke skilles prismessig mellom innenbygdsboende og andre som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge, når det gjelder fiske med stang og håndsnøre. Denne begrensningen gjelder ikke for personer som får tillatelse etter forslaget § 29 tredje ledd. Det vil ligge til utmarksstyret å bestemme om disse skal betale det samme som eller mer enn innenbygdsboende for å fiske med stang eller håndsnøre.

Reglene i tredje punktum om pristak for hva utenbygdsboende må betale gjelder tilsvarende for annet fiske enn med stang og håndsnøre som for småviltjakt, jf. ovenfor i pkt. 4.2.2. Fjerde punktum i lovutkastet bestemmer at barn under 16 år ikke skal betale avgift for fiske med stang og håndsnøre. Dette er i samsvar med lakse- og innlandsfiskloven § 18 første ledd og rettstilstanden etablert ved Rt. 2004 s. 1875 (Kvålen).

Samerettsutvalgets forslag om å overføre statsgrunnen i Nordland og Troms til regionalt eierskap gjennom opprettelsen av eierorganet Hålogalandsallmenningen, er tuftet på et prinsipp om at inntekter og overskudd skal tilbakeføres lokalt til disponering av de seks foreslåtte

utmaksstyrene. Dette gjelder for deler av Hålogalandallmenningens festeinntekter og inntektene fra grunndisponeringstiltak og i sin helhet for inntektene fra jakt og fiske innenfor de seks utmarksområdene.²⁹⁶

Utmarksbruken vil skape inntekter, typisk ved salg av jaktkort og fiskekort som er tiltenkt å gå til de enkelte regionale utmarksstyrene. Flertallet i Samerettsutvalget var tydelige på at disse inntektene bør forbli i det lokalmiljøet hvor de er skapt. Etter mønster av fjellova § 11 første ledd foreslo flertallet at hvert regionale utmarksstyre skal ha en utmarkskasse hvor inntektene fra utmarksbruken i regionen skal inngå. Midlene i utmarkskassen vil som for fjellstyrene brukes til dekning av utmarksstyrenes utgifter, godtgjørelse til utmarksstyrets medlemmer og til dekning av utgifter medlemmene pådrar seg ved å ha dette vervet.

Disponeringen av overskuddet i utmarkskassen vil ligge til utmarksstyrene. Etter mønster fra fjellova § 11 tredje ledd foreslo flertallet i Samerettsutvalget å lovfeste enkelte retningslinjer for utmarksstyrenes overskuddsdisponering. Overskuddet kan brukes til kultivering, oppsyn og andre tiltak for å fremme utnyttelsen av jakt og fiske i utmarksstyrets forvaltningsområde, men bør prioriteres til tiltak for å styrke næringsgrunnlaget eller til andre allmenntilgittige formål i bygder som inngår i dette området.

Følgende formulering er foreslått i utkastets § 16 (Disponering av inntekter):

Halvparten av Hålogalandsallmenningens festeinntekter skal utbetales til vedkommende utmarksstyre. Etter at Hålogalandsallmenningen har avsatt midler til egen drift, skal også halvparten av øvrige grunneierinntekter utbetales til vedkommende utmarksstyre. Resten skal gå inn i et grunneierfond som disponeres av Hålogalandsallmenningen, og hvor midlene kan anvendes til administrasjon, støtte til en fellesorganisasjon for utmarksstyrene, og etter samråd med denne til tiltak som kan bedre ressursituasjonen på Hålogalandsallmenningens grunn.²⁹⁷

4.3 Finnmarkseiendommen

4.3.1 Småviltjakt

Retten til småviltjakt i Finnmark er regulert av Finnmarksloven kapittel 3. Hovedprinsippene for forvaltningen av fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn er, foruten § 1, nedfelt i § 21:

Finnmarkseiendommen skal forvalte de fornybare ressursene på sin grunn i samsvar med lovens formål og innenfor de rammer som følger av viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og annen lovgivning. Naturens mangfold og produktivitet skal bevares.

De ytre rammene for forvaltningen – hensynet til naturmangfoldet – er ganske identiske med de tilsvarende for statsallmenningene forvaltet etter fjellova og statsgrunnen i Nordland som er nedfelt i forskrift 11. mars 2021 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning fjellova. Samtidig mangler det en henvisning til å ivareta lokalbefolkningens rettigheter (etter fjellova) og å

²⁹⁶ NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*, s. 667 og 1180–1181.

²⁹⁷ NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*, s. 695–696.

fremme det lokale næringslivet. Det kan imidlertid pekes på at dette dekkes opp av Finnmarksloven § 1 «til beste for innbyggerne i Finnmark».

Retten til jakt og fangst av småvilt er regulert i flere detaljerte bestemmelser.²⁹⁸ De viktigste finner vi i Finnmarksloven § 23 første ledd bokstav b om at «de som er bosatt i Finnmark fylke [har] rett til: ... jakt og fangst av småvilt». Loven skiller ikke mellom bosatte i og utenfor kommunen, slik som for rettigheter nevnt i § 22. På samme måte som i statsallmenningene som reguleres av fjellova, og på statsgrunnen i Nordland og Troms kodifiserer reindriftsloven § 26 en rett til å drive jakt, fangst og fiske for reindriftsutøvere i forbindelse med utøvelse av reindrift. Som vist innebærer bestemmelsen at det ikke betales leie eller kortavgift for slik jakt, fangst og fiske.

Jaktadgangen for folk bosatt utenfor Finnmark er regulert i Finnmarksloven § 25 første ledd. Her heter det at på Finnmarkseiendommens grunn «har enhver adgang til jakt og fangst av småvilt». For alle brukergrupper er tillatelse alltid nødvendig, jf. § 27 annet ledd.

Finnmarksbefolkningens rett til jakt er som vist ikke definert eller spesifisert nærmere enn til å gjelde fylkets befolkning. Loven tar dermed i liten grad høyde for at den befolkningen som har utøvd bruk gjennom alders tid i sine nærområder, har etablerte rettigheter på et selvstendig grunnlag. Dette kan skape en usikkerhet om retten til folk i Finnmark materielt sett er noe annet enn en slags allemannsrett til jakt lik den som er nedfelt i § 25, og som Finnmarkseiendommen kan regulere ut fra at «det tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppenes bruk av ressursen», jf. Finnmarksloven § 27 sjettede ledd.

Bestemmelsen er generell og gir heller ingen instruksjoner for prioriteringen. Dette betyr at denne hjemmelen også kan brukes til å regulere tilfellene der noen har rettigheter på et selvstendig grunnlag til jakt slik som forutsatt i Finnmarksloven § 5. Det foreligger derfor en uheldig uklarhet i forholdet mellom § 27 og § 5.²⁹⁹ Det kan her anføres at det for det første ikke kan være riktig at rettigheter opparbeidet ved lang tids bruk, utelukkende skal kunne reguleres ut fra ressurs- og rimelighetshensyn. Dette ville være i strid både med Finnmarksloven § 5, GrL §§ 105 og 108 og med FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, der det er tale om tradisjonell samisk småviltjakt. For det andre må det konkluderes med at Finnmarkseiendommens regulering av småviltjakten må prioritere finnmarkinger foran utenforstående og innenbygdsboende foran andre internt i fylket.³⁰⁰

Finnmarkseiendommens beslutninger om innskrenkninger som nevnt i Finnmarksloven § 27 femte og sjettede ledd kan påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI, jf. § 27 sjuende ledd. Departementets avgjørelse kan ikke påklages.

²⁹⁸ Finnmarkseiendommen, Småviltjakt, se <https://www.fefo.no/jakt/smavilt> (05.05.22).

²⁹⁹ Kirsti Strøm Bull, «Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark», *Lov og Rett* 2007, s. 545–560 på s. 549–551 og Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 247–248.

³⁰⁰ Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 248.

At Finnmarkskommisjonen er kommet til at lokalbefolkningen ikke har rett til å forvalte jakt- og fiskerettigheter som ligger til innbyggerne i utredningsfeltene, noe som for Nesseby bygdelags del ble stadfestet av Høyesterett i HR-2018-456-P, bidrar til å etablere et inntrykk av at rettighetene ikke betraktes å ha et selvstendig grunnlag i alders tids bruk. I praksis er det i hovedsak prisen på jaktkort som skiller kommunens innbyggere fra andre grupper.

Når det gjelder den praktiske forvaltningen, skjer den ved at mange områder takseres før jaktstart for å få et bilde av bestandssituasjonen som et grunnlag for reguleringene.³⁰¹ Finnmarkseiendommen har delt sitt areal inn i 137 jaktfelt. I hvert jaktfelt er det et begrenset antall plasser for tilreisende per dag og samlet gjennom sesongen. Antallet plasser bestemmes ut fra forekomst av rype, hvor stor del av feltet som er egnet som rypehabitat, og reindriftssiidaenes bruk av området. Når antallet plasser er nådd, blir jaktfeltet stengt for tilreisende rypejegere ut sesongen. Bosatte i Finnmark kan i utgangspunktet jakte fritt, uavhengig av antall plasser (så sant de aktiverer sine jaktkort), noe som for lokalbefolkningens del kan betraktes som at det legges vekt på de rettighetene de har opparbeidet. Snarefangst er forbeholdt bosatte i Finnmark.

I samråd med regionale brukerforeninger får bosatte i Finnmark en større sesongkvote enn tilreisende. Småviltforvaltningen har vært klaget inn til Miljødepartementet ved flere anledninger. I 2007 klaget Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) over at Finnmarkseiendommen hadde vedtatt å prioritere innbyggere i Finnmark i år med lav produksjon av storfugl i Pasvik.³⁰² Verken Finnmarkseiendommen eller departementet tok klagen til følge. I 2011 klaget NJFF og to enkeltpersoner på Finnmarkseiendommens vedtak om å dele Finnmarkseiendommen inn i jaktfelt og på at de prioriterte Finnmarks innbyggere. Verken Finnmarkseiendommen eller departementet tok klagen til følge, men departementet krevde at ordningen skulle evalueres. Dette ble gjort i 2017. I 2018 ble retningslinjene revidert og justert, noe som avstedkom en ny klage fra NJFF.³⁰³ Finnmarkseiendommen og departementet tok heller ikke denne gangen klagen til følge. I desember 2021 klaget en enkeltperson inn Finnmarkseiendommens forvaltning av småviltjakten, herunder også tilgangen for tilreisende.³⁰⁴ Klagen ble ikke tatt til følge av Finnmarkseiendommen og er i skrivende stund under behandling i departementet.

³⁰¹ Dette og neste avsnitt er basert på personlig meddelelse fra Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022, samt de henviste styreprotokollene. At praksis fra jakt- og fiskeforvaltningen har fått et bredere omtale for Finnmarkseiendommens del enn for de øvrige områdene som undersøkes i boka, skyldes i første rekke velvillige bidrag fra Asbjørnsen.

³⁰² Protokoll for styremøte i Finnmarkseiendommen, 24.–25. oktober 2007, sak 63/2007.

³⁰³ Protokoll for styremøte i Finnmarkseiendommen, 29. september 2011, sak 44/2011 og Finnmarkseiendommen, saksfremlegg, https://innsyn.fefo.no/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2018008279& (12.08.22).

³⁰⁴ Finnmarkseiendommen, saksfremlegg, https://innsyn.fefo.no/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2020029876 (12.08.22)

4.3.2 Storviltjakt

Storviltjakt på Finnmarkseiendommens grunn er lovfestet gjennom Finnmarksloven § 23 første ledd bokstav a. I likhet med småviltjakten er storviltjakten kategorisert som en rettighet for personer bosatt i Finnmark, uten at loven skiller mellom bosatte i og utenfor kommunen (slik som i § 22). Det er også en rett for reindriftsutøvere, jf. reindriftsloven § 26. Storviltjakten forvaltes av Finnmarkseiendommen, delegert til direktøren, som også har fullmakt til å inngå avtaler med private grunneiere om elgjakttillatelse.³⁰⁵

Av retningslinjene for storviltjakt går det fram at i den enkelte kommune kan inntil 60 prosent av grunnkvoten forbeholdes innenbygds jaktlag. Et jaktlag anses som innenbygds dersom jaktleder og mer enn halve laget er fast bosatt i kommunen. Innenbygdskvoten fordeles på jaktfelt ved trekning.³⁰⁶ Ordningen er ment å sikre at lokalbefolkningen i elgrike kommuner som Karasjøk og Tana har en bedre tilgang til elgjakt på Finnmarkseiendommen enn bosatte i elgfattige områder slik som Hammerfest og Vadsø.³⁰⁷ Som man vil se, er reglene her forholdsvis like de vi har sett på for statsallmenningene og statsgrunnen i Nordland og Troms, men uten at det er en målsetting om å tilby jakt til hele Norges jegerbefolkning.

For å kunne søke om å drive elgjakt på Finnmarkseiendommens grunn stilles det krav om at jaktleder og minst halvparten av medlemmene av jaktlaget skal være fast bosatt i Finnmark. Jaktlag utenfor fylket kan likevel gis adgang til å jakte elg på Finnmarkseiendommen dersom det etter reservetildeling fortsatt er ledige jaktfelt.

Jaktlaget skal bestå av minst fire jegere. Disse skal stå oppført både på søknad og på kontrakt og kan ikke skiftes ut.³⁰⁸

Kjøttprisen, som tilfaller Finnmarkseiendommen, beregnes ut fra oppgjørsvekt for felte dyr og en fastsatt sats per dyr. For å stimulere til uttak av små og yngre dyr er det lav pris for små kalver (under 50 kg) og eksponentielt økende kilopriser for større dyr.³⁰⁹ Prisnivået generelt ligger per i dag om lag 50 prosent lavere enn hos Statskog i Nordland og Troms, og enda lavere om man sammenligner med statsallmenninger lenger sør i Norge.³¹⁰

Før jaktstart betaler jaktlagene en grunnavgift per dyr. Ved felling trekkes denne fra beregnet kjøttpris. Fordelingen av storviltjakten (60/40) har vært påklagd av Alta elgjegerforening i 2009.

³⁰⁵ Finnmarkseiendommen, Retningslinjer storviltjakt, Fastsatt av styret i møte 25.02.2014, med seinere endringer i møte 21.04.2017 (sak 38/2017), § 15.

³⁰⁶ Finnmarkseiendommen, Retningslinjer storviltjakt, § 1.

³⁰⁷ Personlig meddelelse fra Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022.

³⁰⁸ Finnmarkseiendommen, Retningslinjer storviltjakt § 6 a) og b).

³⁰⁹ Finnmarkseiendommen, Retningslinjer storviltjakt § 13.

³¹⁰ Personlig meddelelse fra Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022.

Foreningen mente at alle i Finnmark skulle ha lik tilgang til elgjakt ut fra ordlyden i lovverket.³¹¹ Verken Finnmarkseiendommen eller departementet tok klagen til følge.³¹²

4.3.3 Fiske i ferskvann

Fiske etter ferskvannsfisk med stang og håndsnøre er en rett for befolkningen i Finnmark, jf. Finnmarksloven § 23 første ledd bokstav c. På samme måte som for småviltjakt har «enhver» adgang til slikt fiske, jf. Finnmarksloven § 25 første ledd. Også her kan de samme problemstillingene som ved småviltjakt oppstå med hensyn til regulering av tilgangen mellom de to brukergruppene, noe man bl.a. har sett for isfiske. En forskjell er at det store antallet elver, bekker og større og mindre innsjøer i Finnmark gjør at behovet for regulering neppe er like stort for fiske med stang og håndssnøre som for småviltjakt.

På ett område er fisket noe annerledes regulert enn småviltjakten. Finnmarksloven § 22 første ledd bokstav a) og b) fastslår at rett til fiske etter innlandsfisk med garn og fiske etter anadrom laksefisk med faststående redskap i sjøen ligger til «de som er bosatt i en kommune i Finnmark». Vi står her overfor en rettighetshaverkrets som er såkalte innenbygdsboende etter mønster fra fjellova. Styret i Finnmarkseiendommen har imidlertid utvidet denne rettigheten til å gjelde alle som er bosatt i Finnmark.³¹³

Uttrykket «innenbygdsboende» ble grundig drøftet av det gjenoppnevnte Samerettsutvalget, som konstaterte at begrepet ikke hadde noen fiksert definisjon i lov eller annet regelmateriale, men utvalget la til grunn at: «Uttrykket betegner imidlertid ofte personer som driver ressursutnyttelse i den kommunen hvor de er (fast) bosatt, men det kan også angi personkretser som er mindre omfattende eller som er noe videre enn dette.»³¹⁴

Et vilkår for fiske, som nevnt i bokstav a, er at vedkommende får tillatelse, jf. Finnmarksloven § 27 annet ledd. Finnmarkseiendommen har etter søknad til departementet fått unntak fra bestemmelsen når det gjelder bosatte i Finnmark. Alle som er bosatt i Finnmark, kan inntil videre fiske innlandsfisk uten tillatelse og uten å betale for det på Finnmarkseiendommens grunn. For tilreisende er Finnmarkseiendommen delt inn i 60 fiskesoner, der fiskekortet skal aktiveres og rapporteres slik at Finnmarkseiendommen får bedre oversikt over ressursutnyttelsen av innlandsfiske for tilreisende.³¹⁵

For fiske etter anadrom laksefisk med faststående redskap i sjøen etter bokstav b gis tillatelsen ved at det utvises fiskeplass i sjøen, jf. § 25 fjerde ledd. Retten til fiske etter bokstav a og b vil

³¹¹ Protokoll for styremøte i Finnmarkseiendommen, 18. og 19. juni 2009, sak 41/2009.

³¹² Personlig meddelelse fra Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022.

³¹³ Personlig meddelelse fra Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022.

³¹⁴ NOU 2007: 13, s. 711. Jf. dog punkt 4.1.2 ovenfor.

³¹⁵ Personlig meddelelse, Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni og 10. august 2022.

etter § 22 være underlagt de offentligrettslige begrensningene som følger av lakse- og innlandsfiskeloven om fisketider, fredningssoner, tillatte redskaper, bruk og merking av redskaper og annet.

I tillegg kan Finnmarkseiendommen med hjemmel i Finnmarksloven §§ 25 og 27 sette vilkår for eller fastsette innskrenkninger i fisket.

Reguleringen av laksefisket i ferskvann er blitt påklaget ved flere anledninger. I 2011 klaget Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) på varigheten av døgnkort for tilreisende (18 timer, mot 24 timer for lokalbefolkningen) i Vestre Jakobselv i Vadsø kommune. Klagen ble avvist av Finnmarkseiendommen,³¹⁶ men tatt til følge av departementet. I sin avgjørelse la departementet til grunn en streng ordlydstolkning om at regulering av fisket kun kan skje av hensyn til ressursen, jf. Finnmarksloven § 27 femte ledd.³¹⁷ Departementet la dermed vekt verken på samme paragraf sjette ledd om at det ved innskrenkninger i ressursutnyttelsen er tilstrekkelig at «det tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppens bruk av ressursen», eller på at kommunens innbyggere kan ha opparbeidede rettigheter til fiske på selvstendig grunnlag.

Senere har innskrenkning i tilgangen til sesongkort for tilreisende med hytte i området blitt påklaget,³¹⁸ uten at det har blitt tatt til følge av Finnmarkseiendommen eller departementet.

Også reguleringer av innlandsfisket har vært påklagd. Det skjedde ved klage framsatt av Norsk Friluftsliv i 2015. Klagen gikk ut på antall redskaper tilreisende kunne bruke ved fiske i garnbegrensningsområder. Finnmarkseiendommen hadde vedtatt kun en angel / ett snøre per person og tok ikke klagen til følge.³¹⁹ Klagen ble imidlertid tatt til følge av departementet, som opphevet Finnmarkseiendommens vedtak.

I sin avgjørelse la departementet også denne gang til grunn en streng ordlydstolkning av Finnmarksloven § 27 femte ledd, hvor det fant grunn til å understreke «at lovens krav innebærer at FeFo *kun* kan beslutte innskrenkninger ‘dersom hensynet til ressursen tilsier det’ [...] Ved vurdering av om det er behov for innskrenkninger, skal Finnmarkseiendommen altså kun ta stilling til om hensynet til ressursen tilsier det. Kravet om at en innskrenkning skal ta ‘rimelig hensyn til de ulike brukergruppens bruk av ressursen’ er først aktuelt dersom dette første vilkåret er oppfylt» (uthevet av departementet). Departementet fant dermed ikke, som Finnmarkseiendommen, at «hensynet til ressursen og lokalbefolkningens bruk av den» kan begrunne en innskrenkning i tilreisende fiskeres fiske. Departementet tok forbehold for tilfeller hvor det foreligger en eksklusiv bruksrett, til foretrengsel for allmennheten.³²⁰

Finnmarkseiendommen kan for sjølaksefisket for eksempel gi bestemmelser om redskapsbruk og minste avstand mellom redskapene.

Fisket i Neiden og Tanavassdragene er regulert etter egne bestemmelser, jf. Finnmarksloven §§ 28 og 28 a og lov 20. juni 2014 nr. 51 om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven).

³¹⁶ Protokoll for styremøte i Finnmarkseiendommen, 29. september 2011, sak 45/2011.

³¹⁷ Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet til Norges Jeger og Fiskerforbund, 4. juni 2012, s. 7 og 8.

³¹⁸ Protokoll for styremøte i Finnmarkseiendommen, 18.–19. april 2018, sak 21/2018.

³¹⁹ Protokoll for styremøte i Finnmarkseiendommen, 5.–6. april 2016, sak 21/2016.

³²⁰ Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Norsk Friluftsliv, 22. juni 2017, s. 11 og 12.

4.3.4 Regler om lokal forvaltning av småviltjakt og innlandsfiske og fiske i anadrome vassdrag

Finnmarksloven § 26 gir Finnmarkseiendommen adgang til å gi lokale organisasjoner som har til formål å fremme jakt, fangst og fiske, rett til å forvalte disse ressursene lokalt på

Finnmarkseiendommens grunn. Vurderingen av om slik kompetanse skal gis, ligger til Finnmarkseiendommen.

Retten kan gis for en periode på inntil 10 år og kan fornyes. Retten vil normalt etableres ved avtale med den aktuelle organisasjonen om forvaltning av en bestemt ressurs i et avgrenset område. Det kan i avtalen bestemmes hvordan utnyttelsen av ressursen skal skje, herunder hvilke prinsipper som skal legges til grunn for fordeling, og hvordan organisasjonens eventuelle overskudd av forvaltningen skal disponeres.

Bestemmelsen er generelt utformet, og forarbeidene sier at den ikke er begrenset bare til forvaltning av småviltjakt og innlandsfiske med stang og håndsnøre. Organisasjonen som skal stå for den lokale forvaltningen, må fremme åpen adgang til utmarkshøsting og holde seg innenfor rammene i Finnmarksloven og annen lovgivning. Organisasjonen eller foreningen vil ha til rådighet de samme forvaltningsverktøy som Finnmarkseiendommen. De vil altså kunne stille vilkår etter Finnmarksloven § 25 og bestemme innskrenkninger etter Finnmarksloven § 27. Organisasjonen eller foreningens forvaltning må også skje i tråd med hovedprinsippene som er trukket opp i Finnmarksloven § 20.³²¹

Finnmarksloven § 26 er benyttet ved bortforpaktning av de fleste anadrome vassdragene på Finnmarkseiendommen. Finnmarkseiendommen har i dag avtaler med om lag 30 foreninger om forpaktning av mer enn 50 elver. I tillegg forpaktet enkelte innlandsfiskelokaliteter bort, knyttet til kultivering av vannene.

Hovedskillet mellom lokale (kommunens innbyggere) og andre går ved tilgangen til sesongkort i de enkelte lakseelvene. Mens lokale har tilgang til sesongkort, har andre bosatte i Finnmark og bosatte utenfor fylket stort sett tilgang kun til døgnkort. For døgnkort skilles det prismessig mellom folk bosatt i og utenfor Finnmark.³²²

Finnmarksloven § 24 åpner for at enkeltpersoner eller grupper som har tilknytning til en bygd og har sitt livsgrunnlag helt eller delvis knyttet til utnyttelsen av fornybare ressurser i nærheten av bygda, av kommunen kan tildeles særskilt rett til å utnytte fornybare ressurser på nærmere angitte områder i kommunen for inntil 10 år om gangen.

Ved fastsettelsen av området og de nærmere vilkårene skal det tas utgangspunkt i den bruken folk med tilknytning til bygda tradisjonelt har gjort av området. Området skal fortrinnsvis utgjøre et sammenhengende område i nærheten av bygda.

³²¹ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*, s. 138–139.

³²² Personlig meddelelse, Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022.

Finmarkseiendommen kan gi generelle regler om kommunenes behandling og vurdering av saker etter paragrafen her. Finmarkseiendommen er klageorgan for vedtak truffet av kommunen. For kommunens og Finmarkseiendommens saksbehandling gjelder forvaltningsloven.

Hovedformålet med bestemmelsen er å opprettholde og styrke lokal utmarksbruk til husbehov og for videresalg. Av forarbeidene fremgår det at formene for utnyttelse av fornybare ressurser som kan omfattes av slike tildelinger, er «fangst av småvilt, plukking av multer, uttak av trevirke til husflid, beite for husdyr, fiske etter innlandsfisk med garn, sanking av egg og dun, hogst av lauvskog til brensel for husbehov, stikking av torv til brensel og annet husbehov og uttak av lauvskog til bruk som gjerdestolper og [h]æsjestaur i reindrifts- og jordbruksnæring».³²³

Bestemmelsen har begrenset anvendelse da den ifølge § 24 tredje ledd ikke gjelder for jakt på storvilt og småvilt, fiske i vassdrag med stang og håndsnøre og fiske etter anadrom laksefisk i sjøen med faststående redskap. Finnmarksloven § 24 har fått liten anvendelse. Den er benyttet i bare ett tilfelle. Det er for å tildele privatpersoner eksklusiv rett til å høste egg på Kongsfjordøyene naturreservat i Berlevåg kommune for en periode på 10 år.³²⁴

4.3.5 Økonomiforvaltning

I forarbeidene til Finnmarksloven ble det lagt til grunn at grunnlaget for Finmarkseiendommens løpende inntekter og utgifter i hovedsak vil være det samme som for Statskog i Finnmark før overføringen til Finmarkseiendommen, dvs. inntekter fra salg, bortfeste og bortleie av grunn og naturressurser samt utgifter til administrasjon, vare- og tjenestekjøp og lignende.³²⁵

Fremtidige inntekter og utgifter var det den gang vanskelig å si noe om da det ville bli opp til Finmarkseiendommen selv å avgjøre for eksempel hvilket prisnivå den ønsket å legge seg på for nevnte salg og bortleie mm. Det ble dessuten lagt til grunn for utgiftssiden at Finmarkseiendommen ville trenge en administrasjon som var større enn forgjengeren Statskogs, noe som kort ble begrunnet med at det ikke lenger kan trekkes veksler på Statskog sentralt.³²⁶

Som for Statskog i Nordland og Troms er det også for Finmarkseiendommen vanskelig spesifikt å skille ut hvilke inntekter og eventuelle utgifter, og eventuelle lokale tilbakeføringer av overskudd, som er knyttet til jakt og fiske. I Finmarkseiendommens årsregnskap for 2020 oppgis driftsinntektene til å ligge på ca. 72 millioner kroner, og av dette stammer ca. 16 millioner fra

³²³ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 136

³²⁴ Personlig meddelelse, Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finmarkseiendommen, e-post 29. juni og 10. august 2022.

³²⁵ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 115.

³²⁶ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 116.

virksomhetsområdet «utmark».³²⁷ Årsregnskapet for 2021 ble behandlet i styremøte 9. juni 2022 som styresak 35/2022.³²⁸

Slik det også er for Statskog, finnes det beregninger av de spesifikke delene av inntektene fra utmarka som skriver seg fra småviltjakt og salg av fiskekort, basert på eldre tall. I finnmarkslovproposisjonen ble Statskog Finnmarks inntekter bl.a. fra småviltjakt og salg av fiskekort i 2002 spesifisert.³²⁹ Av Statskog Finnmarks totale inntekter på kr 24,120 mill. i 2002, utgjorde inntektene fra småviltjakten kr 1,376 mill., salg av fiskekort til nordmenn kr 0,155 mill. og salg av fiskekort til utlendinger kr 0,521 mill. I tillegg kan det nevnes at inntektene for utvisning av lakseplasser var på kr 0,321 millioner.

I dag har storviltjakt en omsetning på om lag kr 5 mill., småviltjakt kr 4–5 mill., innlandsfiske kr 2–2,5 mill., avgifter for forpaktning gir kr 2,5–3 mill. og utvisning av lakseplasser ca. kr 0,2 mill.³³⁰

Laksevassdragene Finnmarkseiendommen forvalter skaper kr 12–13 mill. i salgsinntekter hvert år. Finnmarkseiendommens andel av forpaktningsavgiften er kr 2,4 mill. i 2021, hvor et beløp på mellom kr 0,5 og 1 mill. går tilbake til forpakterne igjen.³³¹

Som for Statskog er det naturlig å anta at en god del av overskuddet går til å dekke driftsutgifter, og at noe brukes lokalt til tiltak for å styrke ressursgrunnlaget. De to forvaltningsregimene er jo tross alt ganske like. Det er i denne sammenheng grunn til å minne på om at hvis forvaltningen av småviltjakt eller fiske ligger til en lokal forening eller organisasjon etter § 26, så disponerer denne foreningen et eventuelt overskudd fra kortsalg og annet. Dette regnes ikke som «utdeling» av overskudd etter Finnmarksloven § 15. Lokale foreninger beholder i dag totalt 8–10 millioner kroner per år i kortsalg fra laksefiske.³³²

Finnmarksloven § 15 har bestemmelser *om fordeling av et eventuelt overskudd* fra Finnmarkseiendommen. I forarbeidet til bestemmelsen understrekes det at Finnmarkseiendommen ikke har som mål å opparbeide et overskudd som kan deles ut. Det presiseres videre at adgangen til å dele ut overskudd er svært begrenset. Det er heller ikke tale om et rent regnskapsmessig overskudd, men et overskudd av bankinnskudd, kontanter og lignende fratrukket gjeld og det som trengs av reserver for å sikre driften av Finnmarkseiendommen.³³³

Utbetaling av overskudd kan bare skje til fordel for Troms og Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller allmenntilgode formål som kommer innbyggerne i fylket til gode. Typiske allmenntilgode formål som kommer innbyggerne i fylket til gode, er natur- og friluftstiltak,

³²⁷ Finnmarkseiendommen, Årsregnskap for Finnmarkseiendommen 2020, se https://www.fefo.no/_f/p1/ic1cf2ee7-b3d7-4628-b8b3-fe75efc2f9bf/arsregnskap-2020-finnmarkseiendommen.pdf (05.05.22).

³²⁸ Møte i FeFo-styret den 09.06.2022; <https://innsyn.fefo.no/wfinnsyn.ashx?response=mote&moteid=86&>

³²⁹ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 115.

³³⁰ Personlig meddelelse, Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022.

³³¹ Personlig meddelelse, Jan Olli, direktør Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022.

³³² Personlig meddelelse, Einar Asbjørnsen, leder for utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post 29. juni 2022.

³³³ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 130.

kulturtiltak o.l. Videre heter det at Finnmarkseiendommen står fritt til å vurdere om et overskudd skal utbetales, og hvem som i så fall skal tilstås midler. For utdelinger til Sametinget og fylkeskommunen som ikke har sammenheng med konkrete formål, «kan det imidlertid være naturlig at utdelingen skjer etter en forholdvis fast og omforent fordelingsnøkkel».³³⁴

Finnmarkseiendommen har imidlertid, tross betydelig overskudd, aldri benyttet hjemmelen i Finnmarksloven § 15 til å utbetale overskudd.³³⁵

Avgrensningen av mulige mottakere er satt for å sikre at et eventuelt overskudd fra Finnmarkseiendommens virksomhet skal komme fylkets innbyggere til gode.

Oppregningen er uttømmende, noe som betyr at Finnmarkseiendommen ikke kan beslutte å utbetale overskudd til andre enn de bestemmelsen angir. Dette stenger for at overskudd kan tilbakeføres til kommunene, og dermed i større grad til lokalsamfunnene, eksempelvis etter en gitt fordelingsnøkkel basert på arealstørrelse eller avkastning, for videre distribusjon til det lokale næringslivet. Om dette uttaler departementet at «[d]ersom utviklingen skulle vise at det er ønskelig at Finnmarkseiendommen deler ut overskudd til kommunene, kan det [kun] skje etter en lovendring».³³⁶

Det åpnes imidlertid for at Finnmarkseiendommen skal kunne overlate forvaltningen av fornybare ressurser til kommunene idet det anføres at i slike tilfeller «vil tilskudd til kommunenes forvaltning ikke være utdeling av overskudd etter § 14. Det samme gjelder eventuelle tilskudd til kommunenes forvaltning av bestemmelsen i § 24 om særskilt rett til lokal utnyttelse der loven legger førsteinstansbehandlingen til kommunene».³³⁷ Det er ikke delt ut tilskudd etter bestemmelsen. Finnmarkseiendommen har heller ikke fått inn søknader om slike tilskudd.³³⁸

Som vi ser av de omfattende lovgiverføringene på reglene om utdeling av overskudd i Finnmarksloven § 15, sikter de ikke mot at et overskudd fra forvaltningen av fornybare naturressurser som jakt og fiske skal kunne forvaltes av rettighetshaverne lokalt, slik som i statsallmenningene. I hvilken grad overskuddet kommer lokalbefolkningen til gode, beror således mer på FeFo-styrets praksis og politikk enn på føringer i Finnmarksloven. Finnmarkseiendommen har opprettet ordninger for tilbakeføring av noe av overskuddet,³³⁹ uten at det på noen måte sikrer at lokalbefolkningen kommer i samme posisjon som i statsallmenningene når det gjelder disponering av allmenningens overskudd.

Da Finnmarkseiendommen ikke utbetaler overskudd slik det er åpnet for i Finnmarksloven § 15, fremstår organet som en grunnforvalter som heller avsetter overskudd til egenkapital fremfor å la det komme kommunene og allmenheten i fylket til gode. Regnskapene viser dessuten at

³³⁴ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 130. Om utdeling til samiske formål, se punkt 2.4.1 ovenfor.

³³⁵ Personlig meddelelse, Jan Olli, direktør, Finnmarkseiendommen, e-post 8. august 2022.

³³⁶ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 130.

³³⁷ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 130.

³³⁸ Personlig meddelelse, Jan Olli, direktør, Finnmarkseiendommen, e-post 8. august 2022.

³³⁹ Giisá – støtteordninger for et levende Finnmark, se <https://www.fefo.no/giisa/> (03.05.22).

Finmarkseiendommen etter hvert er blitt tunge på aksjeinvesteringer og finansielle instrumenter.³⁴⁰

³⁴⁰ Finmarkseiendommen, Årsregnskap for Finmarkseiendommen 2020.

Jordbruksrelaterte rettigheter

I dette kapitlet sammenliknes de forskjellige allmenningene, det vil si offentlig forvaltet grunn, i Nordland, Troms og Finnmark med henblikk på forvaltningen av jordbruksrelaterte rettigheter som beite for bufe, seter og tilleggsjord.

5.1 Statsallmenningene

5.1.1 Hensyn

Forvaltningen av statsallmenningene er på generelt grunnlag innrettet mot å ivareta jordbrukernes interesser, det ligger både i regelverket som tydelig forankrer jordbrukernes interesser i allmenningsretten, og i formål og sammensetning av fjellstyrene, noe som er gjennomgått ovenfor.

De grunnleggende hensynene bak opprettelsen av statsallmenninger ved den første fjelloven av 1920 er drøftet av Svein Angell.³⁴¹ Han trekker særlig fram demokrati- og omfordelingshensyn som sentrale. Men i den politiske situasjonen som venstreregjeringen sto i ved vedtakelsen av fjelloven av 1920, ble partiet Venstre presset til å la inntektene fra allmenningsdriften gå inn i en egen fjellkasse og ikke forvaltes av kommunestyret, slik partiet egentlig ønsket. Forskjellen ville vært at inntektene hadde kunne kommet alle kommunens innbyggere til gode. Det mektige Landmansforbundet presset Venstre til å gå inn for separat økonomi for statsallmenningene, og trolig er denne politiske kampen en av de utløsende årsakene til at Bondepartiet stiftes i 1920. Det er derfor naturlig å anta at den politiske tyngden til bøndene i Sør-Norge er en sentral årsak til dagens forvaltningsregime hvor jordbruksinteressene har forrang.

5.1.2 Beiterett for bufe

Rett til beite for bufe er regulert i fjellova §§ 15–17. Paragraf 15 lyder slik:

Jordbrukar med beiterett i statsallmenning har rett til å beite med så stor buskap som han kan vinterfø på eiegen.

Fjellstyret kan samtykke i at det vert beita med større buskap enn nemnt i første stykket, når det kan skje utan skade for andre bruksrettshavarar.

³⁴¹ Svein Angell, «Retten til land, vatn og vilt. Framveksten av eit forvaltningssystem for norske høgfjellsområde», *Historisk tidsskrift* 2009, s. 429–452.

Så langt det i allmenningen er beite som ikkje vert nytta av bruksrettshavarane, kan fjellstyret under tilsvarande føresetnader gjere vedtak om å gi andre – også utanbygdsbuande – rett til å benytte dette beitet, på vilkår som vert fastsette ved avtale.

Tvist om beiting som nemnt i andre og tredje stykket vil vere til skade for nokon bruksrettshavar, vert avgjort ved skjøn.

Hovedregelen er altså at jordbrukere med beiterett har rett til å beite med så stor buskap som han eller hun kan vinterfø på eiendommen. Av fjellova § 15 annet ledd fremgår det at fjellstyret kan samtykke i at jordbrukere med beiterett beiter med større buskap enn hva de har adgang til etter hovedregelen i § 15 første ledd, om dette kan skje uten skade for andre rettighetshavere. Fjellstyret kan også, under samme forutsetning, vedta å gi andre, også utenbygdsboende, rett til å utnytte beiteområder som ikke utnyttes av rettighetshaverne, jf. fjellova § 15 tredje ledd. Fjellstyret fastsetter nærmere regler om hvordan beitebruken skal gjennomføres ved å gi regler om beiteinndeling, beitetider, ulike avgrensninger av antall beitedyr av de ulike dyreartene og andre forordninger, jf. fjellova § 16 første ledd.

Opplistingen av tiltak som fjellstyret kan iverksette, er ikke ment å være uttømmende,³⁴² noe som kan leses ut av formuleringen «mellom anna». Fjellstyrene har, i samsvar med denne bestemmelsen, også adgang til å regulere hvor beitingen til de allmenningsberettigede skal foregå.

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

5.1.3 Rett til seter

Seter og tilleggsjord kan utvises til jordbrukere med beiterett i statsallmenning som godtgjør å ha behov for dette, jf. fjelloven kap. X §§ 18 og 19. Jordbrukere med beiterett i statsallmenning kan få utvist seter til vedkommendes gårdsdrift om behov kan godtgjøres, jf. fjellova § 18. I slike tilfeller er det fjellstyret som gjør vurderingene og fatter vedtak, jf. § 18 annet ledd og forskrift om seter og tilleggsjord § 7 første ledd.³⁴³

Etter fjellova § 20 første ledd kan en seter overføres til en annen eiendom som har rett til seter i allmenningen, etter samtykke fra fjellstyret. En seter kan også overføres til jordbrukere uten beiterett dersom den ligger ubenyttet, etter samtykke fra fjellstyret, jf. fjellova § 21 første ledd første pkt. Videre kan fjellstyre utvise seter til jordbrukere uten beiterett dersom beiteområdene ligger ubenyttet, jf. fjellova § 21 annet ledd.

³⁴² NUT 1969: 1, s. 56.

³⁴³ Forskrift 22. juni 1984 nr. 1302 om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning.

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

Om statsallmenningen ligger innenfor det samiske reinbeiteområdet, må tiltakshaver og fjellstyre være oppmerksom på begrensningene som ligger i reindriftsloven § 63 første ledd. Vanlig utnytting av eiendom til jordbruk, skogbruk eller annen utnytting av utmark til landbruksformål, er i alminnelighet ikke rammet av begrensningene. Spørsmål om tiltak kommer i strid med § 63 første ledd, kan avgjøres på forhånd av jordskifteretten. Jordskifteretten kan også avgjøre hvordan og på hvilke vilkår tiltaket kan gjennomføres. Krav for jordskifteretten kan fremmes av tiltakshaver eller av reinbeitedistriktets styre.

Det gjenopprettede Samerettsutvalget har foreslått å endre bestemmelsen slik at det viser til servitutlova § 2, som sier at «[v]erken grunneier, bruksberettiget eller reindriftsberettiget må utnytte sine rettigheter på en måte som er til urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for den andre». Dette vil i så fall gjelde uavhengig av om det gjelder vanlig utnytting til jordbruk.³⁴⁴

5.1.4 Erverv av jord til jordbruksformål

For avhending av jord i statsallmenningene er hovedregelen gitt i fjellova § 13 første ledd. Den sier at grunn i statsallmenningene som hovedregel ikke kan selges eller avhendes på annet grunnlag. Det er likevel gjort unntak i annet ledd for allmenningsgrunn som er dyrket eller som skal brukes som gårdsbruk: «Allmenningsgrunn som er dyrka eller skal brukast som gardsbruk eller som tilleggsjord til gardsbruk kan likevel avhendast.» Etter tredje ledd kan i særlige tilfeller også byggetomter avhendes. Med avhending siktes det til salg.³⁴⁵ Forutsetningen i første ledd er heller ikke til hinder for at tomt som er festet bort til bolighus, er innløst etter reglene i tomtefesteloven kapittel VI.³⁴⁶

Etter § 13 fjerde ledd, jf. § 12 annet ledd, skal vedkommende fjellstyre, og allmenningsstyre der det er oppnevnt, gis anledning til å uttale seg i saken. Dette innebærer at jordbrukere, som vil sitte i disse styrene,³⁴⁷ har en uttalelsesrett.

Ellers kan grunn disponeringstiltak bare igangsettes når det ikke medfører vesentlig skade for noen med bruksrett. Grunn disponeringstiltak kan bare gjøres av departementet eller med tillatelse

³⁴⁴ NOU 2007: 13, s. 53 (forslag til endringer av reindriftsloven § 63).

³⁴⁵ Se lov 20. august 1821 angaaende det beneficerede Gods (opphevet) § 38, hvor begrepet «salg» benyttes. Fjellova § 13 er en videreføring av bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 32 (1973–74) *Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)*, s. 44.

³⁴⁶ Lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste.

³⁴⁷ Styresammensetningen er regulert i hhv. fjellova § 3 sjette ledd og lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene § 3-1, jf. § 2-1.

fra departementet, med mindre annet er særskilt fastsatt. Fjellstyret og allmeningsstyret (der det finnes) skal ha adgang til å uttale seg om tiltaket før beslutning.

Utmåling av tilleggsjord ligger til fjellstyret, jf. samme forskrift § 20 fjerde ledd.³⁴⁸

Begrensinger for samisk reindrift gjelder på samme måte som for seteretableringer, jf. punkt 5.1.3. Om det gjenoppnevnte Samerettsutvalgets forslag til endringer av reindriftsloven blir vedtatt, vil nydyrking eller annen måte å omdanne innmark til utmark på i reindriftsområder, medføre at det skal ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger.³⁴⁹

5.1.5 Skogforvaltningen i statsallmenningene

Skogsdrift og hogstretter i skog i statsallmenningene forvaltes ikke etter fjellova, jf. § 1 tredje ledd, men etter lov om skogsdrift i statsallmenningene.³⁵⁰ Denne loven § 1-1 lyder:

Skogsdriften i statsallmenninger forvaltes av Statens skogforvaltning i samråd med allmeningsstyret etter retningslinjer gitt av departementet, og slik som bestemt i § 1-3.

Denne myndigheten er med visse unntak delegert til Statskog SF.³⁵¹

Rett til trevirke (virkesrett) i statsallmenning ligger til jordbrukseiendommer innen det bygdelag som fra gammel tid har utøvd virkesrett i allmenningen, jf. lov om skogsdrift i statsallmenningene § 2-1 første ledd. Med jordbrukseiendommer forstås eiendommer som etter dyrket areal, beliggenhet, bebyggelse og bruk har karakter av jordbruk. For bureisingsbruk stilles ikke krav om eksisterende bebyggelse.

Virkesrettens innhold er regulert i § 2-2 og innebærer at eier av eiendom med tilliggende virkesrett kan utøve retten til dekning av eiendommens behov ved jordbruksmessig drift. I praksis innebærer det at jordbrukere med virkesrett kan ta ut tømmer til eksempelvis driftsbygning og våningshus til kostpris, jf. § 2-2 annet ledd.

Er allmenningens avkastning utilstrekkelig til dekning av det samlede virkesbehovet, skal det foretas en forholdsmessig avkorting.

Statskog SF har til oppgave å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, jf. vedtekter for Statskog § 2 (se punkt 3.2.2). Det er en forutsetning for uttak at de virkesberettigedes avvirkning skal være forsvarlig, jf. lov om skogsdrift i statsallmenningene § 2-2 første ledd: «Retten skal kunne utøves på en måte som til enhver tid er i samsvar med

³⁴⁸ NUT 1969: 1, s. 44–45. Denne avgjørelsesmyndigheten har tidligere ligget til departementet, jf. fjellovkomiteens uttalelse om at fjellstyrene «har nå myndighet til å utvise setre, og denne myndighet bør utvides til også å gjelde tilleggsjord til dyrking eller kulturbeite. Utvisingen skjer mest praktisk ved et lokalt organ, og det er ingen prinsipiell forskjell på utvisning av setervoll og utvisning av tilleggsjord».

³⁴⁹ NOU 2007: 13, s. 51 (forslag til endringer i reindriftsloven § 4).

³⁵⁰ Lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene.

³⁵¹ Forskrift 1. juli 1995 nr. 679 om delegering av myndighet etter lov av 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).

rasjonell bruk, og som er naturlig etter tiden og forholdene.» I tillegg har det alminnelige lovverket om skogressursene tilsvarende krav til forsvarlig forvaltning, f.eks. jordlova og skogbrukslova, begge § 1.³⁵²

Allmenningsstyret velges av og blant de virkesberettigede i allmenningen, jf. lov om skogsdrift i statsallmenningene § 3-1. Allmenningsstyrene representerer dermed de virkesberettigede jordbrukere i allmenningen. Å ha virkesrett betyr at de allmenningsberettigede har rett til uttak av trevirke i allmenningens skog til dekning av jordbrukseiendommens behov, jf. lov om skogsdrift i statsallmenningene §§ 2-1 og 2-2. Det er uten betydning for virkesretten at gården har selveid skog.³⁵³ Formålet med uttaket er begrenset til «eiendommens behov», jf. lov om skogsdrift i statsallmenningene § 2-2. Dette vil i praksis bety uttak til virke for bygging og vedlikehold av våningshus, kårbolig, driftsbygninger, utløer/sommerfjøs, fiskebuer, gjerder og annet, seter og seterdrift samt brenneved.³⁵⁴ Avvirkningen kan skje enten ved enkeltpersondrift eller ved fellesdrift, jf. lov om skogsdrift i statsallmenningene §§ 2-7 og 2-9.

Det er en forutsetning at virket brukes i tråd med lovens forutsetninger om «riktig» bruk». Lov om skogsdrift i statsallmenningene § 2-10 første ledd krever at «[m]ottatt virke må behandles forsvarlig, og skal benyttes innen rimelig tid». Etter annet ledd presiseres dette til at virkesberettigede har plikt til å anvende virke og andre ytelser fra allmenningen til det formål som er forutsatt ved tildelingen. Videre vil salg og enhver annen forføyning eller anvendelse av allmenningsvirke til andre formål uten etter samtykke fra allmenningsstyret være forbudt. Etter tredje ledd skal allmenningsstyret underrettes hvis bygning som det er brukt allmenningsvirke til oppføring eller vedlikehold av, med unntak for bygninger som er 25 år eller eldre, eller hvis bygningen selges sammen med eiendommen virkesretten ligger til. Disse unntakene er kun fritak fra underrettelsesplikten, det kan fremdeles rettes krav mot selgeren etter lov om skogsdrift i statsallmenningene § 2-11, jf. nedenfor.

Ved mislighold av noen av pliktene eller begrensningene som ligger til mottak av allmenningsvirke, gir lov om skogsdrift i statsallmenningene § 2-11 anvisning på en rekke sanksjoner, omgjøring av tildeling, tilbakelevering eller erstatning. I tilfellet hvor en bygning selges, kan (men behøver ikke) allmenningsstyret kreve en forholdsmessig del av salgssummen basert på hva som er brukt av allmenningsvirke eller andre ytelser, justert for bygningens alder.³⁵⁵

Det skal fastsettes bruksregler for virkesrettens utøvelse i statsallmenning. Lov om skogsdrift i statsallmenningene §§ 2-17 til 2-20 gir nærmere regler om dette.

Spørsmål om tilståelse av virkesrett etter § 2-1 og om bortfall av virkesrett etter § 2-6 avgjøres etter lov om skogsdrift i statsallmenningene § 2-21 av departementet og allmenningsstyret i

³⁵² Henholdsvis lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) og lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova).

³⁵³ Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 129.

³⁵⁴ Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 137–146.

³⁵⁵ Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 151.

fellesskap. For avgjørelse kreves det konsensus mellom departementet og allmenningsstyret, hvis ikke skal saken behandles av domstolene.

Lov om skogsdrift i statsallmenningene kap. 3 gir detaljerte regler for valg av allmenningsstyret.

5.2 Statsgrunnen i Nordland og Troms

5.2.1 Hensyn

Som vi har sett, er eiendomshistorien til Nord-Norge spesiell.³⁵⁶ I det daværende Nord-Trøndelag fylke fikk jordbruksbefolkningen anerkjent at den hadde allmenningsrett og ble omfattet av fjellova i 1926. Det samme skjedde som kjent aldri for allmenninger og høyfjell i Nordland og Troms.

Staten etablerte et strengt forvaltningsregime for skogressursene i Nord-Norge på 1800-tallet, og dette regimet utviklet seg til å bli en «festnet rettsoppfatning» om at staten nå var eier av all usolgt statsgrunn, jf. Rt. 1918 s. 454 (Veikvatnet) omtalt foran. Denne oppfatningen har vært omstridt, og gjennom Utmarkskommisjonens dom UNT 3-1987 og Høyesteretts dom i Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad) ble det fastslått at det eksisterer allmenningsrettigheter med unntak av skog og virkesrett i Nordland og Troms. Mange kommuner anså da at fjellova gjaldt, og ønsket å opprette fjellstyrer, noe staten ikke var villig til å imøtekomme. Tross mange år og utredninger av om fjellova bør gjelde, om det bør opprettes en «hålogalandseiendom» eller om staten bør fortsette sitt eierskap gjennom Statskog SF, har det ennå ikke kommet noen avklaring. Som nevnt foran, er spørsmålet om fjellovas anvendelse i to kommuner i Nordland og Troms nå brakt inn for domstolene.

Staten har også kjøpt opp en god del grunn, og det må derfor sondres mellom såkalt opprinnelig statsgrunn og innkjøpt statsgrunn i Nordland og Troms.³⁵⁷ Fra 1800-tallet har Statens Skogvesen utøvd forvaltnings- og grunneierrrettighetene. Fra 1953 til 1993 ble ansvaret overtatt av Direktoratet for statens skoger, og siden 1993 har Statskog SF stått for forvaltning og grunneierrådighet.

5.2.2 Beiterett for bufe

Spørsmålet om beiterett for bøndene i Nordland og Troms var som allmenningsrett i stort helt eller delvis bestridt fra statens side. I Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstadsaken) stadfestet Høyesterett avgjørelsen til Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms fra 26. april 1990, som fastslo at på *opprinnelig* statsgrunn i tvisteområdet tillå det beiterett for jordbrukseiendommer på allmenningsrettslig grunnlag.

³⁵⁶ Se punkt 2.3.2 og 2.3.3 ovenfor.

³⁵⁷ NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*, s. 591.

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har i ettertid påpekt at rettsforholdene knyttet til jordbrukeres beiterett på *innkjøpt* statsgrunn i Nordland og Troms ikke er avklart, jf. pkt. 5.3.1 nedenfor, men de er likevel klare på at det på innkjøpt statsgrunn også er etablert beiterettigheter, både med grunnlag i alders tids bruk og i noen tilfeller på avtalerettslig grunnlag med staten.³⁵⁸ På denne bakgrunn har Samerettsutvalget foreslått i § 28 i utkastet til Hålogalandslov at «jordbrukseiendom med bruksrett har: a) rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen, jf. § 32 første og annet ledd» på de tidligere statseiendommene.

Det må etter dette tvilløst legges til grunn at jordbruksbefolkningen i Nordland og Troms har beiterett på opprinnelig statsgrunn på allmenningsrettslig grunnlag, og at det kan eksistere rettigheter etablert gjennom lang tids bruk, sedvane eller annet rettsgrunnlag på innkjøpt statsgrunn hvor det upåtalet har vært beitet i lang tid. Hvis forslaget til Hålogalandslov blir vedtatt, er det ikke lenger grunn til å sondre mellom antatt eiendomsopprinnelse til arealene. Da blir ordningen som i områdene som er regulert av fjellova, hvor beiteretten er nedfelt i § 15, jf. forskrift om seter og tilleggsjord m.m. § 4.

5.2.3 Rett til seter

Retten til seter er nær knyttet til beiterett for bufe. Vi har allerede konkludert med at det eksisterer beiterettigheter for jordbrukere på den nåværende statsgrunnen i Nordland. Spørsmålet om rett til seter må sees i lys av både Statskogs grunneierrolle og rekkevidden av allerede etablerte rettigheter på privatrettslig og allmenningsrettslig grunnlag. Der det allerede er etablert beiterettigheter på privatrettslig grunnlag, er det et spørsmål om denne retten omfatter rett til seter. Der beiterett er etablert på allmenningsrettslig grunnlag, kan det spørres om ikke fjellovas regler om utvisning av seter må gjelde analogisk inntil en rettsavklaring foreligger.

Retten til å få utvist seter i statsallmenning er nedfelt i fjellova § 18, jf. § 21 og forskrift om seter og tilleggsjord m.m. kapittel 3 (§§ 6–9). Hovedregelen i fjellova § 18 sier at «jordbruker med beiterett i statsallmenning som godtgjør at det trengst seter til drift av garden hans, kan få utvist slik seter, anten åleine eller saman med andre beiterettshavarar». Forskriftens § 6 krever i tillegg at behovet for seter dokumenteres, for eksempel med å fremlegge driftsplan. Etter fjellova § 18 annet ledd er det fjellstyret som avgjør søknader om utvisning av seter. Ved behandlingen skal det vurderes om andre bruksinteresser i allmenningen blir vesentlig skadelidende, og det skal påses at setringen ikke er til hinder for en rasjonell og formålstjenlig inndeling av beiteressursene. Hus som skal oppføres, utvides, endres, ominnredes eller omdisponeres, må omsøkes særskilt, jf. forskriften kap. 4 (§§ 10–11) og kap. 8 (§§ 24–25), som gir detaljerte regler for dette.

Før fjellstyret avgjør saken, skal Statskog SF og kulturminnemyndighetene gis anledning til å uttale seg, jf. forskriftens § 7 første ledd. På samme måte skal områdestyret gis anledning til å uttale seg hvis seteren legges ut i reinbeiteområde, jf. forskriftens § 7 tredje ledd. For det tilfelle at

³⁵⁸ NOU 2007: 13, s. 321.

utvisningen skjer i et barskogområde, skal avgjørelsen tas av fjellstyret og allmeningsstyret i fellesskap, jf. fjellova § 18 tredje ledd. Etter fjellova § 18 femte ledd må utvist seter tas i bruk innen fem år fra da utvisningen skjedde. Når fem år har gått, skal fjellstyret ta stilling til om retten etter utvisningen har falt bort, og underrette Statskog hvis bortfall har skjedd, jf. forskriftens § 8 første ledd. Hvis det er hus på seteren, kan Statskog SF kreve at de fjernes, så fremt ikke rettighetshaveren har overført seteren til andre, jf. forskriftens § 8 tredje ledd.

Etter fjellova § 21 første ledd kan seter overføres til jordbrukere som ikke har beiterett i allmenningen når ingen beiteberettigede ønsker å overta og fjellstyret samtykker. Etter annet ledd kan fjellstyret også utvise seter til jordbrukere som ikke har beiterett i allmenningen når det er ledige beiteområder som ingen er interessert i.

Fjellova § 22 første ledd bestemmer at seterretten faller bort når den enten er forbeholdsløst oppgitt eller ikke har vært i bruk på 20 år. Forskriftens § 9 utdyper hva som kreves for at seteren skal regnes for å være i «bruk». Forskriftens kapittel 5 (§§ 12–15) har nærmere regler om seter som er «fallen i det fri». For det tilfellet at jordbruksvilkåret ikke lenger er oppfylt, faller også seterretten bort, jf. forskriftens kapittel 6 (§§ 16–18). Forskriften åpner for å overføre gamle seterhus til fritidsformål.

For det tilfellet at ikke fjellovas regler kan anvendes tilsvarende for seterbruk på Statskogs eiendommer i Nordland og Troms, kan det spørres om Statskog har anledning til å nekte å imøtekomme ønsker fra bufebønder med behov for seter i denne regionen. Det ligger etter vårt syn både i Statskog SFs grunneirolle og i foretakets samfunnsoppdrag å støtte og utvikle både jordbruket og andre utmarksnæringer.³⁵⁹ Etter vårt syn må det derfor tungtveiende grunner til for å nekte utvisning av seter til jordbrukere med beiterett på statens grunn i Nordland og Troms.

Begrensningene i reindriftsloven gjelder på samme måte for statsgrunnen i Nordland og Troms som i statsallmenningene, se punkt 5.1.3 ovenfor.

5.2.4 Erverv av jord til jordbruksformål

Det må her sondres mellom erverv av jordbruksjord til etablering av en ny driftsenhet eller i videste forstand en helt ny driftsform og det som nok er vanligst: erverv av tilleggsjord.

Når det gjelder det førstnevnte, rene nyetableringer, er det naturlig å ta utgangspunkt i Statskog SFs vedtekter. Av vedtektene § 8 annet ledd fremgår det at «Statskog SF har fullmakt til å selge innkjøpt eller opprinnelig statseiendom for inntil 30 millioner kroner pr. år».³⁶⁰ Det er da mulig å kunne kjøpe jordbruksjord eller eiendom til annen næringsvirksomhet av Statskog, så

³⁵⁹ Statskog, Et fremtidig Statskog. Rapport fra prosjektgruppe nedsatt på foretaksmøte 11. juni 2003, se https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ld/prm/2004/0520/ddd/pdfv/212952-statskog_rapport_endelig.pdf (05.05.22).

³⁶⁰ Statskog, Vedtekter for Statskog, se <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet> (05.05.22).

lenge det ikke strider mot arealplaner, annen lovgivning eller forvaltningspraksis, og så lenge det ikke krenker mulige rettighetshavere, herunder de reindriftsberettigede.

Statskogs eiendomsutviklingsportefølje har generelt ikke fokusert mye på støtte og utvikling av jordbruksrelaterte prosjekter. Statskogfondet for Nordland og Troms skal rett nok støtte «næringsutvikling og friluftsliv» i regionen, men det er som allerede nevnt bare organisasjoner som kan søke slik støtte. Det kan synes som om Statskogs jordbruksfokus er rettet mot statsallmenningene i Sør-Norge, noe som gjør at jordbruksinteressene i Nordland og Troms et stykke på vei faller mellom to stoler.

For erverv av tilleggsjord er det som for seter naturlig å legge fjellovas regler til grunn utvidet eller analogisk. Hovedregelen i fjellova § 19 første ledd slår fast at «jordbrukarar med beiterett i statsallmenning kan – anten åleine eller saman med andre beiterettshavarar – få utvist grunn som er skikka til dyrking eller til kulturbeite som tilleggsjord». Retten faller etter annet ledd bort etter fem år hvis ikke tilleggsjorden tas i bruk. Til forskjell fra allmenningene som forvaltes etter fjellova, er det Statskogs styre, og ikke fjellstyrene, som fatter beslutningene om utvisning av seter og tilleggsjord i allmenningen.

Etter fjellova § 20 annet ledd kan utvist tilleggsjord med samtykke fra departementet overføres til bruk for en annen eiendom med beiterett i allmenningen. Tilsvarende som for seter kan tilleggsjord etter fjellova § 21 første ledd overføres til jordbruker uten allmenningsrett, men her må ikke bare fjellstyret, men også departementet samtykke. Med samtykke fra fjellstyret kan departementet etter fjellova § 21 tredje ledd også leie ut jord som er skikket til dyrking eller kulturbeite, til jordbruker uten allmenningsrett. Retten til utvist tilleggsjord faller bort etter fjellova § 22 annet ledd hvis den er forbeholdsløst oppgitt eller ikke tatt i bruk innen fem år fra utvisningen ble gitt. Forskrift om seter og tilleggsjord m.m. kap. 7 (§§ 19–23) har nærmere regler om utvisning av tilleggsjord.

Der fjellovas regler ikke kan anvendes analogisk eller tilsvarende for utvisning av tilleggsjord, er vi av den oppfatning at det skal mye til for at Statskog kan nekte jordbrukere å få utvist tilleggsjord på statens grunn når det ikke foreligger noen interessekonflikter eller det ikke finnes andre samfunnsviktige interesser som taler imot. Vi viser her til jordloven av 1995, som har til formål å «leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket».

Begrensningene i reindriftsloven gjelder på samme måte for statsgrunnen i Nordland og Troms som i statsallmenningene, se punkt 5.1.4 ovenfor.

5.2.5 Rett til hogst og trevirke

Som vist i punkt 2.2.2, har de allmenningsberettigede jordbrukerne mistet sin rett til hogst og trevirke, noe som utgjør en av de største forskjellene når man sammenlikner allmenningsrettighetene på statsgrunnen i Nordland og Troms med statsallmenningene som er

forvaltet etter fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningene. Dette ble endelig avklart i Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad), hvor Høyesterett, som til tross for at den reiste spørsmål om rimeligheten ved forskjellene, la til grunn at «dette forhold nå for lengst har festnet seg», se punkt 2.2.3.

Thor Falkanger har vist til de markante forskjellene mellom landsdelene og uttalt:

I Nord-Trøndelag ble især virkesretten i statsallmenningene fratatt gårdbrukerne ved urettmessig opptreden fra statens side, men reetablert gjennom domstolenes inngripen på midten av 1900-tallet. I Nordland og Troms gikk det verre, slik at virkesretten der må anses å være varig gått tapt [...].³⁶¹

I praksis innebærer forskjellene at mens virkesberettigede jordbrukere i statsallmenningene forvaltet etter lov om skogsdrift i statsallmenningene kan ta ut trevirke til selvkost, slik som tømmer til driftsbygning og våningshus, til dekning av eiendommens behov ved jordbruksmessig drift, må jordbrukere i Nordland og Troms betale markedspris for det samme trevirket.

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget har foreslått regler om rett til uttak av trevirke på statsgrunnen i Nordland og Troms til det som er nødvendig for å dekke brensel og annet jordbruksrelatert husbehov. Dette drøftes i punkt 5.2.6 nedfor.

5.2.6 Forslaget fra det gjenoppnevnte Samerettsutvalget

Spørsmålet om jordbrukere hadde beiterett på såkalt opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms, var lenge omtvistet og ble delvis bestridt fra Statskog. Dette ledet bl.a. til flere rettssaker som gikk helt til Høyesterett, hvor det ble lagt til grunn at beitebruk i utmark og fjell kunne være dokumentasjon på den private eiendommens utstrekning, se Rt. 1967 s. 313 (Melåhei) og Rt. 1982 s. 1541 (Svartishei).

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms (dom 26. april 1990, UNT-1987-3) avsa som vi har sett, dom på at jordbrukseiendommer i utredningsområdet hadde beiterett på allmenningsrettslig grunnlag på opprinnelig statsgrunn.

Samerettsutvalget har påpekt at rettsforholdene på innkjøpt statsgrunn er noe mer uoversiktlige, men også her er det etablert beiterettigheter, dels med grunnlag i lang tids bruk og dels med grunnlag i avtaler med staten som grunneier.³⁶² Med bakgrunn i erkjennelsen av at jordbrukseiendom har beiterett grunnet i alders tids bruk, har Samerettsutvalget i utkastet til Hålogalandslov § 28 foreslått at jordbrukseiendom med bruksrett har rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen, jf. § 32 første og annet ledd.

Når det gjelder *erverv av tilleggsjord*, har flertallet i Samerettsutvalget foreslått at hovedregelen skal være at Hålogalandsallmenningens grunn ikke skal kunne avhendes.³⁶³ Her var utvalget på linje med Samerettsutvalgets restriktive forslag for Finnmark, og bestemmelsen er

³⁶¹ Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009, s. 24–25.

³⁶² NOU 2007: 13, s. 321.

³⁶³ NOU 2007: 13, s. 1178.

foreslått lovfestet i utkastets § 12 om avhending av grunn, første ledd. Regelen understreker at avhending er et unntak som kun kan finne sted om særlige grunner foreligger, jf. samme paragraf andre ledd. Et bærende hensyn bak forslaget om Hålogalandsallmenningen er dermed at de delene av statsgrunnen i Nordland og Troms hvor ikke andre har utøvd en dominerende bruk, og hvor det derfor ikke vil være grunnlag for å anerkjenne eierrettigheter eller eksklusive bruksrettigheter, i størst mulig grad bør ligge til felles allmenningsbruk.³⁶⁴

Det er som vist likevel foreslått at grunn kan avhendes om særlige grunner tilsier det. Nettopp jordbruksformål er uttalt å være en slik særlig grunn. Reglene ble gitt etter mønster av fjellova § 13 første ledd. Flertallet i Samerettsutvalget mente derfor at det vil være mer nærliggende å gi regler som er basert på fjellova enn på Finnmarksloven når det gjelder adgang til å avhende grunn i form av salg og bortleie mv.³⁶⁵

Hva som ligger i dette, er ikke uten videre åpenbart da begge lover har strenge regler for avhending. Som vi alt har sett, har imidlertid fjellova regler som setter jordbrukere med allmenningsrett i en bedre rettsstilling enn finnmarksjordbrukerne når det gjelder adgang til å erverve jord til jordbruksformål.

Om vi ser bort fra Samerettsutvalgets forarbeid, er Finnmarksloven forholdsvis upresis på dette området. Fjellova, derimot, har ikke bare en materiell avhendingsbegrensning i § 13, hvor det i første ledd fremgår at statsallmenningsgrunn «til vanleg» ikke kan avhendes; den har også klare regler for hvilke former for avhending som *kan* finne sted. Her har jordbruksformål prioritet.

Jamfører vi hålogalandslovutkastet § 12 med utkastet § 28 om rettigheter som ligger til jordbrukseiendom, fremgår det at jordbrukere i Nordland og Troms skal ha de samme rettigheter til utmarksgodene som jordbrukere med allmenningsrett i statsallmenningene har. Etter forslaget vil jordbrukseiendom få rett til allmenningsbruk på Hålogalandsallmenningens grunn innenfor den regionen, jf. § 28 første ledd, hvor eiendommen ligger. Hvis vi ser nærmere på forslaget, foreslås det her å lovfeste mer eller mindre fulle allmenningsrettigheter, inkludert rett til utmål av tilleggsjord.

Jordbrukseiendom med bruksrett har: a) rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen, jf. § 32 første og annet ledd. b) rett til uttak av trevirke til dekning av brensel og annet jordbruksrelatert husbehov etter utvisning fra utmarksstyret, jf. § 32 tredje ledd. c) rett til etter søknad å få utvist seter og tilleggsjord dersom dette er nødvendig for gårdsdriften, jf. § 32 fjerde ledd, og slik utvisning kan skje uten urimelig eller unødvendig skade eller ulempe for reindriftens rettigheter eller andre bruksrettigheter, og uten vesentlig skade for annen bruksutøvelse eller for skogen, [...].

Utvisningen skal heller ikke være til hinder for en hensiktsmessig utnytting av bubebeiteressursene. Om bestemmelsen blir vedtatt, har jordbrukere med behov for tilleggsjord til gårdsdriften et lovfestet krav på slikt utmål hvis dette kan skje uten urimelig eller unødig skade

³⁶⁴ NOU 2007: 13, s. 683.

³⁶⁵ NOU 2007: 13, s. 683.

for reindriften, andre bruksberettigede, skogen og annen beitebruk. Av forarbeidene fremgår det også at bestemmelsen er gitt etter modell av fjellova § 2 annet ledd, tredje og fjerde punktum.³⁶⁶

Samtidig vil jordbrukere bli sikret en rett til å få utvist seter og tilleggsjord hvis bestemte materielle begrensninger ikke er til stede, jf. utkastets § 28 annet ledd bokstav c. Av sistnevnte fremgår det ikke om det siktes til salg eller feste. Men det fremgår at man tilsikter å etablere samme ordning som etter fjellova.³⁶⁷ Etter fjellova § 19 kan jordbruker med beiterett i statsallmenning få utvist grunn til dyrking eller kulturbeite som tilleggsjord. Dette skal skje vederlagsfritt.³⁶⁸

Samerettsutvalget har også foreslått regler om rett til uttak av trevirke. Retten er begrenset til det som er nødvendig for å dekke brensel og annet jordbruksrelatert husbehov, for eksempel til gjerdehold og materialer til oppføring og reparasjon av driftsbygninger mv. Den er videre underlagt utmarksstyrets utvisning, jf. lovutkastets § 32 tredje ledd. Ifølge Samerettsutvalget er det tale om en relativt begrenset rettighet som vil ha et langt mer beskjedent omfang enn virkesretten i statsallmenningene regulert av lov om skogsdrift i statsallmenningene.

Samerettsutvalget har vist til Høyesteretts dom i Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad) og vektlagt at den foreslåtte regelen mer vil ha et preg av tilbakeføring til den opprinnelige rettstilstanden enn av innføring av nye rettigheter. I den sammenhengen er det imidlertid noe underlig at utvalget foreslår en begrenset rett til trevirke og ikke en virkesrett som etter lov om skogsdrift i statsallmenningene.

Et mindretall, det såkalte *Statskogforslaget* gikk lenger i å legge forholdene til rette for avhending til jordbruksformål. Det foreslo å lovfeste at Statskog SF, uten forutgående høring, skal kunne avhende «grunn som er dyrket eller skal brukes som gårdsbruk eller som tilleggsjord til gårdsbruk».³⁶⁹ Før det tas avgjørelse om slik avhending, herunder makeskifte, skal imidlertid samiske og andre berørte rettighetshavere og vedkommende utmarksstyre ha fått anledning til å uttale seg.

5.3 Finnmarkseiendommen

5.3.1 Hensynet til jordbruket

Finnmarkslovens formål er at grunn- og ressursforvaltningen skal skje til beste for innbyggerne i fylket, og «samisk kultur, reindrift, utmarksutøvelse, [og] næringsutøvelse» fremheves særskilt. Selv om jordbruk ikke er fremhevet på samme måte som reindrift og utmarksbruk, må det antas å være omfattet. At jordbruket, i motsetning til reindriften, ikke har fått plass i

³⁶⁶ NOU 2007: 13, s. 1190.

³⁶⁷ NOU 2007: 13, s. 702. Jf. også s. 683.

³⁶⁸ Se forskrift 22. juni 1984 nr. 1302 om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning § 22.

³⁶⁹ NOU 2007: 13, s. 1210.

Finnmarkseiendommens styre (slik det hadde i det tidligere jordsalgsstyret), gjør at det kan spørres om Finnmarksloven innebærer en svekkelse av jordbrukeres rettsstilling i fylket.

Det er likevel ikke tvilsomt at jordbruk, både som samisk og ikke-samisk næringsutøvelse, er omfattet av lovens formål. I forarbeidene uttales det at utover reindrift, som er nevnt særskilt, vil samiske næringer omfatte ulike næringer som utøves av samer, og som er knyttet til bruk av naturen, «f.eks. jordbruk, jakt, fiske, andre utmarksnæringer og duodji (husflid)».³⁷⁰ Det uttales samtidig at dette kun omfatter næringsutøvelse som har et særlig samisk preg, eller som inngår i grunnlaget for samisk kultur eller samfunnsliv, det vil stort sett si næringsutøvelse som er knyttet til utnyttelse av naturressursene.

Til tross for begrensningene som oppstilles, må det antas at alminnelig, moderne jordbruk også er omfattet da det er av vesentlig betydning både for samisk kultur og samfunnsliv og for innbyggerne i Finnmark mer generelt (som også er hensyntatt i Finnmarkslovens formålsparagraf).

Det kan videre vises til at det i proposisjonen til Finnmarksloven uttales at samisk kultur må forstås vidt og tolkes i samsvar med Grunnloven § 110 a (nå § 108) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, noe som tilsier at også jordbruk som ikke utøves med «et særlig samisk preg», omfattes.³⁷¹

5.3.2 Beiterett for bufe

På Finnmarkseiendommen har «jordbrukseiendom [...]rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen», jf. Finnmarksloven § 23 annet ledd. I Samerettsutvalgets lovutkast ble det foreslått å gi en regel som «slår utrykkelig fast at fylkets jordbrukere – i samsvar med gammel bruk og rettsoppfatning – har rett til utmarksbeite. Retten vil gjelde for alt bufe som kan vinterføs på vedkommende 'jordbrukseiendom'».³⁷² Et samlet Samerettsutvalg foreslo altså å lovfeste en beiterett for jordbrukseiendom konstituert av alders tids bruk, lik den rett jordbrukere med allmenningsrett i statsallmenningene har. Forslaget ble videreført i lovproposisjonen og ledet til Finnmarksloven § 23 annet ledd.

Dette innebærer at beiteretten er en realrett knyttet til jordbrukseiendom med et selvstendig rettsgrunnlag uavhengig av loven. At beiteretten er grunnet i alders tids bruk, betyr at dens rettsstilling ikke uten videre kan endres selv om det ble vedtatt nye lover. Kodifiseringen setter til

³⁷⁰ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 120.

³⁷¹ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 120. da FN's Menneskerettskomité, i tolkningen av SP artikkel 27, har lagt til grunn at moderne driftsmåter ikke utelukker kulturvern, Ilmari Länsman et al. v. Finland (Communication no. 511/1992) para. 9.3, og Apirana Mahuika et al. v. New Zealand (Communication no. 547/1993) para. 9.4. Se også Jon Gauslaa, «Vernet av grunnlaget for samisk kultur etter SP art. 27 ved bruk av jordskiftevirkemidlene», i Øyvind Ravna (red.) *Perspektiver på jordskifte*, Oslo 2009, s. 184–214 på s. 211.

³⁷² Samerettsutvalgets forslag til lov om forvaltning av grunn i Finnmark, hovedalternativ 1 § 3-2 (hovedalternativ 2 § 4-2 var likelydende), se NOU 1997: 4, s. 479 og s. 505.

side den tvil som måtte ha eksistert om beiteretten og dens rettsgrunnlag den gang den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark lå til Statskog SF.³⁷³ Til tross for den presumtivt sterkere rettsstillingen jordbrukere fikk gjennom Finnmarkslovens ikrafttreden, ble beiterett utfordret rett etter et Finnmarksloven ble satt i kraft.³⁷⁴

At lovgiver har valgt den allmeningsrettslige formuleringen «så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen», betyr at det er lagt til grunn at dette er en dynamisk rett, definert ut fra det dyretall eiendommen kan vinterfø. Utvides eiendommens innmark som følge av oppdyrking, økes beiteretten tilsvarende. Om jorda eies eller leies, har ikke betydning all den stund retten ligger til eiendom og ikke til eier.

Dette innebærer at regulering av beiteadgang utover det dyretall eiendommen kan vinterfø, som hovedregel kun kan foretas hvis beitet er benyttet utover dets tålegrense og regulering er nødvendig for å verne ressursgrunnlaget. Annen innskrenkende regulering kan bare skje mot vederlag i penger eller annet beite, jf. Grunnloven § 105.

Jordbrukseieendoms beiterett på Finnmarkseiendommen har således et solid rettsgrunnlag. Det har lovgiver valgt å kodifisere i Finnmarksloven § 23 annet ledd.

5.3.3 Erverv av jord til jordbruksformål

Adgangen til å erverve jord til jordbruksformål kan sies å gi en indikasjon på jordbrukeres rettsstilling. Hensynet til jordbruket og rydding av nye bruk har tidligere hatt en betydelig plass i lovverket som har regulert forvaltningen av den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark, hvor den som ryddet jord, har adgang til å erverve den til eiendom; jf. populærtittelen «jordsalgslov».

Jordsalgsloven av 1965 hadde en regel om jordavhending i § 2 første ledd, samtidig som den stilte opp visse materielle begrensninger for utvisning i annet ledd. Loven ga dessuten jordrydderen en opsjon på å erverve jord vedkommende har ryddet og dyrket opp, se opphevet forskrift om salg og feste gjeldende for Finnmark jordsalgskontor, hvor det het: «Tilleggsjord bør

³⁷³ Stig Gøran Hagen «Bufébeite på statens grunn i Finnmark» i NOU 2001: 34 *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger*, s. 557 ff. Og Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 280–286.

³⁷⁴ Mindre enn ett år etter lovens ikrafttreden oppsto det tvist mellom en gårdbruker i Vadsø kommune og Finnmarkseiendommen om beiteretten, herunder i hvilken grad Finnmarkseiendommen kunne regulere denne. Finnmarkseiendommens standpunkt i saken, slik det ble gjengitt i *Dagbladet Finnmarken* 18. mai 2007, var at «[l]oven gir ingen rett til bare å sende dyrene sine på beite uten å spørre grunneier først. Det blir selvtekt».

Tvisten foranlediget en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling. Den støttet langt på veg Finnmarkseiendommens standpunkt og konkluderte, med at «[d]et er ingenting i [justiskomiteens]innstilling [...] som tyder på at en mente at bufébeite bør være unntatt fra Finnmarkseiendommens generelle adgang til å gi nærmere bestemmelser om tredjepersons utøvelse av sin lovbestemte rett eller adgang til å utnytte fornybare ressurser på FeFos grunn». Nærmere om dette i Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 211–228.

i første omgang festes bort. Når jorda er oppdyrket og den etter all sannsynlighet vil være i bruk til jordbruksformål også i framtida, kan den selges.»³⁷⁵

Den tidligere lovgivningen har dermed lagt til rette for avhending og erverv av jord til jordbruksformål og for at usolgt grunn kan benyttes som ressursgrunnlag for jordbruksdrift, dels som utmarksbeite og dels som dyrkingsjord, og dermed aktivt støttet opp om jordbruket. Jordbruket var representert i det såkalte jordsalgsstyret (se punkt 5.3.5).

Gjeldende Finnmarkslov er langt på vei basert på det motsatte; at avhending kun skal skje når dette er begrunnet særskilt. Dermed har ikke avhending fått en sentral plass i loven; bestemmelsen om det er i dag å finne i § 10 femte og sjette ledd, som peker på første til fjerde ledd. I femte ledd er det stilt opp krav om at avhending av jord skal behandles etter Finnmarksloven § 10 første ledd. Myndighet til å beslutte avhending ligger til Finnmarkseiendommens styre (hvor jordbruksinteressene ikke er spesifikt representert). Vedtak om avhending som er fattet med tilslutning fra mindre enn fire styremedlemmer, må i tillegg godkjennes av Sametinget og Troms og Finnmark fylkesting, jf. Finnmarksloven § 10 sjette ledd.

Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark, fastsatt etter Finnmarksloven § 4,³⁷⁶ skal legges til grunn ved vurderingen av betydningen av slik avhending for samiske interesser.

Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark sier at om mer enn to av representantene i Finnmarkseiendommens styre stemmer mot avhending, må den godkjennes av Sametinget og Finnmark fylkesting, jf. retningslinjene § 4 sjette ledd. Samtidig legger ikke Finnmarksloven, om vi ser bort fra §§ 5 og 21, begge annet ledd, materielle begrensninger på Finnmarkseiendommens adgang til å avhende grunn og rettigheter. *Nydyrking* er omfattet av Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark, jf. retningslinjene § 3 sjette ledd. I retningslinjene er også reindriftsrettighetene gitt vern i en egen § 5, som er langt mer omfattende enn reglene i den tidligere jordsalgsloven av 1965 § 2 annet ledd. Vi kan merke oss at det ikke lenger er bare grunneierorganene som skal vurdere virkningene av avhending, men også reindriftens offentlige styringsorganer samt rettighetshaverne i reindriften.

Under retningslinjene § 6, som omhandler virkningene for tradisjonell utmarksbruk og næringsutøvelse, er jordbruk gitt et vern. Her skal det vurderes hvilke virkninger vedtaket eller tiltaket vil kunne få for hevdvunnen tradisjonell utmarksbruk og næringsutøvelse, «herunder kombinasjonsnæringer, jordbruk, bufehold og andre tradisjonelle næringsformer. Det må særlig legges vekt på virkningene for områder som anses som nødvendige for slike næringers bærekraft». Dette innbefatter vurderinger av jordbrukeres tradisjonelle bruksområder, herunder utmarksbeite, utmarksslåtter og bruk av skog.

³⁷⁵ Forskrift 27. oktober 1983 nr. 2153 om salg og feste gjeldende for Finnmark jordsalgskontor, Finnmark (fastsatt 3. okt. 1967) § 2.

³⁷⁶ Forskrift 11. juni 2007 nr. 738, fastsatt av Sametinget 24. mai 2007 og godkjent av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. juni 2007 (se også punkt 6.3.2 nedenfor). I forskriften § 2 annet ledd fremgår det at den samiske benevnelsen *meahcci* og den alminnelige språklige forståelsen av dette begrepet ikke er identisk med frilufslovens definisjon av utmark. I disse retningslinjene skal *meahcci* forstås på samme måte som utmark i frilufsloven § 1a.

Dette er imidlertid en begrensning av avhending som kan være i strid med landbrukets interesser, og ikke en regel som støtter opp om avhending av jord til jordbruksformål. Bestemmelsen må imidlertid kunne betraktes som en fremheving av jordbrukets betydning. Den må også kunne dras inn som et argument for at samisk næringsutøvelse i Finnmarkslovens formålsparagraf omfatter jordbruk.

Samerettsutvalget påpekte for øvrig at dagjeldende jordsalgslø (av 1965) var en «ja-lov» når det gjaldt salg og bortfeste, hvoretter det ble uttalt:

Etter Samerettsutvalgets oppfatning bør dagens praksis endres slik at hovedregelen blir at grunn og naturgoder ikke skal avhendes til enebruk som stenger andre ute. Avhending skal fortsatt kunne skje, men da som unntak og bare dersom tilstrekkelige grunner taler for det.³⁷⁷

Samerettsutvalget foreslo altså en radikal endring av avhendingsreglene hvor avhending ikke lenger skulle være regelen, men unntaket. Selv om de påfølgende lovforarbeidene ikke uttaler seg like eksplisitt, baserer de seg i stor grad på dette prinsippet. Dette peker på at Finnmarksloven er basert på at jordavhending og utparsellering til individuell bruk skal kunne skje i langt mindre grad enn tidligere.

Den restriktive holdningen til avhending modereres av Finnmarkseiendommens retningslinjer for behandling av landbrukssaker.³⁷⁸ Om disse praktiseres, vil ikke avhending fremstå som nevneverdig vanskeligere enn det var under det tidligere statsskogregimet.

Her heter det at søknader til Finnmarkseiendommen om nydyrkingsarealer normalt vil behandles etter følgende punkter: 1) FeFo sender søknaden på høring til landbruksmyndigheten, som foretar den landbruksfaglige vurderingen. 2) FeFo avklarar plansituasjonen. Det forutsettes her at nye arealplaner er utarbeidet i samsvar med Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark. 3) FeFo vurderer søknaden ut fra Sametingets retningslinjer. Dette vil gjelde søknader i kommuner som har eldre arealplaner som er utarbeidet før retningslinjene ble vedtatt. 4) FeFo varsler rettighetshavere i området,³⁷⁹ jf. Finnmarksloven § 18, slik at de blir gjort kjent med saken og kan uttale seg om tiltaket. Forutsatt at høringen og påfølgende behandling i henhold til punktene 1–4 er positiv, skal FeFo innvilge søknaden. Når målebrev er utarbeidet, skal det inngås en kontrakt med søkeren om leie av landbruksjord, som i de fleste tilfeller tinglyses.

Disse retningslinjene innebærer at adgangen til å få utmålt jord til jordbruksformål blir mer omfattende enn det man skulle anta ut fra Finnmarkslovens ordlyd og forarbeider. Retningslinjene er imidlertid ikke grunnet i lov eller forskrift, men er kun et styrevedtak. De kan derfor endres ved et tilsvarende styrevedtak.

³⁷⁷ NOU 1997: 4, s. 119.

³⁷⁸ Finnmarkseiendommen, Retningslinjer landbrukssaker. Retningslinjer for FeFo sin behandling av landbrukssaker, vedtatt av styret 3.–4. februar 2009 (styresak 07/2009). Justert av direktøren 18. desember 2018, <https://www.fefo.no/om-fefo/retningslinjer-for-fefo/retningslinjer-landbrukssaker.2937.aspx> (11.05.22).

³⁷⁹ Ifølge FeFos retningslinjer er dette andre jordbrukere og berørte reinbeitedistrikter.

Dette kan skape en viss uforutsigbarhet. Dette illustreres av en sak som kom opp mindre enn ett år etter at Finnmarkseiendommen hadde overtatt forvaltningen av grunnen i Finnmark. Da satte Finnmarkseiendommen prinsippet om at jorddyrkeren kunne kjøpe jorda etter at den var oppdyrket, til side. Etter at direktøren i Finnmarkseiendommen hadde lagt til grunn at Finnmarksloven ikke har «konkrete materielle bestemmelser om salg eller bortfeste av jordbruksarealer», og at føringene i lovens formålsparagraf «er såpass runde i formuleringene at de ikke gir noen klare rammer», kom han til at styret sto fritt med hensyn til hvordan det ønsket å praktisere salg av jordbruksjord.

I styrevedtak nr. 47/2007 ble det bestemt at jordbruksjord ikke skulle selges. Det het 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.»

Vedtaket ble begrunnet i at utviklingen i landbruket hadde vist at det er vanskelig å forutsi hvordan driften ved det enkelte bruk vil utvikle seg. Ved generasjonsskifte kunne det være vanskelig å få noen til å overta gårdsdriften slik at jordbruksarealene blir liggende brakk. I en god del tilfeller vil det være andre bønder som kan trenge disse arealene som tilleggsareal til sitt jordbruk.

At de nevnte arealkategoriene som hovedregel ikke burde selges, men festes, ble videre begrunnet med at «FeFo vil da fritt kunne tildele jordbruksfester som går ut av bruk til andre som trenger tilleggsjord». I tettstednære områder ble vedtaket også grunnlagt med at landbruksarealer raskt kan endre planstatus, og at det var uriktig at en betydelig verdiøkning kunne tilfalle private som kort tid før hadde kjøpt jordbruksareal fra FeFo.

Vedtaket vakte reaksjoner hos jordbrukerne i Finnmark.³⁸⁰ Dette ledet igjen til at Landbruks- og matdepartementet fant grunn til å avgi en prinsipiell uttalelse. I brev med tittelen «Landbruksnæringens rammevilkår i Finnmark» påpekte departementet at Finnmarkseiendommens retningslinjer om at festeren som hovedregel bare får overta eiendomsretten til grunnarealene for bebyggelsen, men fortsatt må feste landbruksarealene, var i strid med jordloven:

En slik praksis innebærer at bebyggelse med tomt blir etablert som en egen eiendom som i neste omgang fritt kan videreselges til rene boligformål. Landbrukseiendommen blir på denne måten husløs, og en deling vil derfor i utgangspunktet være i strid med prinsippene bak jordlovens delingsforbud om at eiendom og bygninger er en integrert del av en landbrukseiendom.³⁸¹

Departementet påpekte også at retningslinjene innebar «at de verdiene bonden har skapt på eiendommen ikke kommer han til gode ved opphør av landbruksdriften samtidig som muligheten

³⁸⁰ Bønder sjokkert over at de nektes å kjøpe jord, http://www.nrk.no/kanal/nrk_sami_radio/1.3040599 (11.11.21). Leder i Finnmark Bondelag, Fred Johnsen, uttalte til NRK 26. juli 2007 at han var forundret over at de nye reglene ikke engang ble sendt på høring før de ble vedtatt.

³⁸¹ Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark, ref. 200701507-/ASU, 4. januar 2008, se www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Brev/brev_rammevilkaar_finnmark_040108.pdf (sist besøkt 2. januar 2010).

for å få lån blir mindre ved at arealene bare festes. Dette reduserer interessen for å nedlegge innsats på eiendommen». Det påpekte videre at Finnmarkseiendommens retningslinjer for salg «lett kan føre til en utvikling i strid med landbruksnæringens interesser i Finnmark».

Avslutningsvis uttalte departementet at det også i Finnmark bør legges til rette for rammevilkår som muliggjør fremtidsrettet næringsutvikling knyttet til hele gårdens ressursgrunnlag.

Fylkesmannen (nå statsforvalteren) ble bedt om å følge opp saken overfor

Finnmarkseiendommen, bl.a. «for å få fastsatt endrede bestemmelser for eiendomsforvaltning i jordbruket».

Finnmarkseiendommen tok i første omgang til motmæle og uttalte at den valgte ordningen var «en dynamisk forvaltning som raskere kan tilpasses de endringene som skjer i landbruket», og at dette var en videreføring av etablert praksis.³⁸² Reaksjonene mot reglene ledet likevel til ny styrebehandling, hvor Finnmarkseiendommen endret vedtaket.³⁸³

Selv om de retningslinjene etter dette innebar en betydelig endring sammenliknet med styrevedtaket fra 2007, har jordbrukerne ikke fått noen opsjon på kjøp. I hvert enkelt tilfelle skal det gjøres en individuell landbruksfaglig vurdering hvor det skal legges avgjørende vekt på om «gårdsbruket [...] er avhengig av et slikt kjøp for å sikre driften, og om det er et landbruksmessig behov i framtida for arealet». Retningslinjene betyr at det er hensynet til jordbruket, og ikke at jordbrukerens får dekning for sin innsats, som prioriteres.³⁸⁴

Finnmarkseiendommen ønsket fortsatt å unndra fra salg arealer i tilknytning til tettstedene hvor en ser for seg en omdisponering til utbygging, og hvor man kan få en verdistigning hvis arealene omdisponeres. Det samme gjelder arealer som ikke naturlig hører sammen med bruket eller arealer på bruk som er i ferd med å legges ned eller som er nedlagt.

Det har ikke skjedd noen endring i praksis etter 2008, bortsett fra at Finnmarkseiendommen etter anmodning fra Finnmark bondelag har begynt å rydde opp i festekontrakter for areal som ikke er i bruk lenger.³⁸⁵

³⁸² Brev fra Finnmarkseiendommen til Landbruks- og matdepartementet, 00032 S 421.0, 10.01.08, se www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Brev/Brev_fra_Finnmarksdommeren_av_100108.pdf (11.11.21).

³⁸³ I styresak nr. 7/2009 ble følgende vedtatt: «Festet landbruksjord som er oppdyrket og har vært i jevnlig drift de siste fem årene kan etter en konkret landbruksfaglig vurdering selges. De som ønsker kjøp, må fremme søknad om dette til Finnmarkseiendommen. Avgjørende for om salg skal innrømmes er om gårdsbruket/bruks-enheten er avhengig av et slikt kjøp for å sikre driften, og om det er et landbruksmessig behov i framtida for arealet. FeFo vil i alle saker som gjelder søknad om kjøp av landbruksareal be om vurdering og anbefaling fra lokal landbruksmyndighet.»

³⁸⁴ I sak 7/2009, styreprotokoll 3.–4. februar 2009 er det vedtatt at det kan gis en viss kompensasjon for faktiske kostnader som forrige leietaker har hatt ved oppdyrking mv. ved overføring av leieavtale til en ny leietaker. Landbruksmyndigheten lokalt avgjør da om det skal betales noe, og i tilfelle hvor mye.

³⁸⁵ Personlig meddelelse, Jan Olli, direktør Finnmarkseiendommen, e-post 8. august 2022.

Avslutningsvis nevnes det at begrensningene i reindriftsloven når det gjelder nydyrking, også gjelder i Finnmark. Disse er omtalt i punkt 5.1.4 ovenfor.

5.3.4 Rett til hogst og trevirke

Det foreligger ikke hogst og virkesrett på den begrensede barskogen som finnes på Finnmarkseiendommens grunn (se punkt 2.4.1). I samsvar med Finnmarksloven § 22 første ledd bokstav d har de som er bosatt i på Finnmarkseiendommens grunn i en kommune i Finnmark, rett til hogst av lauvskog til brensel for husbehov. Hogst forutsetter bestilling av vedteig. Det må betales et administrasjonsgebyr for slik teig.

5.3.5 Eldre finnmarkslovgivning; Statskog SF og Jordsalgsstyret

I henhold til tidligere forskrift om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn³⁸⁶ var Statskog SF definert som overordnet forvaltningsorgan for grunnforvaltningen i Finnmark. Paragraf 10 lød slik:

Statskog SF gir de nødvendige instruksjoner om forvaltningen og fører tilsyn med denne. Statskog SF behandler, etter tilråding fra jordsalgskontoret og styret, saker av stor prinsipiell eller økonomisk betydning, og saker som må forelegges Landbruksdepartementet.

Finnmark jordsalgskontor,³⁸⁷ som ble opprettet i 1965 som administrasjonsorgan for Jordsalgsstyret, var fortsatt i 1994 lokalt forvaltningsorgan, jf. samme forskrift § 11, og var ledet av en jordsalgssjef.

I tillegg til det overordnede og det lokale forvaltningsorganet, besto forvaltningen av den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark av det nevnte Jordsalgsstyret. Det skulle ifølge forskriften § 13 føre tilsyn med at jordsalgskontoret løste sine oppgaver i samsvar med lov, forskrifter og instruksjoner. Styret behandlet saker av prinsipiell karakter og av større økonomisk betydning og ellers saker som ble forelagt av overordnet myndighet og jordsalgssjefen.

Jordsalgsstyret besto av sju medlemmer med personlige varamedlemmer og kan derfor til en viss grad sammenliknes med dagens FeFo-styre. Oppnevning og næringspolitisk representasjon var imidlertid ganske forskjellig fra dagens styre. Tre av medlemmene og deres varamedlemmer var representanter for henholdsvis fylkeslandbruksstyret, reindriftsnæringen og statens skogforvaltninger i Finnmark. De ble oppnevnt av Landbruksdepartementet etter forslag fra

³⁸⁶ Forskrift 15. juli 1966 nr. 3418 om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn (med endring 16. september 1994), opphevet ved forskrift 29. juni 2007 nr. 787 om opphevelse av forskrifter gitt med hjemmel i lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark.

³⁸⁷ Finnmark jordsalgskontor, som etterfulgte Finnmark jordsalgskommisjon, ble opprettet i medhold av lov av 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark, se Finnmark jordsalgskontor på <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/19637/endringshistorie> (17.04.22).

fylkesutvalget i Finnmark.³⁸⁸ Tre av medlemmene og deres varamedlemmer ble oppnevnt direkte av fylkesutvalget. Det siste medlemmet var fylkesmannen, som ifølge forskriften § 12 også var selvskreven leder av styret.

Det er i dag ikke omstridt at beiteretten for bufe har sitt grunnlag i alders tids bruk. På 1900-tallet har det imidlertid eksistert usikkerhet om beitebrukens rettslige status. Dette kan forklares ut fra framveksten av «læren om statens umatrikulerte grunn», og særlig oppfatningen som utviklet seg i kjølvannet av 1863-loven. I lovens reglement het det at eiendommer utmålt etter dette tidspunkt måtte ha en klausul i skjøtet om beiterett for et gitt antall dyr hvis slik rett skulle være til stede.³⁸⁹ Det har blitt oppfattet som at det allmenningsrettslige grunnlaget for beiteretten på statens grunn ble fjernet,³⁹⁰ noe det neppe var legitim adgang til å gjøre uten mot vederlag.

På tidlig 1900-tall utviklet «læren om statens umatrikulerte grunn» seg til en positivistisk oppfatning om en ubetinget eierrådighet for staten, uttrykt slik av Nikolaus Gjelsvik i 1919:

Staten har mange skoger og eiendomme, som bygdefolk ikke har nogen bruksret i. Hit hører ogsaa statsjorden i Finmarken. Den er ikke en almenning, men staten har her i stor utstrækning git folk bruksret efter nærmere bestemte regler [...]. Den bruksret, staten saaledes har git i Finmarken, er en ret staten ta tilbage, naar den vil, uten at det er at gaa nogen privatmands ret for nær.³⁹¹

Standpunktet til Gjelsvik, som den gang var Norges ledende professor i tingsrett, bidro til å sementere en oppfatning om at beiteretten for bufeholdere verken var en realrett tillagt jordbrukseiendommer eller en rett med et selvstendig rettsgrunnlag. I 1955 ble denne oppfatningen nedfelt i forvaltningspraksis. I skjøter utstedt etter dette ble det inntatt en klausul om at beiterett kunne inndras med ett års varsel uten erstatning.³⁹² Fram til 1955 kan det derfor sies at staten nok erkjente og stadfestet at jordbrukere hadde rett til beite med bufe på statsgrunn i Finnmark.³⁹³

Jordsalgsloven av 1965 var tuftet på den oppfatning som utviklet seg utover på 1900-tallet, og som ble tydeliggjort etter praksisendringen i 1955. Etter denne loven hadde

³⁸⁸ Fylkesutvalget er et utvalg under fylkestinget. Det skal bestå av minst fem medlemmer og velges av og blant fylkestingets representanter for hele valgperioden. Utvalget ledes av fylkesordføreren og fører tilsyn med fylkeskommunens forvaltning, behandler fylkesrådmannens økonomiplan, budsjettforslag og skatteforslag, og forbereder sakene for behandling i fylkestinget; ikke ulikt den funksjonen formannskapet har i kommunestyrene, se Tore Hansen, *Fylkesutvalg* i Store norske leksikon på <https://snl.no/fylkesutvalg> (05.05.22).

³⁸⁹ Se NOU 1993: 34, s. 110.

³⁹⁰ NOU 1993: 34, s. 110, se også Otto Jebens, NOU 1993: 34, s. 119–120.

³⁹¹ Nikolaus Gjelsvik, *Norsk tingsret*, Kristiania 1919, s. 114, gjentatt i 2. utgave, Oslo 1926, s. 133–134 og 3. utg. v/Erik Solem, Oslo 1936, s. 142.

³⁹² Se NOU 1993: 34, s. 112, jf. *Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke* (1962), s. 24.

³⁹³ Stig Gøran Hagen, «Bufébeite på statens grunn i Finnmark» i NOU 2001: 34 *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger*, s. 565.

jordsalgsmyndighetene adgang til å inndra beiteretten, nå med en frist på 5 år, uten at beiterettshaver kunne kreve erstatning for skader og tap. Dette kom bl.a. til uttrykk i lovens forskrift (15. juli 1966) § 7, hvor det het:

Det beite som er tillatt på statens umatrikulerte grunn skal kunne innskrenkes, reguleres eller flyttes fra et sted til et annet. Beiteretten skal også kunne inndras uten vederlag med en avviklingsfrist på 5 år. Beiteretten skal også kunne inndras uten frist, eller med en kortere frist enn 5 år, mot erstatning for skader og ulemper som rettighetshaveren påføres ved at han får kortere avviklingsfrist enn 5 år.

Gjennomgangen viser at det ikke var samsvar mellom beiteretten slik den kom til uttrykk i 1965-loven, og dens rettslige grunnlag.³⁹⁴ Dette er rettet opp i gjeldende finnmarkslov, slik at jordbrukeres rettsstilling på dette området er vesentlig styrket.

³⁹⁴ Jeg ser da bort fra Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av utmark gitt i medhold av Finnmarksloven § 4.

Endret bruk av utmark inkludert industrielle inngrep

Større industrielle inngrep av typen vindkraftverk eller mineralvirksomhet er blitt aktualisert som følge av økende energibehov og det «grønne skiftet». I dette kapitlet sammenliknes de forskjellige allmenningene, det vil si offentlig forvaltet grunn, i Nordland, Troms og Finnmark med henblikk på reglene for å tillate endret bruk til slike formål, med andre ord inngrep og endringer som går utover det som er knyttet til allmenningsretten. Drøftingen er egnet til å belyse to forhold: 1) lovmessige skranker for endringer og dermed for inngrep i naturressurser og rettigheter, og 2) hvordan overskuddet av grunn disponeringstiltak forvaltes, fordeles og disponeres, og dermed hvordan det kan bidra til å påvirke til endret bruk av utmark.

6.1 Statsallmenninger

6.1.1 Endret bruk av utmark

For statsallmenningene regulert av fjellova er reglene for grunn disponering, og dermed endret bruk, gitt i fjellova § 12. Første ledd lyder slik:

Iverksettning av grunn disponeringstiltak – herunder tiltak som gjeld vassdrag – i statsallmenning kan berre skje når det ikkje medfører vesentleg skade for nokon som har bruksrett, og under omsyn til prinsippa for naturvern. Om eit tiltak vil medføre vesentleg skade for bruksrettar vert avgjort ved skjøn.

Bestemmelsen stiller opp en tydelig skranke for grunn disponeringstiltak, herunder tiltak i vassdrag, idet de bare kan settes i gang når det *ikke medfører vesentlig skade* for noen som har bruksrett, og der det tas hensyn til prinsippene for naturvern.

Bestemmelsen er likevel ikke å forstå som absolutt for tiltak medfører skade som nevnt i første punktum. Ifølge forarbeidene kan slike tiltak iverksettes uavhengig av manglende hjemmel i § 12 om vedkommende bruksrettshavere gir sitt samtykke, eller om rettigheter eksproprieres.³⁹⁵ Etter annet ledd ligger myndigheten til å foreta eller tillate grunn disponeringstiltak i statsallmenningene til Landbruks- og matdepartementet, med mindre annet er særskilt fastsatt. Det er dermed departementet som må foreta vurderingen av om tiltaket medfører vesentlig skade.

³⁹⁵ Ot.prp. nr. 32 (1973–1974) *Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)*, s. 43.

Grunndisponering til utvisning av seter utgjør et unntak. Her er myndigheten lagt til fjellstyret, jf. fjellova § 18 annet ledd.

Som også vist i punkt 5.1.4, fastslår fjellova § 13 at statsallmenning grunn ikke kan avhendes, så sant det ikke er grunn som allerede er dyrket eller skal benyttes som gårdsbruk eller som tilleggsjord til gårdsbruk. I særlige tilfeller kan likevel grunn til byggetomter avhendes. Paragrafen er ikke til hinder for at tomt som er festet bort til bolighus, kan innløses etter lov om tomtefeste.³⁹⁶

Fjellova § 12 setter dermed en høy terskel for tiltak som kan endre utmarka – eller bruken av den – i statsallmenningene.

I områder hvor endret bruk kan komme i konflikt med reindrift eller andre deler av samisk kultur, vil også Grunnloven § 108 og folkerettslige regler som Norge er bundet av, bl.a. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, sette skranker for inngrep og endret bruk. Dette behandles nedenfor.

I tillegg vil plan- og bygningsloven, herunder kommunenes arealplaner, sette begrensninger for inngrep og endret bruk.

6.1.2 Fordeling av vederlag ved inngrep og endret bruk av allmenningen

For å vurdere potensialet for endringer av utmarka i allmenningen er det naturlig også å se på hvilket vederlag allmenningseieren og de bruksberettigede kan oppnå og hvordan det kan disponeres, da det kan gi et initiativ til å akseptere eller initiere utbyggings- og inngrepsprosjekter. Vederlag for bruk av grunn er regulert i fjellova § 12 fjerde ledd. Bestemmelsen lyder slik:

Av dei inntekter som staten har av tomtefeste for hytter og hotell skal vedkomande fjellkasse ha halvparten. Elles høyrer bruken av statens grunneigarinntekter under departementet. Desse midlane skal departementet bruke til dekning av utgifter i samband med administrasjonen av statsallmenningane, stønad til ein fellesorganisasjon for fjellstyra, og etter samråd med denne til tiltak i statsallmenningane. Dessutan kan midlane brukast til innløyning av private særrettar til fiske i statsallmenning, jfr. § 32

For inntekter av tomtefeste for hytter og hotell skal altså halvparten gå til fjellkassa i den aktuelle statsallmenningen. Øvrige grunneierinntekter, eksempelvis fra arealleie til vindkraftverk og fra grus, mineraler og fallrettigheter, skal gå til det statsforvaltede *grunneierfondet*. Bestemmelsen legger strenge føringer på disponeringen av disse inntektene idet de skal brukes av departementet til dekning av utgifter i samband med administrasjonen av statsallmenningene, støtte til en fellesorganisasjon for fjellstyrene og etter samråd med denne til tiltak i statsallmenningene.³⁹⁷ Midlene kan også brukes til innløsning av private særrettigheter til fiske i statsallmenning, jf.

³⁹⁶ Lov 20. desember 1996 nr. 105 om tomtefeste, kapittel VI.

³⁹⁷ Statskog, Statsallmenninger, inntektsfordeling av grunndisponering, se <https://www.statskog.no/eiendom/statsallmenninger> (23.03.22).

fjellova § 32, men det er altså ikke adgang for grunneier (Statskog eller departementet) til å ta ut utbytte.

At det legges sterke føringer på disposisjonen av grunninntektene, gir lite initiativ for grunneier til å akseptere eller iverksette større endrings- og naturinngrepssaker som eksempelvis vindkraftutbygging.

Fjellova § 11 regulerer rammene for hvordan andelen av grunninntektene som går til fjellkassa skal anvendes, jf. fjellova § 12 fjerde ledd. Paragraf 11 tredje ledd sier at fjellstyret avgjør ved vedtak hvordan overskudd i fjellkassa skal benyttes:

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

I dette ligger det at fjellstyret etter søknad kan innvilge støtte til næringsetablering både i og utenfor jordbruket. Eksempelvis kan det gis tilskudd til felles fjøs, etablering av løsdrift o.l. Det er ikke lagt andre føringer på disponeringen enn de som følger av loven. Midlene fjellstyret disponerer, omfatter også i betydelig grad tilskudd fra grunneierfondet.

I forslaget til ny fjellov har statsallmenningslovutvalget fremmet forslag til en endret fordeling av grunneierinntektene hvor en større andel tilfaller fjellkassa:

Hovudsynspunktet til fleirtalet i utvalet er at alle inntektene frå statsallmenningane må bli i statsallmenningane. Fjellstyret må likevel få ein større del av inntektene enn i dag. Etter den gjeldande fjellova får fjellstyra halvparten av festeinntekter frå hytter og hotell.

Fleirtalet meiner at fjellstyret bør ha halvparten av alle brutto inntekter som skriv seg frå grunnDisponering, og at det også bør gjelde alle avtalar som er etablerte tidlegare.

Eit mindretal går inn for at fjellstyret skal få halvparten av inntektene frå framtidige grunnDisponeringar, etter at kostnadene er trekte frå. Mindretalet meiner at inntekter frå før lova blir sett i kraft, berre skal delast for dei inntektene fjellstyret har i dag, som er frå feste av hytter og hotell.³⁹⁸

Både flertallet og mindretallet er dermed enige om at en større andel av inntektene fra grunnDisponeringer bør gå til fjellstyrene, selv om de skiller lag på to punkt: om fordelingen skal gjelde bare fremtidige grunnDisponeringstiltak eller også dem som allerede er etablert, og om fordelingen skal beregnes etter brutto eller netto inntekter.

Norges Fjellstyresamband mfl. har i e-post til statsråd Sandra Borch vist til det nevnte lovforslaget og til regjeringsplattformen og anmodet om at det fremmes lovforslag om at halvparten av alle grunninntektene går til fjellkassa.³⁹⁹

³⁹⁸ NOU 2018: 11 *Ny fjellov*, s. 23.

³⁹⁹ Norges Fjellstyresamband, brev (e-post) til statsråd Sandra Borch – Endring av fjellovas § 12 – styrking av fjellstyrene, 20. desember 2021.

Fjellova § 12 fjerde ledd har således klare og lettfattelige regler for disponering og fordeling av overskudd. Forvaltningen av fjellkassa ligger til fjellstyrene, som dermed får forvalte inntektene fra de fornybare ressursene i allmenningen etter reglene i nevnte bestemmelse. Grunneierfondet bidrar ikke bare til at Statskog som grunneier *kan* utføre sitt arbeid med forvaltningen av statsallmenningene på en forutsigbar måte, men også til at den *må* det. Disse reglene bidrar til at en betydelig del av grunninntektene går tilbake til lokalsamfunnet, samtidig som grunneier uavkortet må kanalisere midlene fra allmenningen tilbake til allmenningsforvaltningen.

Når det gjelder skogsdriften i statsallmenninger, forvaltes denne av Statskog i samråd med allmenningsstyret etter retningslinjer gitt av departementet, jf. lov om skogsdrift i statsallmenningene § 1-2. Til skogsdriften hører det en allmenningskasse og et allmenningsfond som disponeres av henholdsvis allmenningsstyret og Statskog i fellesskap, jf. § 1-4. Skogforvaltningen i statsallmenningene er nærmere omtalt i punkt 5.1.5.

Om forslaget til Norges Fjellstyresamband og flertallet i statsallmenningslovutvalgets blir vedtatt, innebærer det at en større del av grunninntektene kan disponeres av fjellstyrene. Det vil igjen bety at fjellkassa får tilført flere midler som kan benyttes som støtte til næringsetablering og styrking av næringsgrunnlaget i allmenningsbygdene. Samtidig kan det gi fjellstyrene og lokalsamfunnene et større insitamant til å gi sin tilslutning til naturinngrep som kan bidra til at allmenningens naturgrunnlag eller grunnkapital reduseres.

6.2 Statsgrunnen i Nordland og Troms

6.2.1 Endret bruk av utmark

For statsgrunnen i Nordland og Troms er det ikke gitt egne regler for grundisponering, og dermed endret bruk av utmark i en egen særlov, slik som for statsallmenningene regulert av fjellova. Reguleringene og begrensningene må dermed støtte seg på plan- og bygningsloven og servituttlova.

Som statsforetak ligger Statskog SF under Landbruks- og matdepartementet, jf. Statskogs vedtekter § 4. Foretakets formål er, som alt vist, å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser og annen naturlig tilgrensende virksomhet, jf. Statskogs vedtekter § 2 første ledd. Videre er det et vilkår etter § 2 annet ledd at eiendommene «drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftsjntresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre».

I saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, skal saken skriftlig forelegges departementet før styret treffer vedtak, jf. statsforetaksloven § 23 annet ledd.⁴⁰⁰ Bestemmelsen innebærer at det kan

⁴⁰⁰ Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak.

vedtektsfestes nærmere regler om hvilke saker som skal forelegges departementet etter første punktum. Av Statskogs vedtekter § 8 annet ledd fremgår det:

Statskog SF har fullmakt til å selge innkjøpt eller opprinnelig statseiendom for inntil 30 millioner kroner pr. år, og utover dette selge eiendommer etter fjellovens § 13 annet og tredje ledd. Statskog SF har fullmakt til å kjøpe skogeiendommer for til sammen inntil 30 millioner kroner pr. år. Forslag om kjøp og salg av grunneiendommer ut over dette skal forelegges departementet.

Det er derfor lov om statsforetak samt de ovenfor refererte delene av Statskogs vedtekter som setter rammene for grunn disponering og endret bruk av utmark. I tillegg vil plan- og bygningsloven, herunder kommunenes arealplaner, være et viktig supplerende regelverk. Det er naturlig å anta at også bruksrettshaveres bruk og rettigheter vil kunne sette skranker for endret bruk i medhold av servituttolova § 2 (på liknende måte som fjellova § 12 første ledd gjør i statsallmenningene). Da slike rettigheter i mindre grad er kartlagt og beskyttet gjennom formell lov, er ikke dette like praktisk.

I områder hvor endret bruk kan komme i konflikt med reindrift eller andre deler av samisk kultur som nyter vern etter Grunnloven § 108 og folkerettslige regler Norge er bundet av, vil disse bestemmelsene sette skranker for inngrep. Dette behandles nedenfor. Utover dette må det kunne legges til grunn at Statskog disponerer over statsgrunnen i kraft av grunneierretten.

I tillegg vil plan- og bygningsloven, herunder kommunenes arealplaner, også her kunne sette begrensninger.

6.2.2 Disponering av vederlag ved endret bruk av allmenningen

For statsgrunnen i Nordland og Troms er det som nevnt ikke etablert noen tilsvarende ordning for å regulere grunn disponering og endret bruk av utmark som i statsallmenningene lenger sør i landet. Det er heller ikke, som for de nevnte statsallmenningene, etablert lovfestede ordninger for fordeling av grunn- og bruksrettsinntekter eller for å sikre at overskudd går tilbake til allmenningen gjennom grunneierfond o.l.

Selv om Statskog i 2006 opprettet en støtteordning for prosjekter i Nordland og Troms med visse elementer fra grunneierfondet, kan det synes som om Statskogs mål om at eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat, jf. Statskogs vedtekter § 2, ikke nødvendigvis vil innebære at det økonomiske resultat skal gagne rettighetshaverne. I sitt masteroppgavearbeid fra 2018 konkluderer Marius Mathisen med at:

Selv om Statskog har ulike ordninger hvor de deler ut midler til ulike formål på statsgrunnen i fylkene, er det ingen indikasjoner som antyder at det økonomiske overskuddet tilbakeføres til lokalsamfunnet med den tanke at overskuddet som sådan tilhører de som har opparbeidet rettighetene. Dette setter lokalsamfunnet i disse fylkene i en dårligere situasjon hva gjelder utnyttelse og utvikling av utmarka og næringslivet i kommunen. SRU IIs flertall vil imidlertid at det skal opprettes utmarkskasser for ethvert utmarksstyre, og som skal

forvaltes likt av fjellkassen i statsallmenningen. Dette er et forslag som vil medføre at verdiene i Nordland og Troms tilbakeføres til de rettmessige eiere av verdiene.⁴⁰¹

Det er ikke grunn til å være uenig med Mathisen i denne konklusjonen.

De friere rammene Statskog har til å disponere vederlag, grunnleie etc., kan innebære at det er mer innbringende for Statskog å akseptere eller å delta i inngrepsrelaterte utbyggingsprosjekter som endrer utmarka på statsgrunnen i Nordland og Troms enn i statsallmenningene forvaltet etter fjellova.

6.3 Finnmarkseiendommen

6.3.1 Endret bruk av utmark

Lovgivningen for Finnmark har som vi har sett i punkt 4.3, tidligere vært motivert ut fra å overdra jord (utmark) til landbruksformål. Det har med andre ord vært en utstrakt målsetting om grunn disponering og endret bruk av utmark. Gjennom Finnmarksloven ble det innført restriktive regler for endret bruk av utmark, jf. Finnmarksloven §§ 4, 5 og 10.

En tung materiell skranke for avhending er gitt i Finnmarksloven § 5 annet ledd, som lyder:

Loven her gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dette gjelder også de rettighetene reindriftsutøvere har på slikt grunnlag eller etter reindriftsloven.

Bestemmelsen setter utvilsomt begrensninger for avhending, og Finnmarksloven § 10 må ses i sammenheng med denne.⁴⁰²

I saker om endret bruk av utmark på Finnmarkseiendommens grunn skal Finnmarkseiendommen før vedtak fattes, vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv, jf. Finnmarksloven § 10 første ledd. Sametingets retningslinjer for vurdering av samiske hensyn ved endret bruk av utmark etter § 4⁴⁰³ skal legges til grunn ved vurderingen av samiske interesser etter første punktum.

Også her vil Grunnloven § 108 og folkerettslige regler Norge er bundet av, sette skranke hvis disponeringen av grunn kommer i konflikt med reindrift eller andre deler av samisk kultur og tradisjonelle næringer. Dette behandles nedenfor.

⁴⁰¹ Mathisen, *Allmenningsretten i Nord-Norge*, 2018, s. 104.

⁴⁰² Bull, «Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark», *Lov og Rett* vol. 46, 9/2007, s. 549–551 og Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Oslo 2013, s. 247–248.

⁴⁰³ Forskrift 11. juni 2007 nr. 738: Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark.

6.3.2 Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark

Sametingets retningslinjer, som består av 11 paragrafer, har som formål å sikre at Finnmarkseiendommen og offentlige myndigheter foretar en grundig og forsvarlig vurdering av virkningene for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv før det treffes avgjørelse i saker om endret bruk av utmark i Finnmark. På den måten skal retningslinjene bidra til å sikre naturgrunnlaget for, samt sikre videre utvikling av, samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Det skal ifølge retningslinjene også sikre en bærekraftig bruk og forvaltning av dette naturgrunnlaget på samenes egne premisser.

Virkeområdet for retningslinjene er angitt i § 2. Det er statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter samt Finnmarkseiendommens behandling av saker om endret bruk av utmark i Finnmark. Retningslinjene kommer ikke til anvendelse ved statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheters vedtak om endret bruk av utmark som er i samsvar med vedtatt arealplan, dersom retningslinjene ble fulgt under vedtakelsen av arealplanen.

De overordnede prinsippene for vurderingen er gitt i retningslinjene § 4, som slår fast at det må tas hensyn til de kulturelle særegenhetene som ligger til grunn for den tradisjonelle samiske bruken av utmark når det vurderes hvilke virkninger vedtaket vil kunne få for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv:

Det planlagte tiltaket må vurderes opp mot den bruken samiske utmarksbrukere har av det aktuelle området, og de konsekvensene det vil få for denne bruken. Tradisjonell praksis og kunnskaper knyttet til bruken av meahcci/utmark vil være en sentral del av grunnlaget for vurderingen. Det skal tas særlig hensyn til hvilke virkninger tiltaket vil få for samisk tradisjonell bruk av området eller ressursene. Det skal legges til grunn at selv små tiltak kan innebære betydelig skade og svekke bærekraften for samisk bruk av meahcci/utmark. Det skal tas hensyn til tidligere og andre aktuelle tiltak i samme bruksområde, og til den samlede effekten av slike tiltak.

Videre er forutgående konsultasjoner med rettighetshavere, brukere av området og berørte samiske interesser i området et vilkår før endret bruk av utmark kan skje, jf. retningslinjene § 4 tredje ledd. De berørte kan samtykke i forslaget og kan samtidig stille vilkår for iverksettelsen av planen og den videre utviklingen av tiltaket som må oppfylles for at de kan anses for å ha samtykket. I de tilfeller der det ikke foreligger samtykke fra de berørte interesser, skal nytteverdien av planen eller tiltaket som medfører endret bruk av utmark, alltid vurderes mot de ulempene planen eller tiltaket har som materielt grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv.

I tilfelle det gjelder større endringer eller endret bruk av store områder som kan være av vesentlig betydning for samisk kultur, samfunnsliv, reindrift, utmarksbruk eller næringsliv, skal Sametinget konsulteres, jf. retningslinjene § 4 fjerde ledd.⁴⁰⁴

Man kan merke seg at regulering av vassdrag, etablering av vindkraftparker og gruvedrift er spesifikt nevnt. Det er også større sports- og fritidssentre eller annen lignende utnyttelse av ikke

⁴⁰⁴ Jf. sameloven § 4-1 og ILO-konvensjon nr. 169 art. 6, 7 og 15.

fornybare ressurser. I motsetning til i fjellova er det ikke tatt forbehold om at grunndisponeringstiltak ikke kan igangsettes om de *medfører vesentlig skade* for noen som har bruksrett.

Om Finnmarkseiendommen skal fatte vedtak om endret bruk, må den følge nokså kompliserte avstemningsregler. Vedtak krever tilslutning fra minst fire styremedlemmer dersom hele mindretallet begrunner sitt standpunkt i hensynet til samisk kultur, reindrift, utmarksbruk mm., vurdert på bakgrunn av Sametingets retningslinjer, jf. Finnmarksloven § 10 annet ledd. Dersom flertallet ikke utgjør flere enn fire, kan et samlet mindretall i løpet av styremøtet kreve at saken forelegges for Sametinget. Dersom Sametinget ikke godtar flertallets vedtak eller unnlater å behandle saken innen rimelig tid, kan et samlet flertall i styret kreve at Finnmarkseiendommen forelegger saken for Kongen, som avgjør om vedtaket skal godkjennes. Godkjennelse av vedtaket har virkning som styrevedtak.

Dersom et forslag om endret bruk av utmark som enten gjelder bare Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana kommuner eller gjelder bare resten av Finnmark, får tilslutning fra tre og bare tre styremedlemmer, kan tre styremedlemmer samlet kreve at saken behandles en gang til, jf. Finnmarksloven § 10 tredje ledd. Ved denne behandlingen deltar ikke det siste styremedlemmet valgt av Troms og Finnmark fylkesting dersom saken gjelder endret bruk av utmark i Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger eller Tana kommuner. Gjelder saken endret bruk av utmark i resten av Finnmark, deltar ikke det siste styremedlemmet valgt av Sametinget som ikke representerer reindriften. Saken avgjøres med alminnelig flertall. Dersom det blir besluttet endret bruk av utmark med tilslutning fra tre og bare tre styremedlemmer og hele mindretallet begrunner sitt standpunkt i hensynet til samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv vurdert på bakgrunn av Sametingets retningslinjer, kan et samlet mindretall i løpet av styremøtet kreve at saken forelegges for Sametinget. Paragraf 10 annet, tredje og fjerde punktum gjelder tilsvarende.

De refererte reglene i § 10 første til fjerde ledd gjelder tilsvarende for saker om avhending og bortleie av utmark eller rettigheter i utmark. Bestemmelsene i paragrafen her gjelder ikke for saker etter kapittel 3, som gjelder forvaltningen av fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn.

Vedtak om avhending av fast eiendom som er truffet med tilslutning fra mindre enn fire styremedlemmer, må godkjennes av Sametinget og fylkestinget. Første punktum gjelder ikke for avhending av eiendommer som er fradelte ved offentlig delingsforretning og som er utlagt til bebyggelse og anlegg i planer etter plan- og bygningsloven, eller fradelte tomter som er bebygd, jf. Finnmarksloven § 10 sjettede ledd.

Det må etter dette sies at tross omfattende regelverk, vilkår om ivaretagelse av samiske hensyn og krav om konsultasjoner kan det spørres om reglene gir et like godt vern mot endret bruk av utmark som reglene i fjellova gir, da Finnmarksloven ikke tar forbehold om at

grunn disponeringstiltak ikke kan igangsettes om de *medfører vesentlig skade* for noen som har bruksrett.

At Grunnloven § 108 og folkerettslige regler som Norge er bundet av, sette skranker for grunn disponeringen, tilsier imidlertid at vernet er ivarettatt.

6.3.3 Disponering av vederlag for endret bruk av utmark i allmenningen

Finnmarksloven har ikke regler om fordeling av vederlag for bruk på Finnmarkseiendommens grunn. Av forarbeidene fremgår det at det ikke er et formål med virksomheten å opparbeide et overskudd som kan deles ut.⁴⁰⁵

Loven har likevel en bestemmelse om det, noe som er regulert i Finnmarksloven § 14. Den lyder slik:

Dersom Finnmarkseiendommen i bankinnskudd, kontanter og lignende har aktiva som fratrukket eventuell gjeld overstiger det som trengs av reserver for å sikre driften, kan styret beslutte at overskuddet helt eller delvis skal utbetales til Troms og Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller allmennyttige formål. Overskudd som deles ut til fylkeskommunen eller allmennyttige formål, skal komme Finnmarks innbyggere til gode.

Reglene er svært enkle, legger få føringer på styret og preges vel nettopp av forutsetningen om at det ikke er et formål med virksomheten å opparbeide et overskudd som kan tilbakeføres til rettighetshaverne.

Det heter videre i forarbeidene at adgangen til å dele ut overskudd er meget snevert.⁴⁰⁶ Den er ikke knyttet til regnskapsmessig overskudd, men til et overskudd av bankinnskudd, kontanter og lignende fratrukket gjeld og det som trengs av reserver for å sikre driften. Med hensyn til sistnevnte må det bero på en skjønnsmessig vurdering hvor store reserver som trengs. Dette er et av de spørsmål kontrollkomiteen må vurdere når den skal ta stilling til et forslag fra styret om å dele ut overskudd.

Det heter videre i den meget omfattende forarbeidsbegrunnelsen at departementet ser det som en fordel at adgangen til å dele ut overskudd ikke baseres på en vurdering av verdien av andre eiendeler enn bankinnskudd mv., og at det ikke åpnes for utdeling av overskudd i en situasjon der Finnmarkseiendommen har et solid regnskapsmessig overskudd, men samtidig har gjeld som overstiger verdien av bankinnskudd mv. På den måten unngår man at Finnmarkseiendommen utbetaler overskudd i en situasjon der en drastisk forverring av driftsresultatet kan føre til at anleggsmidler må realiseres for å dekke eksisterende gjeld.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*, s. 130.

⁴⁰⁶ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 131.

⁴⁰⁷ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 130.

Videre heter det at som en sikring mot at Finnmarkseiendommens formue svekkes ved salg av fast eiendom og utdeling av overskudd, bestemmes det i annet punktum at det bare kan utbetales overskudd i den grad beholdningen av bankinnskudd mv. overstiger Finnmarkseiendommens salgsgevinster ved salg av fast eiendom. Det siktes her til Finnmarkseiendommens samlede salgsgevinster regnet fra opprettelsen.

Inngangsverdien ved beregningen av salgsgevinster vil i utgangspunktet være lik null siden Finnmarkseiendommen overtar eiendommene vederlagsfritt fra Statskog SF. Til fradrag i de samlede salgsgevinstene kommer Finnmarkseiendommens investeringer i fast eiendom. Hvis Finnmarkseiendommen f.eks. selger tomten til mange som har festetomt på Finnmarkseiendommens grunn, vil det medføre en salgsgevinst. Først dersom beholdningen av bankinnskudd mv. overstiger denne gevinsten, kan det bli spørsmål om utdeling av overskudd.

Hvis Finnmarkseiendommen på den annen side f.eks. har ervervet eller oppført et kontorbygg, skal denne investeringen trekkes fra gevinsten før beholdningen av bankinnskudd mv. og de samlede salgsgevinstene sammenlignes. På den måten unngår en at eiendomstransaksjoner reduserer Finnmarkseiendommens formue ved å skape rom for overskuddsutbetalinger. Finnmarkseiendommens regnskaper må føres slik at en beholder oversikt over Finnmarkseiendommens samlede salgsgevinster og samlede investeringer i fast eiendom regnet fra den dag Finnmarkseiendommen overtok eiendommene fra Statskog SF.

Som vist i punkt 4.3.5, kan utdeling av overskudd bare skje til fordel for Troms og Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller allmennyttige formål som kommer innbyggerne i fylket til gode. Oppregningen er som også vist, uttømmende slik at Finnmarkseiendommen ikke kan beslutte å utbetale overskudd til andre enn de bestemmelsen angir. Det heter videre at dersom utviklingen skulle vise at det er ønskelig at Finnmarkseiendommen deler ut overskudd til kommunene, kan det åpnes for det ved en senere lovendring.

Av forarbeidene fremgår det videre at Finnmarkseiendommen står fritt til å vurdere om et eventuelt overskudd skal utbetales, og hvem som i så fall skal tilstås midler. For utdelinger til Sametinget og fylkestinget som ikke har sammenheng med konkrete formål, kan det imidlertid være naturlig at utdelingen skjer etter en forholdvis fast og omforent fordelingsnøkkel.

At Finnmarkseiendommen forvalter sitt overskudd nokså fritt, kan gi Finnmarkseiendommen et initiativ til å investere i tiltak som bidrar til inngrep og endret bruk av utmark.

6.4 Terskelen for inngrep i naturgrunnet for samisk kultur

6.4.1 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27

Norge er konstitusjonelt og folkerettslig forpliktet til å beskytte samisk kultur.

For Finnmarkseiendommen og forvaltningen i medhold av Finnmarksloven fremgår dette av Finnmarksloven § 1, som har en direkte forankring til det vern som ligger i Grunnloven og folkeretten.⁴⁰⁸ Men også uten en slik direkte henvisning foreligger denne beskyttelsen og

⁴⁰⁸ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 120. Se for øvrig punkt 3.3.4 ovenfor.

inngrepsvernet for de tradisjonelle samiske bruksområdene, noe bl.a. HR-2021-1975-S (Fosen) med tydelighet viser.

Konstitusjonelt ligger vernet i Grunnloven § 108, som lyder slik:

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Mer praktisk interesse har FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 13. september 1972 og ble ved ikrafttreden 23. mars 1976 rettslig forpliktende for Norge. Gjennom menneskerettsloven ble konvensjonen inkorporert i norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning i 1999.⁴⁰⁹ Om det i klagesak mot Norge blir fastslått brudd på en konvensjon som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov, er det grunnlag for gjenåpning, jf. tvisteloven § 31-3.

Når det gjelder vern mot inngrep i samisk kultur, herunder det materielle grunnlaget for slik kultur, som reindrift og reinbeiteområder utvilsomt er, er det FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 som er av interesse. Den lyder i norsk sammenheng slik:

I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Av SP artikkel 27 om minoriteters rett til å utøve sin kultur, herunder også mot inngrep i kulturens materielle grunnlag, følger det at det foreligger *en terskel* for omfanget av lovlige inngrep i bl.a. reindriftsområder. Om denne er passert, vil inngrepet medføre konvensjonskrenkelse og dermed brudd på norsk lov.

Artikkel 27 innebærer dermed at selv om et ekspropriasjonsinngrep «tvillaust er til meir gagn enn skade», slik det er formulert i oereigningslova § 2 annet ledd,⁴¹⁰ og den som rammes får «full erstatning», jf. Grunnloven § 105, vil det likevel ikke være lovlig om det krenker etniske, religiøse eller språklige minoriteters rett til å utøve sin kultur. Som etnisk og språklig minoritet er samene beskyttet av bestemmelsen.⁴¹¹

Det er ikke tvilsomt at samisk reindrift faller inn under kulturbegrepet eller at landområder benyttet til slik reindrift er en del av det materielle grunnlaget for samisk kultur, og som sådan er vernet av bestemmelsen.⁴¹² Det kan her også vises til forarbeidene til reindriftsloven, hvor det

⁴⁰⁹ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) §§ 2 og 3.

⁴¹⁰ Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oereigning av fast eigeedom (oereigningslova).

⁴¹¹ HR-2021-1975-S avsnitt 101, HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 95 og HR-2017-2428-A (Sara) avsnitt 55.

⁴¹² CCPR General Comment No. 23, avsnitt 7.

fremgår «at adgangen til å ekspropriere reindriftsrett vil kunne påvirkes av folkerettslige regler som beskytter samene som urfolk».⁴¹³

Selv om både FNs menneskerettskomite og Høyesterett har drøftet hvor terskelen for krenkelse går i flere inngrepssaker,⁴¹⁴ har spørsmålet ikke vært klargjort i norsk rett. Det kan bl.a. forklares ut fra at betraktningene har vært nokså generelle, samtidig som faktum i de aktuelle sakene ikke helt har matchet forholdene i Norge.

I fem saker har Høyesterett tatt stilling til om artikkel 27 er krenket. Den siste av disse er HR-2021-1975-S (Fosen).⁴¹⁵ Den klargjør terskelen for inngrep, som vi skal se på i det følgende.

6.4.2 Terskelen for når et inngrep kan foretas – utbytte av kulturforankret næring

Fosen-saken gjelder bygging av et stort vindkraftverk innenfor det samiske reinbeiteområdet.⁴¹⁶ Det er et omfattende industrielt inngrep som rammer reindriften til to sørsamiske reindriftssiidaer. SP artikkel 27 stiller som nevnt opp en terskel for hvilke inngrep som kan vedtas innen forvaltningens skjønn. Ettersom artikkelen har forrang fremfor annen lovgivning, vil vedtak om konsesjon være ugyldig dersom denne terskelen er passert.

For å ta stilling til hvor terskelen for krenkelse ligger, benytter Høyesterett praksis fra Menneskerettskomiteen, og da særlig Poma Poma-saken, hvor inngrepet hadde «a substantive negative impact» på kulturutøvelsen.⁴¹⁷ Etter å ha oversatt «substantive» med «vesentlig» eller «betydelig», uttaler førstvoterende at «min *konklusjon* [er] at det vil foreligge en krenkelse av rettighetene etter SP artikkel 27 dersom inngrepet fører til vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse» (avsnitt 119, uthevet av førstvoterende). Videre behøver ikke inngrepet å være så alvorlig som i Poma Poma-saken.

Terskelen er altså høy, men ikke så høy som artikkelens ordlyd peker på idet det ikke trenger å foreligge total nektelse. Verd å merke seg er at Høyesterett ikke bare vektlegger konsekvensene

⁴¹³ Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindriftsloven)*, s. 53. Se også Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030*, s. 51.

⁴¹⁴ Rt. 1982 s. 241 (Alta); Rt. 2001 s. 769 (Selbu); Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen); Rt. 2003 s. 1013 (Reinøya); Rt. 2004 s. 1092 (Stongland); Rt. 2006 s. 1382 (Utsi); HR-2016-1587-U; HR-2017-1230-A (Hjertind); HR-2017-2247-A (Reinøya); HR-2017-2428-A (Sara); HR-2018-456-P (Nesseby); HR-2018-862-U (Fosen, hvor SP artikkel 27 ble anført, men ikke drøftet av Høyesterett) og HR-2018-872-A (Femund).

⁴¹⁵ De øvrige er Rt. 1982 s. 241; Rt. 2004 s. 1092 (Stongland); HR-2017-2247-A (Reinøya) og HR-2017-2428-A (Sara).

⁴¹⁶ Se også Øyvind Ravna, «SP artikkel 27 og norsk urfolksrett etter Fosen-dommen», *Lov og Rett*, 7/2022, s. 440 – 458 og Norges institusjon for menneskerettigheter, Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder, <https://www.nhri.no/2022/menneskerettslig-vern-mot-inngrep-i-samiske-bruksomrader> (15.08.22)

⁴¹⁷ Se sakene referert i kapittel 2.

av det aktuelle inngrepet, men legger til grunn at inngrepet må ses i sammenheng med andre tiltak, både tidligere og planlagte, hvor det er *den samlede effekten av tiltakene* som er avgjørende for om det foreligger krenkelse (avsnitt 119).

For å drøfte hvor terskelen for inngrep konkret går, er utgangspunktet at det er *kulturutøvelsen* som er vernet i artikkel 27. Høyesterett påpeker at reindriften er en form for vernet kulturutøvelse og samtidig en måte å livnære seg på, noe som gjør at økonomien i næringen er høyst relevant for vurderingen av om det foreligger krenkelse. Denne må ifølge Høyesterett vurderes konkret i den enkelte sak. Førstvoterende uttaler at artikkel 27 vil «i alle fall være brutt hvis en reduksjon av beitearealet fratrar reineierne muligheten til å fortsette med noe som naturlig kan karakteriseres som næringsvirksomhet» (avsnitt 134).

Selv om det uttales at forholdet må drøftes konkret i den enkelte sak, viser vurderingen til Høyesterett at terskelen for krenkelse i reindriftssammenheng, jf. formuleringen «vil artikkel 27 i alle fall være brutt», utvilsomt er overskredet om inngrepet medfører at reineierne fratras muligheten til å drive næringsvirksomhet, underforstått reindrift med levelig økonomisk utbytte. Dette viser også på at terskelen etter en konkret vurdering kan ligge lavere, uten at førstvoterende gjør nærmere rede for det.

Et sentralt moment i vurderingen er at den sørsamiske kulturen er særlig sårbar, og at reindriftsnæringen er bærebjelken for så vel kultur som språk. Etter å ha uttalt at inngrepet ikke fører til en total nektelse av reindriften på Fosen, konkluderer førstvoterende, etter en samlet vurdering, med «at vindkraftutbyggingen vil ha en vesentlig negativ effekt på deres mulighet for å dyrke denne kulturen» (avsnitt 141). Uten tilfredsstillende avbøtende tiltak foreligger det dermed en krenkelse av SP artikkel 27, og konsesjonsvedtaket vil i så fall være ugyldig (avsnitt 144). Dermed må det drøftes om avbøtende tiltak kan hindre krenkelse.

6.4.3 Konsultasjoner, deltakelse og samtykke

Før vi ser på Høyesteretts vurdering av avbøtende tiltak, er det relevant å se på Høyesteretts vurdering av betydningen av konsultasjoner. Selv om konsekvensene av tiltaket veier tyngst ved vurderingen av om artikkel 27 er krenket, har det «betydning om minoriteten har blitt konsultert underveis i prosessen» (avsnitt 120). Samtidig er det ikke et ubetinget krav at minoritetens deltakelse har virket inn på avgjørelsen. Konsultasjoner er derfor ikke avgjørende, men derimot *en* faktor som inngår i vurderingen av om kulturvernet er krenket: «Er konsekvensene av inngrepet store nok, hindrer det ikke krenkelse at konsultasjoner er gjennomført» (avsnitt 121). Med andre ord kan man ikke konsultere eller avtale seg bort fra en krenkelse.

I Fosen-dommen drøftes ikke betydningen av *fritt forhåndsinformert samtykke*. I HR-2017-2428-A (Sara) uttales det imidlertid at «[i] et slikt tilfelle [som i Poma Poma-saken] synes det klart at krenkelse må konstateres, hvis det ikke er innhentet samtykke fra minoriteten på forhånd» (avsnitt 74). Sammenholdt med det Fosen-dommen (avsnitt 12) og uttalelsen fra Poma Poma-

saken (avsnitt 7.6), kan man slutte at samtykke vil være et høyst relevant moment, men at det neppe alene kan reparere manglende lovlighet av et tilstrekkelig stort inngrep.

Høyesterett finner det klart at de to siidaene som rammes av inngrepet, har partsevne for de spørsmålene Høyesterett skal ta stilling til i saken (avsnitt 110). Dette avklarer langt på vei hvem som har rett til å bli konsultert eller kan avgi samtykke. Ser vi på Poma Poma-saken, uttaler komiteen at «neither the author nor the community to which she belongs was consulted», noe som angir på liknende måte hvem som skal konsulteres. Ser vi på sameloven, som i § 4-2 sier at «[i] saker nevnt i § 4-1 [lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte], har Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser rett til å bli konsultert».

Hvem som utgjør «andre representanter for berørte samiske interesser», er ifølge forarbeidene de som direkte blir berørt av tiltaket.⁴¹⁸ Dette sammenfaller med subjektene nevnt i forrige avsnitt. Samme sted uttaler for øvrig departementet at i større arealsaker vil «Sametinget [...] være en viktig aktør når det gjelder å vurdere helheten i inngrepet, og om det bør tillates». Med dette går departementet langt i å forplikte staten til å innhente samtykke fra Sametinget før større arealinngrep kan gjennomføres.

6.4.4 Ikke rom for forholdsmessighetsvurderinger

I Fosen-dommen slår Høyesterett fast at det ikke er rom for å vurdere storsamfunnet interesser opp mot hensynet til minoriteten: «Ordlyden i artikkel 27 åpner i utgangspunktet ikke for at statene kan foreta en interesseavveining mellom urfolks rettigheter og andre legitime formål. Rettighetene fremstår som absolutte, likevel slik at de kan fravikes ved en nasjonal krisesituasjon, jf. artikkel 4» (avsnitt 124).

Etter å ha gått gjennom relevant praksis, utredninger og litteratur uttaler førstvoterende at:

Det klare utgangspunktet må etter dette være at statene ikke innvilges noen skjønnsmargin etter SP artikkel 27, og at bestemmelsen ikke åpner for en forholdsmessighetsvurdering hvor andre samfunnsinteresser veies mot minoritetens interesser. Dette er en naturlig følge av begrunnelsen for bestemmelsen, da minoritetsbeskyttelsen ville blitt lite effektiv hvis flertallsbefolkningen kunne begrense den ut fra en vurdering av sine legitime behov (avsnitt 129).

Samfunnsinteressene som sådan kan dermed ikke veies mot minoritetens interesser. Når Høyesterett i Fosen-dommen ikke følger statens argument om at det «grønne skiftet» kan rettfærdiggjøre inngrepet (avsnitt 143), kan det ses på som et uttrykk for at det ikke er rom for slik forholdsmessighetsvurdering, og at dette skiftet ikke kan skje på bekostningen av samisk reindrift.

⁴¹⁸ Prop. 86 L. (2020–2021) *Endringer i sameloven mv.*, s. 108.

6.4.5 Avbøtende tiltak må være kulturtilpassede

Avbøtende tiltak som reduserer ulempene ved et inngrep, må som et utgangspunkt tas i betraktning ved vurderingen av om artikkel 27 er krenket. I Fosen-dommen uttales det at slike tiltak kan etter omstendighetene bidra til at inngrepet ikke når opp til terskelen for krenkelse (avsnitt 147). Tiltakene som ble foreslått i saken – vinterføring av reinen – avvek vesentlig fra tradisjonell, nomadisk reindrift. Slik saken er opplyst for Høyesterett, «fremstår det som usikkert om et slikt opplegg er forenlig med reineiernes rett til å utøve sin kultur etter SP artikkel 27» (avsnitt 149). Dette er en viktig erkjennelse, som innebærer at inngrep som avbøtes med tiltak som medfører at samisk reindrift blir til «noe annet» enn nettopp samisk reindrift, lett vil være konvensjonsstridig. Etter dette finner Høyesterett at det er så stor usikkerhet knyttet til lagmannsrettens opplegg med vinterføring at det ikke kan få betydning for om SP artikkel 27 er brutt, hvorefter førstvoterende konkluderer med at konsesjonsvedtaket strider mot reineiernes rettigheter etter konvensjonsbestemmelsen og er etter dette ugyldig (avsnitt 151 og 153).

Det kan etter dette slås fast at avbøtende tiltak som medfører driftsomlegging som avviker vesentlig *fra tradisjonell, nomadisk reindrift*, ikke kan berge lovligheten av et tiltak som ellers vil være krenkende. Det samme gjelder tiltak som på andre måter er lite forenlig med reineiernes rett til å utøve sin kultur. Driftsomlegginger som innebærer permanente perioder med føring eller påtvunget maskinell dyretransport fremfor tradisjonell flytting, selv om dette dekkes økonomisk, vil ikke reparere et krenkende inngrep. Det samme gjelder tiltak som kan utfordre dyrevelferden, slik som å holde reinflokker som er vant til å ha rom rundt seg, på konsentrerte områder over tid eller til å utsette dem for lange maskinelle transporter.

6.4.6 Lærdommen fra Fosen-saken

I Fosen-dommen tar Høyesterett både prinsipielt og konkret stilling til når et inngrep krenker SP artikkel 27. Det gjøres ved å bygge på komitépraksis som tilpasses norsk-samiske forhold. Fosen-dommen tydeliggjør at i Norge vil et inngrep som fører til *vesentlige negative konsekvenser* for muligheten til å utøve en kulturbasert næring, prinsipielt sett være krenkende. Konkret vil det foreligge krenkelse hvis samiske reineierne ikke kan benytte sine vinterbeiter eller på andre måter ikke utøve sin næring uten vesentlige, ikke-tradisjonelle avbøtingstiltak. Til grunn for sin konklusjon vurderte Høyesterett, utover inngrepets størrelse, fire momenter. Det er 1) de kumulative virkningene av inngrepet, 2) i hvilken grad konsultasjoner har innvirket på beslutningene, 3) om minoriteten fortsatt har økonomisk utbytte av sin tradisjonelle næring, og 4) at eventuelle avbøtende tiltak ikke bidrar til at reindriften avviker vesentlig fra tradisjonell samisk reindrift. Viktigst her er punkt 3.

Høyesterett klargjør også at det ikke er rom for forholdsmessige vurderinger mellom samfunnsnytt og minoritetens kulturvern.

Dommen viser at terskelen for inngrep er høy. Den er imidlertid lavere enn det staten antok i Fosen-saken. Som en enstemmig storkammerdom vil den ha stor betydning for pågående og

fremtidige inngrepssaker i samiske reindriftsområder. I motsetning til på Fosen, hvor det hersket en viss usikkerhet da klargjørende norsk rettspraksis manglet, er slik usikkerhet ikke lenger til stede. Dommen vil ha stor betydning når konsesjonssøknader skal behandles av NVE, Direktoratet for mineralforvaltning eller Olje- og energidepartementet.

6.5 Ekspropriasjon, avgift til grunneier og urfolksvederlag

6.5.1 Ekspropriasjon

Hvordan vederlag for grunninngrep beregnes, kan ha betydning for grunneiers interesse for å akseptere og delta i beslutninger om et inngrep som endrer allmenningen. Det er derfor av interesse å se på disse reglene, som varierer både ut fra hvilken type industrielt inngrep det er tale om, og hvor i landet de finner sted.

Ved ekspropriasjon av grunn og rettigheter har grunneier og bruksberettiget krav på full erstatning for tap og skade vedkommende påføres som følge av inngrepet.⁴¹⁹ Ved inngrep i reindriftssamenes reindriftsrettigheter skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger, jf. reindriftsloven § 4 tredje ledd.

For vindkraft gjelder den alminnelige ekspropriasjonerstatningslova. Ved avtale, eventuelt ekspropriasjon, skal inngrep erstattes etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler, hvor eier og bruksberettiget «skal ha vederlag for avståing av eigedom og for skade eller ulempe på attverande eigedom, alt i samsvar med føresegnene nedanfor», jf. ekspropriasjonerstatningslova § 3. For vannkraftutbygging får grunneieren sammen med alminnelig ekspropriasjonerstatning et tillegg på 25 prosent.⁴²⁰

For mineralvirksomhet er det egne hjemler for ekspropriasjon i minerallova §§ 37 og 38. Erstatning for mineralinngrep reguleres i § 39. Her heter det i første ledd at ved ekspropriasjon av rett til å utvinne forekomst av grunneiers mineraler etter § 37 andre ledd bokstav a (forekomst av grunneiers mineraler), fastsettes erstatningen på grunnlag av markedspris og uavhengig av påregnelighetskravet i ekspropriasjonerstatningslova §§ 5 og 6. Erstatningen skal settes til en avgift per utvunnet enhet av mineralet hvis ikke særlige grunner taler mot dette. Det kan fastsettes en minsteavgift som skal betales uavhengig av produksjonens størrelse.

Ved ekspropriasjon etter § 37 første ledd (forundersøkelse), andre ledd bokstav b og c (nødvendig grunn) og § 38 (undersøkelse) skal det ytes erstatning etter ekspropriasjonerstatningslova.

⁴¹⁹ Grunnloven § 105 og lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eigedom (ekspropriasjonerstatningslova) § 3.

⁴²⁰ Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) § 51 annet ledd.

6.5.2 Grunneieravgift og urfolksvederlag

For mineralutvinning skal det beregnes avgift til grunneier. Den skjer på ulike måter avhengig av om man er i eller utenfor Finnmark. For utvinning av forekomster av statens mineraler utenfor Finnmark skal grunneieren ha en årlig avgift på 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes. Avgiften for det enkelte år forfaller til betaling 31. mars året etter, jf. mineralloven § 57 første ledd. Er det flere grunneiere i utvinningsområdet, fordeles avgiften mellom dem på grunnlag av det areal hver av dem eier i utvinningsområdet.

I statsallmenningene går denne avgiften til statens grunneierfond, mens den for statsgrunnen i Nordland og Troms går direkte inn i regnskapet til Statskog SF. Det er ikke vedtatt regler som sikrer at en del av nytteverdien går til vedkommende urfolk, noe Norge er forpliktet til, jf. ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 15, som i annet ledd sier at «[n]år det er mulig, skal vedkommende folk ha del i nytteverdien av slik virksomhet».

I Finnmark er grunneieravgiften forhøyet. Ifølge mineralloven § 58 kan departementet ved forskrift fastsette en høyere årsavgift for utvinning av statens mineraler på Finnmarkseiendommens grunn enn angitt i § 57 første ledd. Dette er fastsatt i forskrift til mineralloven § 5-6 om forhøyet grunneieravgift ved drift på statens mineraler i Finnmark, hvor det fremgår at «[p]å Finnmarkseiendommens grunn skal det i tillegg til den ordinære grunneieravgiften betales en forhøyet grunneieravgift på 0,25 prosent».⁴²¹

Bestemmelsen har sitt grunnlag i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 annet ledd (se ovenfor) og er en videreføring av bergverksloven § 42.⁴²² Det kan imidlertid innvendes at avgiften ikke går til «vedkommende folk», som i dette tilfellet er representert ved Sametinget, men derimot til antatt grunneier, som er Finnmarkseiendommen. I NOU 2022: 8 Ny minerallov har lovutvalget søkt å rette på dette ved at tiltakshaver, utover vederlag tap som følge av mineralvirksomheten etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler, i tradisjonelle samiske områder også skal yte et vederlag til samene som urfolk, fordelt mellom Sametinget og den siidaen som har retten til området der mineralutvinningen skjer, med 25 prosent til Sametinget og 75 prosent til siidaen.⁴²³ Det er videre en forutsetning at inngrepet ved mineralvirksomheten ikke krenker SP artikkel 27.⁴²⁴

For vind- og vannkraftinngrep er det ikke vedtatt regler om urfolksvederlag. Bruksberettigede reineiere o.a. skal derfor ha full erstatning for tap og skade de blir påført, men har etter loven ikke krav på del av et utbytte.

⁴²¹ Forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven.

⁴²² Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) *Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)*, s. 95 og 150, hvor det også vises Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 89 flg.

⁴²³ NOU2022: 8 Ny minerallov, s. 134–135 og 321.

⁴²⁴ NOU2022: 8, s. 132–133.

Oppsummering og konklusjon

I denne boka har vi vurdert de tre ordningene for styring og forvaltning av utmarksområder som har vært eller er eid av staten, og som helt eller delvis omfatter det som kan beskrives som samiske områder. I tillegg har vi vært innom tidligere forvaltning av Finnmark, foreslått (og ikke-vedtatt) forvaltning samme sted samt de ennå ikke behandlede forslagene til Hålogalandslov (NOU 2007: 13) og ny fjellov (NOU 2018: 11). I det følgende presenteres noen funn og konklusjoner.

7.1 Generelt

Vi har i denne boka tatt mål av oss til å beskrive og undersøke forvaltningen av allmenningsområdene det offentlige har hjemmel til i Norge, med andre ord *statsallmenninger forvaltet etter fjellova, statsgrunnen eller statsallmenningene i Nordland og Troms og Finnmarkseiendommen*. Resultatene av undersøkelsen, som i betydelig grad har overrasket oss, viser at til tross for at arealene er av sammenliknbar art, områdene blir brukt på samme måte og det må antas at brukerne har opparbeidede rettigheter til områdene, er disse store utmarksstrekningene i det langstrakte landet vårt, forvaltet på svært ulike måter. Dette funnet har vi valgt å uttrykke i bokas undertittel «*like arealer – ulik forvaltning*». Ulikhetene er så store at det kan spørres om det tidligere ulovfestede prinsippet *om likhet for loven*, som i 2014 ble tatt inn i Grunnloven § 98, her utfordres i for stor grad. Ulikhetene reiser også folkerettslige spørsmål, noe som kommenteres avslutningsvis.

Begynner vi med likhetene, har samtlige tre undersøkte allmenningskategorier i lovs eller i forskrifts form en målsetting om en økologisk forvaltning rettet mot å sikre biologisk mangfold i allmenningene samt å gi allmennheten tilgang til friluftsliv og det som kan karakteriseres som sportsfiske og sportsjakt.

Utover det er det store forskjeller i så vel forvaltningsmessige målsettinger som faktisk styring og forvaltning.

Ser vi på *statens fjell- og utmarksstrekninger i Sør-Norge*, er styring og forvaltning av utmarksressursene, også omtalt som bruksrettighetene, i stor grad lagt til lokalsamfunnet gjennom de kommunalt oppnevnte fjellstyrene. Statskog SF har, tross sin eierposisjon, en tilbaketrukket rolle som grunnforvalter, hvor oppgavene i stor grad er å støtte opp om den lokale forvaltningen, det lokale næringslivet og ivaretagelsen av allmenningsområdene. At forvaltningen er delt mellom staten og lokalbefolkningen, hvor fjellstyrene forvalter de fornybare naturressursene mens staten forvalter grunnen, innebærer at lokalbefolkningen via fjellstyrene får stor innflytelse på

forvaltningen, eksempelvis av jakt og fiske. Dette gjelder både faktiske og rettslige reguleringer samt økonomiforvaltningen. Fjellstyret har ifølge fjellova rett til å gi tillatelser, fatte vedtak, sette vilkår for vedtakene, samtykke og fastsette nærmere regler om forvaltningen, herunder hvordan bruken skal eller bør gjennomføres.

En rettesnor for fjellstyreforvaltningen er hensynet til de bruksberettigede og lokalsamfunnet. At fjellstyrene har adgang til å fatte vedtak og gi tillatelser mm., viser at den lokale myndigheten er vidtrekkende. Likeledes at reglene i forvaltningsloven er gjort gjeldende for fjellstyrene, jf. fjellova § 10.

Fjellstyrene, hvor bygdas jordbrukere er representert, forvalter også jordbrukernes spesifikke rettigheter til beite og setring grunnet i alders tids bruk. Selv om jorda i statsallmenningene som hovedregel ikke kan avhendes, kan fjellstyrene gjøre unntak for allmenningsgrunn som er dyrket eller som skal brukes som gardsbruk. Det må her sondres mellom jordbruksjord til etablering av ny driftsenhet og det som nok er vanligst, nemlig utvisning av tilleggsjord. Utvisning av seter og tilleggsjord er regulert i fjellova §§ 18 og 19. Fjellstyret kan etter disse bestemmelsene vedta at jordbruker med beiterett i statsallmenning skal få utvist seter og dyrkingsjord. Når det gjelder nyetableringer, er det naturlig å ta utgangspunkt i Statskog SFs vedtekter, som i § 8 sier at Statskog SF har fullmakt til å selge innkjøpt eller opprinnelig statseiendom for inntil 30 millioner kroner i året. Brukere har dermed muligheter til å kunne kjøpe jordbruksjord eller jord til annen næringsvirksomhet så lenge det ikke strider mot arealplaner, annen lovgivning eller forvaltningspraksis, og så lenge det ikke krenker mulige rettighetshavere slik som de reindriftsberettigede.

Allmenningsberettigede jordbrukere har også rett til hogst og trevirke på et selvstendig rettsgrunnlag. Disse rettighetene er forvaltet av Statskog i samråd med allmenningsstyrene (som består av de virkesberettigede).

Sammenlikner vi forvaltningen av *fjell- og utmarksstrekninger i Nordland og Troms* med forvaltningen av tilsvarende strekninger i Sør-Norge, ser vi at staten også her eier store allmenningsområder. Sammenlikningen er ikke irrelevant; det dreier seg om et areal på 26 300 km², altså ganske nøyaktig samme størrelse som de sørnorske statsallmenningene, brukt av nordnorske bønder og utmarksbrukere på en måte som ikke er ulik måten allmenningene lenger sør brukes på. Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms kom i 1990 til at disse områdene er statsallmenning, dog uten virkesrett. Men i motsetning til i de sørnorske statsallmenningene, hvor den bruksberettigede lokalbefolkningen gjennom fjellstyrer og allmenningsstyrer får delta i forvaltningen av de fornybare ressursene som jakt, fiske og fangst, bufebeite og hogst, forvaltes ressursene i Nordland og Troms enhetlig og samlet av Statskog SFs foretaksstyre uten lokal deltakelse. Det samme gjelder de jordbruksrelaterte rettighetene, hvor det er opp til Statskogs styre å fatte beslutningene om utvisning av seter og tilleggsjord til jordbrukere som sokner til allmenningen. De bruksberettigede i disse områdene har heller ikke fått anerkjent sine rettigheter til de nevnte naturressursene.

Den kanskje største forskjellen ligger likevel i økonomiforvaltningen. For mens de lokalt oppnevnte fjellstyrene i Sør-Norge får disponere store deler av allmenningens inntekter gjennom forvaltningen av fjellkassa og tilskudd fra statens grunneierfond, noe som igjen kommer det lokale næringslivet til gode, finnes det ingen sammenliknbare ordninger for statsallmenningene i Nordland og Troms. Som nevnt har utmarkskommunene Bardu og Beiarn tatt initiativ til å opprette kommunale fjellstyrer. Denne opprettelsen, som er bestridt av staten, er som nevnt ovenfor nå brakt inn for domstolene.

I *Finnmark* har det forholdsvis nylig skjedd et historisk skifte i eierskapet, idet den tidligere umatrikulerte grunnen i 2006 ble overført til Finnmarks befolkning. Denne grunnen, omtalt som *Finnmarkseiendommen*, forvaltes av et organ med samme navn, som inntil rettskartleggingen er gjennomført, også står som eier av hele denne allmenningen. Med et historisk skifte og et moderne lovverk som hensyntar Norges folkerettslige forpliktelser overfor det samiske urfolket, skulle man tro at folk i Finnmark skulle få delta i forvaltningen av naturressursene, og ikke minst i avkastningen av dem, på samme måte som befolkningen i Sør-Norge deltar når det gjelder de bruksberettigede statsallmenningene der. Men det er på langt nær tilfellet.

Finnmarkseiendommen, som representerer folket i Finnmark, forvalter allmenningen gjennom ett enhetlig styre oppnevnes av Troms og Finnmark fylkesting og Sametinget i fellesskap, samt gjennom en administrasjon med vide fullmakter. Området, som forvaltes enhetlig, utgjør om lag ca. 46 000 km², med andre ord et areal nesten to ganger så stort som samtlige 93 statsallmenninger forvaltet etter fjellova. Dette betyr igjen at det er liten tilknytning mellom det styrende organet og de lokale brukerne av allmenningen og dermed med dem som har opparbeidet rettigheter i de spesifikke bygdebruksområdene, idet brukerne har lite annen innflytelse på forvaltningen enn den de utøver når de avgir stemme ved fylkestings- og/eller sametingsvalgene. Finnmarkseiendommen har dermed ikke den samme rettighetsmessige forankringen til å forestå styring og ressursforvaltning som fjellstyrene i statsallmenningene.

Ser vi på de jordbruksrelaterte rettighetene, hadde Finnmark tidligere en lovgiving som aktivt støttet opp om jordbruket, hvor også jordbruksinteressene var representert i det såkalte jordsalgsstyret. Finnmarksloven endrer på dette. Hovedregelen nå er at jord ikke lenger skal avhendes. Finnmarksloven § 10 åpner likevel for avhending til jordbruksformål. Myndighet til å beslutte avhending ligger til Finnmarkseiendommens styre (hvor jordbruksinteressene ikke er spesifikt representert). Vedtak om avhending som er fattet med tilslutning fra mindre enn fire styremedlemmer, må i tillegg godkjennes av Sametinget og Troms og Finnmark fylkesting, jf. Finnmarksloven § 10 sjette ledd. Sametingets retningslinjer for vurdering av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark, jf. Finnmarksloven § 4, skal legges til grunn når betydningen av slik avhending for samiske interesser vurderes. Det kan synes som om Finnmarksloven nedprioriterer jordbruksinteresser, sammenliknet med både tidligere lovverk og andre næringsinteresser i fylket.

At Finnmarkseiendommens administrasjon har vide fullmakter, også på det politiske og strategiske plan, samtidig som styret er underlagt selvpålagte begrensninger når det gjelder å rådføre seg med og la seg bli instruert av oppnevningsorganene, begrenser de folkevalgtes mulighet til å delta i forvaltningen.

Den manglende muligheten lokalsamfunnene og de bruksberettigede har til å delta i beslutnings- og forvaltningsprosessene, gjør at forvaltningen av allmenningssgrunnen i Finnmark har langt flere likhetstrekk med Statskogs forvaltning i Nordland og Troms enn med forvaltningen av statsallmenningene i Sør-Norge. At Finnmarkseiendommen i rettstvister med Finnmarks befolkning om bruks- og eiendomsrett til grunn og ressurser har valgt å forankre sine påstander i statens tidligere disposisjoner, viser at organet ikke har funnet en selvstendig rettslig plattform for sin forvaltning grunnet i de rettigheter Finnmarks befolkning har opparbeidet gjennom alders tids bruk, og som Finnmarksloven § 5 ivaretar, men tvert imot grunner sin rett i statens tidligere svært kontroversielle eiendomsrett. Dermed blir det også lett å se på Finnmarkseiendommen som statens rettsuksessor heller enn et organ som hjemler sin rett og sin forvaltning i finnmarkingenes opparbeidede rettigheter. Finnmarkslovmodellen blir dermed heller ikke, slik det var forutsatt av Stortinget, en modell som åpner for samisk og lokal deltakelse i forvaltningen. At Finnmarkseiendommen ikke har noe årsmøte eller annet overordnet organ⁴²⁵ å forholde seg til, slik Samerettsutvalget foreslo i 1997, forsterker dette.

Samerettsutvalget forslag til Finnmarkslov, framsatt i NOU 1997: 4, fremstår på flere områder som bedre rettslig begrunnet enn den vedtatte loven idet rettshaverne, på samme måte som i statsallmenningene, gis direkte innflytelse på styring og forvaltning. En vesentlig forskjell mellom Finnmarksloven på den ene siden og Samerettsutvalgets forslag for Finnmark på den andre er at førstnevnte *mangler* et styreorgan med lokal tilknytning for å forvalte fornybare ressurser som fiske, jakt, beite og hogst. Samerettsutvalget foreslo et slikt organ, kalt *utmarksstyret*, som skulle velges blant de bruksberettigede og således ha den nødvendig rettslige forankringen for å begrunne en slik forvaltning.

Det gjenoppnevnte Samerettsutvalgets forslag til Hålogalandslov, fremmet i NOU 2007: 13, og som ennå ikke er ferdigbehandlet av departementet, fremstår som en mellomløsning. Samerettsutvalget erkjenner at lokalbefolkningen har opparbeidede rettigheter til fornybare utmarksressurser, men tar ikke fullt ut konsekvensen av det ved å legge opp til en rettighets- og brukerstyrt forvaltning på kommune-, bygde- eller allmenningsnivå. Sammenliknet med finnmarkslovmodellen har ordningen likevel større rettslig legitimitet idet styringen i noe større grad er knyttet til rettshaverne og forvaltningsmyndighet fordeles mellom grunneierorganet og brukergrupper som et stykke på veg er utgått av rettighetshavere.

At forvaltningsgrensene ikke vil følge naturlige allmennings- eller bygdebruksområder, innebærer dog at det ikke vil vært direkte forbindelse mellom rettshavere og styret. Rettslig sett

⁴²⁵ Finnmarkseiendommens kontrollkomité, jf. Finnmarksloven § 16, er ikke et slik overordnet organ med representativ legitimitet.

kan det være betenkelig. Når Samerettsutvalget ikke foreslår en lokal forvaltning slik det gjorde for Finnmark, betyr det at lokale utmarksbrukere og kanskje særlig jordbrukerne vil komme dårligere ut enn det de gjør i Sør-Norge. At Samerettsutvalget argumenterer med at «det vil medføre en unaturlig oppsplitting å legge denne administreringen helt ned på kommunenivå»,⁴²⁶ synes å ha en faglig svak forankring. Forslaget fremstår heller som et kompromiss basert på en slags «festnede forhold-logikk» da det tidligere ikke har vært utmarks- eller fjellstyrer i disse områdene.

Denne kritikken må imidlertid dempes noe fordi Samerettsutvalget måtte ta hensyn til både de samiske reindriftsutøverne som ikke ønsket slike lokale forvaltningsenheter, et mindretall i utvalget som frontet det sistnevnte syn, og et annet mindretall som ønsket å beholde Statskog i Nordland og Troms. At utvalget erkjenner at rettighetene «har tilhørt den befolkningen som har bodd i og brukt dette området», og at lovforslaget har et formål om en tilbakeføring til denne tilstanden, er i alle tilfeller et oppgjør med festnede rettsoppfatninger. At flertallet også foreslår å lovfeste en begrenset rett for jordbrukere til trevirke på allmenningsrettslig grunnlag, er et eksempel på vilje til å styrke jordbrukernes rettsstilling. Likevel kan det bemerkes at det ikke finnes noen gangbar rettslig begrunnelse for ikke å anerkjenne fulle allmenningsrettigheter til trevirke, slik det med kløkt ble gjort for bygdene i det tidligere Nord-Trøndelag fra 1926.

7.2 Økonomiforvaltning

Den kanskje største forskjellen i forvaltningen ligger i reglene for distribusjon og fordeling av avkastningen fra allmenningene. Vi har derfor funnet å omtale det i et eget avsnitt her. Reglene i fjellova §§ 11 og 12 om fjellkasse og inntektsfordeling synliggjør konklusjonen i forrige avsnitt om at lokalsamfunnene i de sørnorske statsallmenningene har langt større innflytelse på forvaltningen enn lokalsamfunnene lenger nord i landet. Samtidig bidrar de materielt sett til at de bruksberettigede og lokalsamfunnet tilknyttet den aktuelle allmenningen i stor grad får delta i økonomiforvaltningen og distribusjonen av overskuddet i allmenningen. Reglene sørger også for at avkastningen går tilbake til allmenningen og dens nærområde. Innenfor gitte lovmessige føringer får lokalsamfunnet også delta i beslutninger om hvordan inntektene og overskuddet skal benyttes i lokalmiljøet til støtte for det lokale næringslivet.

Konkret er det de kommunalt oppnevnte fjellstyrene som avgjør hvordan overskuddet i fjellkassa skal anvendes. Er overskuddet større enn det som trengs for tiltak i allmenningen, kan det overskytende benyttes til formål som styrker næringsgrunnlaget i bygdene som sokner til allmenningene. Etter samtykke fra departementet er det også mulig å distribuere overskuddet til allmenntilretteleggelse i disse bygdene. I tillegg mottar næringslivet knyttet til allmenningen et ikke ubetydelig beløp årlig fra Statskogs grunneierfond.

⁴²⁶ NOU 2007: 13, s. 687.

Økonomiforvaltningsreglene som gjelder for allmenningene forvaltet etter fjellova, viser at allmenningenes avkastning følger prinsippet om at verdiene av ressursene skal tilbakeføres til allmenningen, lokalsamfunnet og det lokale næringslivet. At de enkelte statsallmenningene er forholdsvis små arealmessig, understreker dette.

For befolkningen som er tilknyttet Finnmarkseiendommen og statsgrunnen i Nordland og Troms, finnes det støtteordninger en kan søke om for å få del i noe av overskuddet. Men verken for Finnmarkseiendommen eller statsgrunnen i Nordland og Troms finnes det regler som sikrer at de bruksberettigede og lokalsamfunnene kan delta i beslutninger om hvordan allmenningens avkastning skal anvendes. Det finnes heller ikke regler som sikrer at avkastningen av naturressursene i nærområdet kommer tilbake til området hvor den er skapt. Og det er ikke snakk om ubetydelige verdier; som vi har sett utgjør avkastningen av elgjakt, laksefiske og festeinntekter store beløp. Allmenningseieren har dessuten store inntekter fra fallrettigheter; inntekter som lokalbefolkningen gjennom grunneierfondet får del av i de sørnorske allmenningene.

Man kunne eksempelvis se for seg en fordelingsnøkkel hvor deler av avkastningen i allmenningen gikk til de enkelte kommunene innen allmenningen, basert på arealstørrelse eller avkastning, for videre distribusjon til det lokale næringslivet. Denne muligheten er ikke anvendt, og ser vi på Finnmarksloven, er det endatil i proposisjonen til loven s. 130 satt en uttrykkelig sperre for slik distribusjon idet det heter at «[d]ersom utviklingen skulle vise at det er ønskelig at Finnmarkseiendommen deler ut overskudd til kommunene, kan det [kun] åpnes for det ved en senere lovendring». Dog skal det nevnes at proposisjonen samme sted åpner for utbetaling av overskudd til Sametinget og fylkestinget (utenom konkrete formål) «etter en forholdsvis fast og omforent fordelingsnøkkel». Tross betydelige inntekter har Finnmarkseiendommen, som nevnt ovenfor, aldri utbetalt overskudd.

Proposisjonen peker samme sted også på at Finnmarkseiendommen kan overlate deler av forvaltningen av de fornybare ressursene til kommunene. Tilskudd til kommunenes forvaltning vil da ikke være utdeling av overskudd etter § 15. Det samme gjelder eventuelle tilskudd til kommunenes forvaltning av bestemmelsen i § 24 om særskilt rett til lokal utnyttelse der loven legger førsteinstansbehandlingen til kommunene. Slike tilskudd er ikke utdelt av Finnmarkseiendommen.

7.3 Hensyn til samisk kultur og samisk deltakelse i forvaltningen

Bakgrunnen for denne boka er som nevnt forskningsprosjektet *Forvaltning av land og naturressurser i Sápmi*. Målsettingen om å beskrive og undersøke forvaltningsordninger for offentlig eid utmark i Norge må dermed ses i sammenheng med forskerprosjektets mål om å analysere og utrede modeller for forvaltning av land og naturressurser i de tradisjonelle samiske

områdene i Norge, herunder i hvilken grad samisk kultur, tradisjoner og rettsoppfatninger vektlegges i forvaltningen.

Det er derfor naturlig å si noe særskilt om hvordan de tre undersøkte forvaltningsordningene ivaretar hensynet til samisk kultur og samisk deltakelse i forvaltningen. Starter vi med statsallmenningene forvaltet etter fjellova, er de forvaltet etter en lov vedtatt i 1975; i en tid da samerett ikke var en juridisk disiplin og samisk kultur og rettsspørsmål ennå ikke hadde fått nevnbart oppmerksomhet hos våre lovgivere. Selv om forvaltningspraksis på noen områder strekker seg lenger enn det loven krever, gjenspeiler dette dagens forvaltning idet den samiske innflytelsen begrenser seg til at departementet kan fastsette at reindriften skal være representert i fjellstyret med ett eller to medlemmer, jf. fjellova § 3 sjette ledd. Gjennomgangen viser at både de som har rett til allmenningsbruk som jordbrukere, og jakt-, fiske- og friluftinteressene er bedre hensyntatt i fjellova, og dermed større deltakelse i forvaltningen, enn reindriftsinteressene. Fjellova er dermed neppe i samsvar med Norges gjeldende folkerettslige forpliktelser, og utformingen kan best forklares med at lovbestemmelsen ble vedtatt i 1975.

Det må også gjentas at lovgiver har hatt god tid til å sørge for at lovgivningen her blir i samsvar med Grunnloven og internasjonale rettsforpliktelser idet det gjenoppnevnte Samerettsutvalget for 15 år siden foreslo en rekke bestemmelser for bedre å ivareta den samiske reindriften i statsallmenningene, bl.a. ved å sikre representasjon i fjellstyrene og å stille opp strengere begrensninger for grunn disponeringstiltak og avhending av allmenningsgrunn. Som vist ovenfor, har Statsallmenningslovutvalet i 2018 foreslått at det skal være obligatorisk representasjon av reindriftnæringen i fjellstyret og at det skal gjøres vurderinger av hvordan tiltak i statsallmenningene vil påvirke reindriften.

Når det gjelder statens grunn i Nordland og Troms, foreslo det gjenoppnevnte Samerettsutvalget i 2007 en rekke lovregler for å sikre en betydelig samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og naturressurser. Forslagene er ikke fulgt opp av departementet, og samisk deltakelse er ikke lovregulert eller iverksatt på annen måte, utover at Statskog på eget initiativ har vedtatt at dets foretaksstyre skal ha et samisk styremedlem. Statskogs styre er imidlertid underlagt politisk kontroll fra regjering og landbruksminister, noe som her kan ha en viss betydning.

Forvaltningen av Finnmarkseiendommen bygger på en moderne lov som er et resultat av den same- og folkerettslige utviklingen som skjøt fart de siste to tiårene av 1900-tallet. I formålsbestemmelsen (§ 1) er det slått fast at loven skal legge til rette for at grunn og naturressurser forvaltes til beste for innbyggerne i Finnmark og *særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv*. Videre fremgår det av lovproposisjonen s. 120 at «[e]t hovedformål med loven er at grunn og naturressurser i Finnmark fylke skal forvaltes på en slik måte at den samiske kultur kan bevares og videreutvikles». Formålet om at grunn og naturressurser særlig skal forvaltes som grunnlag for samisk kultur,

reindrift mm., legger sterke føringer på forvaltningen og sikrer rettslig sett at hensynet til samisk kultur og samisk deltakelse i forvaltningen ivaretas.

I praksis består denne ivaretagelsen av at Sametinget oppnevner tre av seks medlemmer til Finnmarkseiendommens styre, at Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsnivå av endret bruk av utmark skal bedømmes, jf. Finnmarksloven § 4, og at det er spesifikke regler for endret bruk av utmark, jf. Finnmarksloven § 10, som kommer til anvendelse. Finnmarksloven § 5 sikrer videre at de kollektive og individuelle rettighetene samene har opparbeidet til grunn i Finnmark gjennom langvarig bruk av land og vann, blir ivaretatt, at loven ikke kan gjøre inngrep i rettigheter som samer (og andre) har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk, og at omfanget og innholdet av slike rettigheter skal utredes og avgjøres av en egen kommisjon og en særdomstol.

Slik sett er både ivaretagelsen av samisk kultur og rettigheter, og den samiske deltakelsen i forvaltningen, langt bedre ivaretatt i Finnmark enn i de øvrige sammenliknbare områdene i Nord- og Midt-Norge. Noe annet ville da også vært svært overraskende, sett ut fra bakgrunnen for at Finnmarksloven ble vedtatt og satt i kraft.

Deltakelsen i forvaltningen og hensynet til samisk kultur kan imidlertid begrenses av byråkratiske regler for oppnevning av styremedlemmer til Finnmarkseiendommen, samt av retningslinjene styret selv har vedtatt og som begrenser Sametingets mulighet til å instruere styremedlemmene og dermed ivareta det samiske folkevalgte organets vilje.

Selv om hensyn til samisk kultur og deltakelse er bedre ivaretatt i Finnmark enn i de øvrige delene av landet, kan det reises spørsmål ved om loven er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser og i særdeleshet ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og 15, samt SP artikkel 27, idet de samiske lokalsamfunnene verken får delta i forvaltningen av de fornybare naturressursene eller får anerkjent eiendomsrett til sine tradisjonelle områder.

7.4 Avslutning

Oppsummert er forvaltningen av statsallmenningene i Sør-Norge, innbefattet Trøndelag, i langt større grad enn forvaltningen av allmenningene i Nordland, Troms og Finnmark forankret i lokalsamfunnene og de bruksberettigede. Dette synliggjøres ved at statsallmenningene i Sør-Norge, som består av ca. 26 000 km², er forvaltet av hele 93 fjellstyrer. For Nordland og Troms forvalter Statskog SFs foretaksstyre alene et areal på samme størrelse, og går vi til Finnmark, forvalter Finnmarkseiendommens styre, også med liten grad av lokal tilknytning, et areal på ca. 46 000 km² eller mer enn 80 prosent av den samlede statsgrunnen i Norge.

For de tradisjonelle samiske områdene innebærer det at de samiske lokalsamfunnene og rettighetsbærerne, heri inkludert reindriftsinteressene, knapt nok får delta i beslutningsprosesser og annen forvaltning av naturressursene i sine lokale tradisjonsområder. I stedet må de, for det tidligere Finnmark fylkes del, ha tillit til at Sametinget (og Troms og Finnmark fylkesting) ivaretar interessene gjennom oppnevning av medlemmer til Finnmarkseiendommens styre.

Gjennomgangen ovenfor peker på at dette ikke fungerer godt i praksis da interne retningslinjer for styret i betydelig grad stenger for dialog og instruksjon, samtidig som Sametingets styremedlemmer kun periodevis har flertall i styret.

Ser vi på Nordland og Troms, må de samiske lokalsamfunnene og rettighetsbærerne ha tillit til at Statskog tar de rette beslutningene for den samiske befolkningen, herunder også reindriften. Selv om Statskog har gitt plass til en samisk representant i foretaksstyret og til en viss grad har involvert Norske Reindriftssamers Landsforbund i forvaltningen, gjenstår det mye før dette kan karakteriseres som reell samisk deltakelse i forvaltningen.

Dermed kan det slås fast at det kun er i statsallmenningene forvaltet etter fjellova og lov om skogsdrift i statsallmenningene at lokalsamfunnene og de bruksberettigede i stor grad har mulighet til å delta i styring og forvaltning av den nærliggende utmarka, samt at det allmenningsrettslige grunnsynet uttrykt i proposisjonen til fjellova om at bruk og nærhet til ressursene skaper rett, og at verdiene av ressursene skal tilbake til lokalsamfunnet, bare kommer til uttrykk der. Likeledes at allmenningene ikke skal være en kilde til inntekt for staten. Men som vi har sett, eksisterer det ikke folkerettslig forsvarlige ordninger for å ivareta samisk deltakelse i forvaltningen av statsallmenninger og statlig grunn i Troms og Finnmark.

Gjennomgangen synliggjør også flere paradokser. Ett er at selv om folk i Finnmark har fått anerkjent sin eiendomsrett til den usolgte grunnen i fylket, har de mindre innflytelse på styringen av grunn og fornybare naturressurser, herunder disponering av allmenningens overskudd, enn den del av befolkningen som har bruksrett i statsallmenningene i Sør-Norge.

Et annet paradoks er at lokalbefolkningen som sokner til statsallmenningene i Nordland og Troms, knapt nok har noen formell innflytelse på forvaltningen, mens befolkningen som sokner til statsallmenningene i Sør-Norge, forvalter de fornybare naturressursene fullt ut.

Et siste paradoks er at interessene til lokalbefolkningen som sokner til statsallmenningene i Sør-Norge, sikres på å en utmerket måte (om vi ser bort fra samiske interesser) gjennom et tilpasset lovverk, selv om myndighetene i svært liten grad har folkerettslige forpliktelser til å la disse bruksberettigede lokalsamfunnene delta i forvaltningen av «land og vann». Men i de områdene hvor Norge har den typen folkerettslige forpliktelser overfor samene etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og 15, samt SP artikkel 27, er slik deltakelse sikret på en svært mangelfull måte.

Referanser

Litteratur

- Angell, Svein, «Retten til land, vatn og vilt. Framveksten av eit forvaltningssystem for norske høgfjellsområde», *Historisk tidsskrift* 2009, s. 429–452.
- Aslaksen Ravna, Helge, *Rettslige rammer for Finnmarkseiendommens grunn- og ressursforvaltning*, Universitetet i Oslo, 2021.
- Borge, Ole Chr. og Kristian S. Myrbakk, «Samiske rettsforhold i Finnmark og Statskog SF», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, vol. 111, 1998, s. 182–285.
- Borgnes, Jan, *Statsallmenninger og fjellstyreforvaltning*,
https://utmark.org/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2003-3/art/Borgnes_utmark_3_2003.html
(17.01.22).
- Brandt, Fr., *Tingsretten, fremstillet efter den norske Lovgivning*, Kristiania 1867, 3. utg. 1892.
- Brækhus, Sjur og Axel Hærem, *Norsk tingsrett*, Universitetsforlaget, Oslo 1964.
- Brøgger, Fredrik Chr., «Hålogalandsloven; Naturbruk uten naturvern i nord», *Nytt norsk tidsskrift* nr. 1–2 2010, s. 231–37.
- Bull, Kirsti Strøm, «Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark», *Lov og Rett* vol. 46, 9/2007, s. 545–560.
- Danmarkshistorien 2011, «Rentekammeret», <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/rentekammeret/> (14.05.22)
- Eriksen, Gunnar, *Alders tids bruk*, Fagbokforlaget, Bergen 2008.
- Falkanger, Thor, *Fjellevens anvendelse i Nordland og Troms* (utredning for Norges bondelag), 1998 (upubl. 13 s.).
- Falkanger, Thor, *Allmenningsrett*, Universitetsforlaget, Oslo 2009.
- Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 9. utg., Universitetsforlaget, Oslo 2022.
- 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*, Oslo 2009, s. 184–214.
- Gjelsvik, Nikolaus *Norsk tingsret*, Kristiania 1919, 2. utg. Oslo 1926, og 3. utg. v/Erik Solem, Oslo 1936.
- Graver, Hans Petter og Geir Ulfstein, «Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov», 3. nov. 2003.
- Hagen, Stig Gøran, «Bufébeite på statens grunn i Finnmark» i NOU 2001: 34 *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger*
- Hansen, Tore: «Fylkesutvalg», Store norske leksikon på <https://snl.no/fylkesutvalg> (05.05.22).
- Hardin, Garrett, «The Tragedy of the Commons», *Science* 1968, vol. 162, s. 1243–1248.
- Iversen, Jens, «Ommatrikuleringen av Finnmark», *Posisjon*, 14, nr. 4 2006, s. 6–7.
- Jebens, Otto, (tittel), vedlegg til NOU 1993: 34, s. 119–120.

- Meinich Olsen, K., *Norsk almenningsret*, Gyldendal 1928.
- Mathisen, Marius, *Allmenningsretten i Nord-Norge. I hvilken grad har lokalbefolkningen og de med opparbeidede bruksrettigheter*, Det juridiske fakultet, UiT, 2018
- NRK, Bønder sjokkert over at de nektes å kjøpe jord, http://www.nrk.no/kanal/nrk_sami_radio/1.3040599 (11.11.21).
- Norges Fjellstyresamband, Generelle bestemmelser vedrørende elg- og hjortejakt i statsallmenning.
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press 1990.
- Ravna, Øyvind, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Gyldendal 2013.
- Ravna, Øyvind, «Kongelige disposisjoner på 1600-tallet og betydningen for bygdefolks adgang til å eie og forvalte utmark i Nord-Norge», *Ottar* nr. 2/2014, s. 19–25.
- Ravna, Øyvind, «Nye bidrag til eiendomshistorien i Finnmark», *Heimen* 1/2017, s. 6–27.
- Ravna, Øyvind, *Same- og reindriftsrett*, Gyldendal, Oslo 2019.
- Ravna, Øyvind, «Den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark: Jordfelleskap fremfor statlig eiendom?», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2-3/2020, s. 230–236.
- Ravna, Øyvind, «Jordinndelingene i Finnmark: var de Norges eldste offentlige utskiftninger?», *Kart og Plan* 1-2/2021, s. 79–86.
- Ravna, Øyvind, «SP artikkel 27 og norsk urfolksrett etter Fosen-dommen», *Lov og Rett*, 7/2022, s. 440–458.
- Ravna, Øyvind, «Nye perspektiver på retten til jorda i Finnmark», under publisering i *Historisk tidsskrift*.
- Robberstad, Magnus, *Om allmenning og høgfjell i Nordland og Troms*, vedlegg til Innstilling fra fjellovkomiteen (1969).
- Sandvik, Gudmund, «Europeisk rettshistorie i mellomalderen», *Jussens Venner*, 6–7/1989.
- Sandvik, Gudmund, «Statens grunn i Finnmark. Et historisk perspektiv», vedlegg 1 til NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*, s. 334–380.
- Scheel, Herman *Forelæsninger over norsk Tingsret*, Kristiania 1912,
- Schiefloe, Asm., *Hovedlinjer i Norsk almenningsrett*, Oslo 1955.
- Skillingstad, Trond Gunnar, *Statskog i nord og i sør*, se <https://www.statskog.no/nyheter/stat-i-nord-og-sor> (05.05.22).
- Spilling, Knut, Av Finnmarkens skogret, Bilag til *Norsk retstidende* 1919, no. 4–6.
- Stenseth, Geir, *Almenningens janusansikt*, Gyldendal, Oslo 2005.
- Tank, Gunnar, *Om betydningen af ordet bygdeallmenning*, Kristiania 1912.
- Taranger, Absalon, *Fremstilling af de Haalogalandske almenningers retslige stilling*, Bodø 1892.
- Tønnesen, Sverre, *Retten til jorden i Finnmark – Rettsreglene om den såkalte 'Statens umatrikulerte grunn' – en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter*, Institutt for offentlig rett, skrift 3/1972, Universitetsforlaget, Bergen 1972.
- Utgård, Karl Arne, «Ny fjellov høver godt i Nordland og Troms», *Nordlys* 25. juni 2021.
- Wulff, Geir, «Umatrikulert grunn er blitt til 'opprinnelig statseiendom'», *Sågat* 23. juni 1993.

Offentlige dokumenter, utredninger, forarbeider etc.

Finnmarkseiendommen, Styreprotokoller 2007–2018.

Finnmarkseiendommen, saksfremlegg, på innsyn.fefo.no (styreprotokoller etter 1. juni 2018).

Finnmarkseiendommen, Giisá – støtteordninger for et evende Finnmark, se <https://www.fefo.no/giisa/> (03.05.22).

Finnmarkseiendommen, Retningslinjer for styret av FeFo, vedtatt av styret i FeFo 26.06.2017, revidert av styret 18.09.2018, revisjon vedtatt av styret 28.11.2018.

Finnmarkseiendommen, Reglement for Finnmarkseiendommen, Fremlagt som styresak 46/2011, 61/2011, endring plt. 9 Sak nr. 11/00429, se <https://www.fefo.no/om-fefo/retningslinjer-for-fefo-2/reglement-for-finnmarkseiendommen.6649.aspx> (03.05.22).

Finnmarkseiendommen, Småviltjakt, se <https://www.fefo.no/jakt/smavilt> (05.05.22)

Finnmarkseiendommen, Årsregnskap for Finnmarkseiendommen 2020, se https://www.fefo.no/_f/p1/ic1cf2ee7-b3d7-4628-b8b3-fe75efc2f9bf/arsregnskap-2020-finnmarkseiendommen.pdf (05.05.22).

Finnmarkseiendommen, Retningslinjer landbrukssaker. Retningslinjer for FeFo sin behandling av landbrukssaker, vedtatt av styret 3.–4. februar 2009 (styresak 07/2009). Justert av direktøren 18. desember 2018, <https://www.fefo.no/om-fefo/retningslinjer-for-fefo/retningslinjer-landbrukssaker.2937.aspx> (11.11.21).

Finnmarkseiendommen, Retningslinjer storviltjakt, Fastsatt av styret i møte 25.02.2014, med seinere endringer i møte 21.04.2017 (sak 38/2017). https://www.fefo.no/_f/p1/id83ca37d-d7e5-4e5d-8026-a92a910f0b93/retningslinjer-for-elgjakt-pa-finnmarkseiendommen-2014-revidert-2017.pdf

Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok, bind 1

Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (1962)

Innstilling fra Reindrifstlovkomitéen (1966)

Innst. O. nr. 39 (1974–75) Innstilling fra landbrukskomiteen om lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).

Innst. S. nr. 158 (1991–92) Innstilling fra landbrukskomiteen om omorganisering av Direktoratet for statens skoger. (St.prp. nr. 52)

Innst. O. nr. 80 (2004–2005) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).

Innst. 360 S (2015–2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke og endringer i lov om forandring av rikets inndelingsnavn.

Landbruksdirektoratet, Ressursregnskap for reindriftnæringen (For reindriftsåret 1. april 2020–31. mars 2021), Rapport nr. 32/2021,

Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030.*

Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping.*

Norges Fjellstyresamband; <https://www.fjellstyrene.no/om-fjellstyresambandet-1> (11.11.21)

NOU 1974: 8 Tromsdalstindområdene

NOU 1975: 17 Fagervolltraktene.

NOU 1977: 16 Storheimfeltet.

NOU 1977: 29 Mofjellet og Svartisfeltet.

NOU 1980: 40 Saltdalfeltene.

NOU 1980: 41 Tysfjordfeltet.

NOU 1981: 20 Tjeldsundfeltet.

NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling.

NOU 1985: 32 Revisjon av allmenningslovgivningen.

NOU 1993: 34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark.

NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur.

NOU 2007: 13 Den nye sameretten.

(NOU 2007: 13 Den nye sameretten. Kortversjon: Oversikt over hovedtrekkene i utredningen fra Samerettsutvalget.)

NOU 2007: 14 (innarbeides i tekst)

NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.

NOU 2018: 11 Ny fjellov.

Norges institusjon for menneskeettigheter, **Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder**, <https://www.nhri.no/2022/menneskerettslig-vern-mot-inngrep-i-samiske-bruksomrader/> (15.08.22).

NSD Forvaltningsdatabasen, Finnmark jordsalgskontor, <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/19637/endringshistorie> (17.06.21)

NSD Forvaltningsdatabasen, Statskog SF, <http://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/19801/endringshistorie> (03.05.22).

NSD Forvaltningsdatabasen, Statte AS, <https://www.nsd.no/polsys/data/en/forvaltning/enhet/52931> (03.05.22).

NUT 1969: 1 Innstilling om Lov om utnyttelse av rettigheter og herligheter i statsalmenningene (fjellogen)

Ot.prp. nr. 32 (1908) Angaaende utferdigelse av en lov om ordning av retsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v.

Ot.prp. nr. 52 (1918) Om lov om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens allmenninger.

Ot.prp. nr. 1 (1954) Om lov om opphevelse av lov av 8. august 1908 om ordning av retsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v.

Ot.prp. nr. 48 (1963–64) Om lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke.

Ot.prp. nr. 32 (1973–74) Om lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsalmenningane (fjellova)

Ot.prp. nr. 9 (1976–77) Om lov om reindrift.

Ot.prp. nr. 59 (1984–85) om utmarkskommisjon for Nordland og Troms.

Ot.prp. nr. 37 (1991–92) Om A) Lov om bygdealmenninger. B) Lov om skogsdrift m.v. i statsalmenningene. C) Lov om opphevelse av og endringer i gjeldende lovgivning om almenninger m.v.

Ot.prp. nr. 38 (2000–2001) Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven).

Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).

Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) Om lov om reindrift (reindriftsloven).

Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).

Prop. 130 LS (2015–2016) om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke.

Prop. 86 L. (2020–2021) Endringer i sameloven mv.

Såmediggi/Sametinget, Sametingets ILO-rapport 2018 for perioden 1. juni 2013 til og med 31. mai 2018.

Statskog, Fjelltjenesten, se <https://www.statskog.no/om-statskog/fjelltjenesten> (05.05.22).

Statskog, Statsallmenninger, <https://www.statskog.no/eiendom/statsallmenninger>.

Statskog, Statskogfondet for Nordland og Troms, se <https://www.statskog.no/statskogfondet/sok-statskogfondet> (25.05.22).

Statskog, Statskogs eiendommer, se <https://www.statskog.no/eiendom/statskogs-eiendommer> (03.05.22).

Statskog, Statskogs historie, <https://www.statskog.no/om-statskog/statskogs-historie> (03.05.22).

Statskog, Styreinstruks for styret i Statskog, <https://www.statskog.no/om-statskog/styret-i-statskog> (10.05.22).

Statskog, Vedtekter for Statskog, <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet> (03.05.22).

Statskog, Eierstyring og selskapsledelse, <https://www.statskog.no/om-statskog/eierstyring-og-selskapsledelse> (14.01.22).

Statskog, Statskogfondet for Nordland og Troms, <https://www.statskog.no/statskogfondet/sok-statskogfondet> (05.05.22).

Statskog, Et fremtidig Statskog. Rapport fra prosjektgruppe nedsatt på foretaksmøte 11. juni 2003, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ld/prm/2004/0520/ddd/pdfv/212952-statskog_rapport_endelig.pdf (05.05.22).

Statskog, Årsregnskap og Årsrapport 2020, se Proff Regnskap.

St.meld. nr. 19 (1958)

St.prp. nr. 1 (1991–92)

St.prp. nr. 52 (1991–92)

Brev mm

Finnmarkseiendommen til Landbruks- og matdepartementet, 00032 S 421.0, 10. januar 2008, www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Brev/Brev_fra_Finnmarksdommeren_av_100108.pdf (sist besøkt 11. november 2021).

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til Norges Jeger- og Fiskerforbund, 4. juni 2012.

Justisdepartementet v/statsråden til justiskomiteen, 14. juni 2004, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 64.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Norsk Friluftsliv, 22. juni 2017.

Landbruks- og matdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark, ref. 200701507-/ASU, 4. januar 2008, se www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Brev/brev_rammevilkaar_finnmark_040108.pdf (sist besøkt 2. januar 2010).

Norges Fjellstyresamband (e-post) til statsråd Sandra Borch – Endring av fjellovas § 12 – styrking av fjellstyrene, 20. desember 2021.

Norges Fjellstyresamband, Norges Bondelag, Utmarkskommunens sammenslutning, Beiarn kommune, brev til statsrådene Sandra Borch i Landbruks- og matdepartementet og Bjørn Arild Gram i Kommunal- og distriktsdepartementet «Anmodning om møte om lokal forvaltning av statsgrunn i Nordland og Troms», datert 9. mars 2022.

Ravna, Øyvind, «Statskog SFs forvaltning og ivaretagelse av samiske interesser og rettigheter», e-post til Statskog SF v/konsernadvokat Rune Trana 5. januar 2022.

Statskog SF v/ konsernadvokat Rune Trana «Statskog SFs forvaltning og ivaretagelse av samiske interesser og rettigheter» til leder av GoSápmi-prosjektet Øyvind Ravna, 7. mars 2022.

Personlige meddelelser

Borgnes, Jan, e-post om bruksrettigheter, antall allmenningsstyrer og andre forhold vedrørende statsallmenningene, 29. juli 2022.

Lande, Torgeir, e-post om forvaltning av storviltjakt i statsallmenningene, 31. mai 2022.

Nystø, Sven-Roald Nystø, tidligere sametingspresident, meddelelse under vitneopptak for Høyesterett, sak HR-2018-456-P (Nesseby), Vadsø, 10. oktober 2017 (hentet fra Ø. Ravna, Same- og reindrifftsrett, 2019).

Olli, Jan, direktør Finnmarkseiendommen, e-poster om arealoppgave for Finnmarkseiendommen og flere spørsmål om forvaltning økonomi mm., 19. og 26. april 2022 og 8. august 2022

Trana, Rune, konsernadvokat Statskog SF, e-poster om Statskog SFs forvaltning og ivaretagelse av samiske interesser og rettigheter mm. 7. og 11. mars, 1. og 5 april 2022.

Asbjørnsen, Einar, leder av utmarksavdelingen i Finnmarkseiendommen, e-post om Finnmarkseiendommens forvaltning av jakt og fiske, 29. juni og 10. august 2022.

Lover

Magnus Lagabøtes Landslov av 1274.16

Kong Christian IVs Norske Lovbog 160416

Kong Christian Den Femtis Norske Lov 15. april 1687

NL 3-1216

NL 3-12-1.....16

NL 3-12-3.....16, 37, 45

NL 3-12-4.....16

NL 3-12-6.....37

NL 3-12-8.....16

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

§ 98.....140

§ 105.....92, 115, 133, 138

§ 10872, 73, 92, 114, 124, 127, 128, 130, 132

Lov 20. august 1821 nr. 2, angaaende det beneficerede Gods (opphevet)

§ 38.....104

Lov 12. oktober 1857 indeholdende Bestemmelser om Almindingsskove (opphevet)..... 18

Lov 12. oktober 1857 nr. 6 om Jords og Skovs Udskiftning af Fællesskab (opphevet)..... 18

Lov 22. juni 1863 om avhendelse av Statens jord i Finmarkens landdistrikt (jordsalgsloven)
(opphevet)45

Lov 22. juni 1863 om Skovvæsenet (skogloven) (opphevet)..... 18

Lov 13. mars 1882 nr. 3 om Utskifting m.v. (opphevet)..... 18

Lov 2. Juni 1883 angaaende Lapperne i de forenede Kongeriger Norge og Sverige
(felleslappeloven) (opphevet)53

Lov 25. juli 1897 indeholdende Tillægsbestemmelser angaaende Lapperne og Rensdyrdriften
inden de søndenfor Finmarkens Amt liggende Landsdele (tillegglappeloven) (opphevet) 53

Lov 22. mai 1902 nr. 7 om afhændelse af statens jord og grund i Finmarkens amts landdistrikt
(jordsalgsloven) (opphevet)45

§ 1.....46

Lov 8. august 1908 nr. 6 om ordning av retsforholdene vedkommende statens høifjeldsgrund m.v.
(høifjellsloven) (opphevet)..... 18

§ 2.....19

Lov 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn (opphevet)

Lov 12. mars 1920 nr. 5 om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens
almenninger (fjelloven) (opphevet)15, 20, 30, 60, 62, 102

§§ 1–3.....	19
Lov 12. mai 1933 nr. 3 om reindrift (opphevet).....	53, 54
Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven).....	49
§ 1.....	57
§ 1a.....	116
§ 2.....	57
§ 19.....	58
Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova)	
§ 2.....	133
Lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsløven) (opphevet)	
.....	117, 120
§ 2.....	115, 116
Lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameige (sameigeløva)	
§ 2.....	28
§ 3.....	28
Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsløven)	60, 98, 141
§ 27.....	50
kap. VI.....	92
Lov 29. november 1968 um særlege råderettar over framand eiendom (servituttlova) ...	64, 65, 126
§ 2.....	104, 127
Lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksløven) (opphevet)	
§ 42.....	139
Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)	
§ 1.....	19, 30, 63, 105
§ 2.....	21, 22, 59, 61, 62, 78, 113
§ 3.....	23, 41, 60, 62, 75, 77, 104, 146
§ 10.....	60, 141
§ 11.....	82, 91, 125, 144
§ 1213, 39, 63, 82, 103, 104, 123, 124, 125, 127, 144	
§ 13.....	104, 112, 124, 127
kap. IX.....	61
kap. IX–XII.....	77
§ 15.....	28, 49, 75, 102, 103, 108

§§ 15–17.....	61, 102
§ 16.....	103, 104
§ 17.....	103
kap. X.....	61, 103
§ 18....	28, 61, 103, 108, 109, 124, 141
§ 19.....	61, 103, 110, 113, 141
§ 20.....	103, 110
§ 21.....	103, 108, 109, 110
§ 22.....	103, 109, 110
kap. XI.....	61, 78
§ 23.....	22, 59, 78, 79, 84, 89
§§ 23–27.....	61, 78
§ 25.....	77, 79, 86, 90
§ 26.....	77
kap. XII	61, 81
§ 28.....	22, 59, 61, 78, 81, 90
§§ 28–32.....	61, 81
§ 29.....	77, 81
§ 30.....	82
§ 32.....	124
Lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift (opphevet).....	55
Lov 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) (opphevet)	46
Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).....	59, 65, 84
§ 31.....	83
Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova)	
§ 3.....	138
§ 5.....	138
§ 6.....	138
§ 37.....	138
§ 38.....	138

Lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal (Trollheimenloven)	55
Lov 7. juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjon for Nordland og Troms (utmarkskommisjonsloven).....	36
§ 2.....	36
Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)	
kap. 4	40
§ 4-1	129, 136
§ 4-2	135
Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetaksloven).....	64
§ 1.....	15
§ 23.....	126
Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven) 59, 65, 86, 95	
§ 4.....	81
§ 18.....	82, 90
§ 22.....	86
Lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger	
§ 1-1	25, 27, 33
§ 2-1	25
§ 2-2	25
§ 2-3	25
§ 2-5	26
§ 5-1	28
§ 6-1	28, 49, 75
Lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningsloven)	113
§ 1-1	105
§ 1-2	60, 126
§ 1-3	105
§ 1-4	14, 126
§ 2-1	28, 104, 105, 106
§ 2-2	22, 105, 106
§ 2-6	106

§ 2-7	106
§ 2-9	106
§ 2-10	106
§ 2-11.....	106
§§ 2-17 til 2-20.....	106
§ 2-21	106
kap. 3	107
§ 3-1	104, 106
Lov 19. juni 1992 nr. 61 om opphevelse av og endringer i gjeldende lovgivning om allmenninger m.v. (privatallmenningsloven)	
	27
Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)	
§ 1.....	106
Lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste (tomtefestelova)	
kap. VI.....	104, 124
Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)	
	133
§ 2.....	133
§ 3.....	133
Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)	
§ 51.....	138
Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)	
	57
Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbruksloven)	
§ 1.....	106
Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)	
§ 1.....	43, 72, 91, 132, 146
§ 3.....	24, 52, 116
§ 4.....	116, 122, 128, 142, 147
§ 5.....	43, 51, 92, 116, 128, 143, 147
kap. 2	42
§ 6.....	116
§ 7.....	68, 70, 71
§ 9.....	69, 70

§ 10.....	116, 128, 129, 130, 142, 147
§ 14.....	100, 131
§ 15.....	43, 99, 100, 145
§ 16.....	70, 143
§ 18.....	117
§ 20.....	97
kap. 3.....	43, 91, 130
§ 21.....	91, 116
§ 22.....	48, 49, 53, 92, 94, 95, 120
§ 23.....	49, 53, 92, 94, 95, 114, 115
§ 24.....	49, 97, 98, 100, 145
§ 25.....	49, 57, 73, 92, 95, 97
§ 26.....	50, 97, 99
§ 27.....	50, 92, 95, 96, 97
§ 28.....	96
§ 28 a.....	96
kap. 5.....	51
§ 29.....	51
§ 34.....	53
§ 45.....	51
§ 49.....	42, 51, 71
Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)	
§ 31-3.....	133
Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrif (reindrifstloven)..... 109, 120	
§ 1.....	56
§ 3.....	56
§ 4.....	24, 55, 56, 105, 138
§ 8.....	59
§ 26.....	78, 79, 83, 86, 92, 94
§ 44.....	56
§§ 51–56.....	56
§ 63.....	24, 63, 104

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).....	58, 126, 127, 130
Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).....	58, 81
§ 1.....	86
Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)	
§ 37.....	138
§ 38.....	138
§ 39.....	138
§ 57.....	138, 139
§ 58.....	139
Lov 21. sep. 2012 nr. 66 om endringer i deltakerloven, havressurslova og Finnmarksloven	51
Lov 14. juni 2013 nr. 45 om endringer i reindrifsløven mv. (avvikling av områdestyrene)	56
Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova).....	28
§ 3-6	28
Lov 20. juni 2014 nr. 51 om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven)	96

Forskrifter

Forskrift 15. juli 1966 nr. 3418 om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn, Finnmark (opphevet).....	120
§ 7.....	122
§ 10.....	120
§ 11.....	120
§ 12.....	121
§ 13.....	120
Forskrift 19. oktober 1979 nr. 4 til lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven). Del. av myndighet	46
Forskrift 27. oktober 1983 nr. 2153 om salg og feste gjeldende for Finnmark jordsalgskontor, Finnmark	
§ 2.....	115
Forskrift 22. juni 1984 nr. 1302 om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning	
§ 4.....	108
§ 5.....	103
kap. 3	108

§ 6.....	108
§§ 6–9.....	108
§ 7.....	103, 108
§ 8.....	109
§ 9.....	109
kap. 4.....	108
§ 10.....	103
§§ 10–11.....	108
kap. 5.....	109
§§ 12–15.....	109
kap. 6.....	109
§§ 16–18.....	109
kap. 7.....	110
§§ 19–23.....	110
§ 20.....	105
§ 22.....	113
kap. 8.....	108
§§ 24–25.....	108
Forskrift 11. juni 2007 nr. 738 Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark	128
§ 2.....	116
Forskrift 29. juni 2007 nr. 787 om opphevelse av forskrifter gitt med hjemmel i lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark	120
Forskrift 20. august 2007 nr. 987 om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning.....	30, 84
§ 1.....	83
§ 2.....	84, 86
§ 3.....	83
§ 4.....	83, 84
§ 7.....	85
§ 9.....	84, 86
§ 10.....	84
§ 11.....	85

§ 15.....	86
§ 18.....	86
Forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven	
§ 5-6	139
Forskrift 11. mars 2021 nr. 681 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning	
§ 1.....	77, 83
§ 2.....	78, 79
§ 3.....	78
§ 8.....	79
§§ 8–11.....	79
§ 9.....	79, 81
§ 13.....	81
§ 15.....	79
§ 18.....	80

Internasjonale konvensjoner

FNs konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP).....	11
art. 4.....	136
art. 2763, 73, 92, 114, 124, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 147, 148	
ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 1989 .11, 47, 48, 50, 51, 52	
art. 6.....	39, 129
art. 7.....	39, 129
art. 14.....	39, 50, 51, 52, 147, 148
art. 15.....	39, 129, 139, 147, 148

Nasjonale rettsavgjørelser

Rt. 1859 s. 655 (hugstrett i Nordland).	31
Rt. 1866 s. 236 (hugstrett i Nordland).	31
Rt. 1885 s. 602 (hugstrett i Nordland).	31
Rt. 1914 s. 509 (Statens skoge i Alten)	45
Rt. 1914 s. 629 (Vollhaug)	20
Rt. 1918 s. 454 (Veikvatnet)	30, 31, 36, 107
Rt. 1940 s. 407 (Hoås).....	21
Rt. 1962 s. 304 (Nord-Rana allmenning)	32, 34, 35
Rt. 1963 s. 1263 (Vinstra)	13, 17, 18
Rt. 1967 s. 101 (Junkerdalen).....	34
Rt. 1967 s. 313 (Melåhei)	28, 32, 34, 35, 111
Rt. 1968 s. 429 (Alte vann)	55
Rt. 1982 s. 241 (Alta).....	134
Rt. 1982 s. 1541 (Svartishei)	28, 32, 34, 35, 111
Rt. 1986 s. 1122 (Stormheim)	32
Rt. 1991 s. 1311 (Beiarn-Skjerstad)	28, 31, 37, 38, 107, 111, 113
Rt. 1996 s. 1232 (Tysfjord)	28, 37
Rt. 2001 s. 769 (Selbu).....	134
Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen)	26, 33, 134
Rt. 2003 s. 1013 (Reinøya).....	134
Rt. 2004 s. 1092 (Stongland).....	55, 134
Rt. 2004 s. 1875 (Kvålen)	90
Rt. 2006 s. 1382 (Utsi)	134
HR-2016-1587-U	134
HR-2016-2030-A (Stjernøya).....	52
HR-2017-1230-A (Hjertind).....	134
HR-2017-2247-A (Reinøya).....	134
HR-2017-2428-A (Sara)....	133, 134, 135
HR-2018-456-P (Nesseby)	49, 51, 92, 133, 134
HR-2018-862-U (Fosen)	134
HR-2018-872-A (Femund).....	134
HR-2021-1975-S (Fosen)..	132, 133, 134

Hålogaland lagmannsrett, kjennelse 7. februar 2022 (LH-2021-167591).....	9, 42
Salten og Lofoten tingrett, kjennelse 7. oktober 2021 (TSOL-2021-97527)	41
Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms	
UNT-1987-3 (Skjerstad)9, 20, 29, 36, 37, 38, 107, 111	
UNT-1987-6-7 (Nordreisa-Kvænangen)9	
UNT-1994-1 (Kampen/Hjerttind-feltet)37	
UNT-2002-3 (Storvatnet i Steigen og Sørfold Nord).....	38

Avgjørelser og tolkningsuttalelser fra FNs menneskerettskomité

Poma Poma v. Peru 16. desember 1966134, 135

Ilmari Länsman et al. v. Finland (Communication no. 511/1992)	114
Apirana Mahuika et al. v. New Zealand (Communication no. 547/1993).....	114
CCPR General Comment No. 23, avsnitt 7.....	133

Stikkord

beite 34, 37

-distrikt 56

-område (orohat) 56

-sone 56

festeinntekt 40

hugstrett 31

hålogalandsloven 39

ILO-konvensjon nr. 169 25

kartlegging og anerkjennelseslov, lovforslag 39

reindrift

i Trollheimen 55

Reindriftslovkomiteen av 1960 54

Samerettsutvalget II (Det gjenoppnevnte Samerettsutvalget) 38

Sametinget 40

statsallmenning 22, 31

Statsallmenningslovutvalet 40

mandat 40

uskadelig nyttesrett 54

uskyldig nyttesrett 54

utmarkssameie 28

utmarksstyre 39