

# Tvist om beiterett i jordskiftesak

I rettstvister der reindriftssamenes interesser har kommet i konflikt med grunneiernes jordbruksinteresser, har reinbeiterettighetene ofte blitt betraktet som en form for *tålt* bruk. En nylig sluttet sak om beiteordning på Reinøya i Troms danner grunnlag for drøftingen av oppfatningen av reindriftssamenes beiterettigheter, der disse kommer i konflikt med grunneiernes interesser.

Av Øyvind Ravna

Selv om Høyesterett i Brekken-dommen, Rt. 1968 s. 394 og Altevann-dommen, Rt. 1968 s. 429, slo fast at reindriftssamenes rettigheter ikke var noen "tålt bruk", viser praksis at reinbeiterettighetene i mange sammenhenger også etter dette har blitt sett på som bruk som må vike for grunneiernes bruk. Et ferskt eksempel på dette er en tvist mellom reineiere og saueiere i Nord-Troms, hvor slike oppfatninger langt på veg kom til uttrykk gjennom jordskifterettens rettsanvendelse i førsteinstans. Ankebehandlingen i jordskifteoverretten, viser at slik rettsanvendelse ikke lenger støttes av gjeldende rett. Jordskifteprosessens todelte rettsmiddelordning gjorde at formelle sider av jordskifterettens kompetanse ble prøvet av Hålogaland lagmannsrett og Høyesterett. Praksis danner dermed langt på veg presidens for hvilken formell kompetanse jordskifteretten har til å holde bruksordning i reindriftsområder.

Ved lov av 23. februar 1996 om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven, ble det gitt

bestemmelse om *bruksordning i reinbeiteområder*, jf. jordskifteloven § 2 c nr 3. Dette hadde sin bakgrunn i St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift* hvor bruksordning ved jordskifteretten ble foreslått som et virkemiddel for å løse arealbrukskonflikter og bedre beitebrukssituasjonen. Lovendringen ble ikke så omfattende som foreslått. Bruksordning ble avgrenset fra å gjelde *internt* innen reindriften. Det ble også gitt regler om rettsutgreiing i reinbeiteområder, § 2 h (nå § 88 a). Bruksordning av reinbeiteområder har ikke fått noe stort omfang etter lovendringen. Det er det kun fremmet tre slike saker. Av disse er to i Finnmark (se Lov og Rett 10 2005 s. 602 flg, hvor jeg gir fylligere drøfting av temaet). Den tredje er den såkalte "Reinøya-saken" i Nord-Troms.

## Krav om bruksordning

Våren 1998 krevde en del grunneiere organisert gjennom Reinøy Utmarks- og Lagmannsrett på Reinøya i Karlsøy og Tromsø kommuner. Denne saken skulle bli gjenstand for anke både til lagmannsrett og Høyesterett før den kom opp i Hålogaland jordskifteoverrett. Saken ble krevd med hjemmel i jskl. § 2 c nr. 3, med formålet å få fastsatt regler for bruken av Reinøya, herunder antall rein som Reinøy reinbeitedistrikt kunne føre på beite.

## Reindriftsamene får nytte restkapasiteten

Saken ble fremmet for Nord-Troms jordskifterett 30. juni 1998. I august

2002 fastsatte Nord-Troms jordskifterett øvre reintall for Reinøya. Til støtte for sine vurderinger nyttet jordskifteretten en beiteutredning utarbeidet av sakkyndig Loyd Villmo. Han beregnet først beitebehovet for småfe som nyttet Reinøya. Ut fra restkapasiteten kom han med en anbefaling på 400 rein, noe som jordskifteretten stadfestet. En kan merke seg at Villmo påpekte at fordelingen "primært [ikke var] et faglig, biologisk spørsmål, men enten et forhandlingsspørsmål eller et politisk spørsmål".

Retten synes å ha lagt til grunn at bufebeitingen skulle få fortsette uten avkorting, endatil med et viss mulighet for økning i dyretallet, uten at dette var gjenstand for rettslig vurdering. Vurderingene til fagmyndighetene ble ikke vektlagt i særlig grad. Reintallet framkom i all hovedsak som et resultat av *restbeitekapasiteten* basert på den beitebotaniske vurderingen etter at grunneierne hadde fått dekt sitt behov.

Reinøy reinbeitedistrikt påanket vedtaket til *jordskifteoverretten*. Anken var rettet mot det reintall jordskifteretten hadde fastsatt som øvre grense. Reinbeitedistriktet påkjærte også spørsmålet om jordskifteretten hadde *anledning* til å fastsette øvre reintall til *lagmannsretten*.

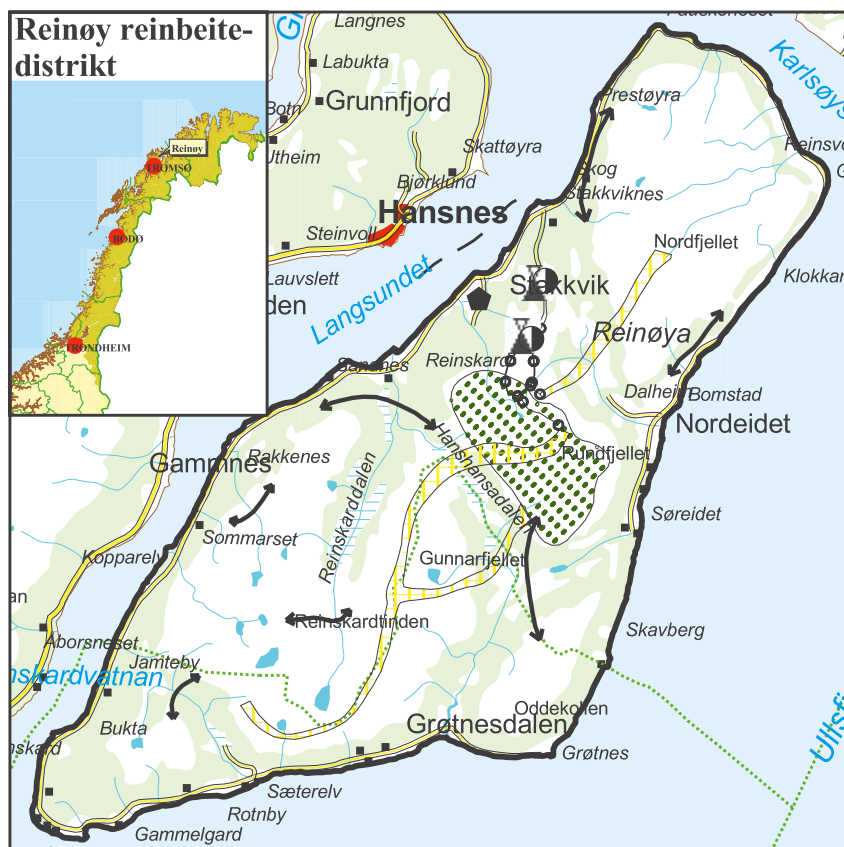
*Øyvind Ravna (1961), er jordskifte-kandidat (NLH i 1987). Han har arbeidet som bl.a. jordskiftedommer og fylkesjordskiftesjef ved Finnmark jordskifterett siden 1988. Han har nå permisjon fra stilling som jordskifterettsleder og er stipendiat ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø.*

## Jordskifteretten kan fastsette antall beitedyr

*Hålogaland lagmannsrett* uttalte i kjennelse av 14. mars 2003 at "det ikke kan være tvil om at bestemmelsen [i jskl. § 2 c nr. 3] generelt sett gir hjemmel til å fastsette et øvre tak for antall beitedyr i skifteområdet, herunder et øvre tak for antall reinsdyr. Spørsmålet i den foreliggende sak er om jordskifteretten kan sette et lavere tak enn Reindrifststyret gjorde..." Lagmannsretten viste til Ot.prp. nr. 57 (1997–98) om revisjon av jordskifteloven og uttalte at jordskifteretten generelt er bundet av de rammer som trekkes opp ved vedtak fra kompetente forvaltningsorganer. Det ble også vist til Ot.prp. nr.28 (1994–1995) s. 56 hvor det het: "Har forvaltningen fastsatt et høyeste reintall for området på 1000 dyr, kan ikke jordskifteretten gå ut over dette." Lagmannsretten fant det imidlertid ikke betenkelig at det ble satt et lavere reintall enn det Reindrifststyret hadde vedtatt, og kom til at "jordskifteretten hadde hjemmel i bruksordningssak til å fastsette et øvre antall beitedyr for rein i skifteområdet."

Kjennelsen ble påkjært til *Høyesteretts kjæremålsutvalg*, som ikke fant at lagmannsretten hadde tolket lovbestemmelsene uriktig, og forkastet kjæremålet, Rt. 2003 s. 1013. At dyretall i brukskonflikter kan fastsettes av jordskifteretten er dermed fastslått, noe som synes naturlig ut fra at det i dag ikke er omvistet at reindriften er en bruksrett med et selvstendig rettsgrunnlag, grunnet i alders tids bruk. Dyretall bør da bli fastsatt som en funksjon av størrelsen på den beiterett reinshaven har gjennom det areal hans rett er knyttet til.

Kjæremålsutvalget fant det dermed ikke påkrevd å vektlegge i lovbestemmelsen slik den er utdypet i Ot.prp. nr. 28 (1994–95) hvor det het at "[e]n reduksjon i reintallet må også foretas i samråd med forvaltningsorganene". Samtidig kan det sies at lovforarbeidet var ufullstendig da det



*Reinøya. Hålogaland jordskifteoverrett har satt oppfatningen av reindrifssamens rett som en vikende rett til side. Reinøyasaken må derfor sies å ha betydning utover å fastsette lovlig reintall for et reinbeitedistrikt.*

*Kart: Reindrifstforvaltningen*

ikke drøftet hvordan faglig meningsforskjell skulle løses.

### Jordbruk ikke overordnet reindrif

Høsten 2004 ble det avholdt ankeforhandlinger for *Hålogaland jordskifteoverrett*. Etter anmodning fra Reinøy reinbeitedistrikt ble det oppnevnt en ny sakkyndig, Svein Morten Eilertsen. Han la fram en rapport som sa at 600 rein i vårflokk ikke bød på noe kapasitetsproblem. Ankeforhandlingene ble dermed i konsentrert omkring reintallet skulle være 400 eller 600 vurdert ut fra de to sakkyndiges motstridende beitebotaniske vurderinger.

Den 18. oktober 2004 avgjorde jordskifteoverretten anken, og kom til et annet resultat enn Nord-Troms jordskifterett. Med adresse til underinstansens ensidige vekt på beitebotaniske betraktninger, påpekte en enstemmig jordskifteoverrett at en ikke alene kan bygge på

eksakte beregninger for å avgjøre det foreliggende spørsmål, men må sammenholde dette med øvrige opplysninger. Jordskifteoverretten brukte også plass for å påpeke usikkerheten i metoden til den rettsoppnevnte sakkyndige ved førsteinstansbehandlingen, hvor areal ble regnet om til forenheter og deretter om til antall beitedyr.

Underinstansens resonnement var basert på at Reinøy reinbeitedistrikt fikk nytte *restkapasiteten* etter at grunneierne hadde fått dekket sitt beitebehov, noe som innebar at reinbeiterettighetene ble vurdert som svakere beskyttet og som en form for tålt bruk. Jordskifteoverretten fant det nødvendig å påpeke at reindrifssamenes rett ikke var en svakere beskyttet rett enn grunneiernes:

*"Reindriften har sine rettigheter til beiteland m.v. sikret gjennom langvarig beiteutøvelse... Reindrifst-*

lovens § 11 sikrer reindriften rett til beite og de tilhørende rettigheter som er nødvendige for reindriften. Vernet om samisk kultur, jfr. Grunnlovens § 110 a skal i dag tillegges betydelig vekt. Dette har medført at reindriften som den sentrale samiske kulturbærer også har fått sine rettigheter styrket både gjennom ny lovgivning og gjennom samfunnsutvikling for øvrig. Selv om det opp gjennom tidene har variert hvilke rettigheter reindriften har hatt i forhold til jordbruket, er det i dag neppe holdepunkter for å hevde at jordbruket sine behov er overordnet reindrifens rettigheter.”

Hvilken prioritet de to rettskategoriene hadde ved en ressurskonflikt, trengte jordskifteoverretten ikke å ta stilling til idet den la vekt på rapporten til Eilertsen, som fastslo at det ikke var knapphet på beiteressurser. Hålogaland jordskifteoverrett gav etter dette Reinøy reinbeitedistrikt medhold, og fastsatte reintall i vårflokk til 600. Tallet skulle nås

ved en gradvis årlig økning med 50 dyr per år fram til 2009.

Grunneierne var ikke fornøyd med vedtaket og krevde utvidet granskning i medhold av jskl. § 67. Dette ble tatt til følge, noe som resulterte i at antall bufe som kunne føres på beite ble betydelig økt. Grunneierne anket likevel saken til lagmannsretten med påstand om at jordskifteoverrettens vedtak ble opphevet. Hålogaland lagmannsrett avviste den 8. november 2005 anken da krav til verdi på tvisten ikke var oppfylt. Rettet uttalte samtidig at det ”for øvrig [synes] å være begrensninger i muligheten for at anken vil føre fram...”

#### Ikke en vikende rett

Reinøya-saken må sies å ha betydning utover å fastsette lovlig reintall for et reinbeitedistrikt. Førsteinstans (Nord-Troms jordskifterett) hadde lagt til grunn at reindriftssamene kunne nytte områdets *restkapasitet* etter at grunneierne hadde fått dekket sine beitebehov. Dette innebar at

de samiske reinbeiterettigheter langt på veg ble betraktet som en *vikende rett* som måtte tilpasses grunneierens behov og om nødvendig innskreknes når antall beitedyr skulle fastsettes.

Hålogaland jordskifteoverrett har satt oppfatningen av reindrifssamens rett som en vikende rett til side. Jordskifteoverretten har dermed enstemmig uttalt at så vel rettsanvendelse som rettsoppfatning i førsteinstans var uriktig. Selv om jordskifteoverretten ikke går inn på hvordan beitekonflikter skal løses der det er ressursknapphet, eller hvordan beiteretten skal fastsettes, slår den fast at reindriftssamenes arealrettigheter *ikke* er noen vikende rett. I seg selv er ikke dette noe nytt; det er uttrykt en rekke ganger av Høyesterett, senest i Selbu-dommen, Rt. 2001 s. 761.

Det er derimot første gang dette er uttrykt i jordskifterettslig sammenheng. Selv om Høyesterett har fastlagt at reinbeiteretten er en rettslig beskyttet bruksrett, noe som også er nedfelt i reindrifstloven § 9,

## Reinøya

Reinøy hadde vært eget reinbeitedistrikt fra 1883. Brukskonflikten kom opp de grunneiere reiste protest mot at det ved to anledninger på 1990-tallet ble gitt dispensasjon for å nytte sommerbeite på Reinøya for to ekstra driftsenheter. Reintallet på øya var pr. 1. april 1997 519, sauertallet 541 og geit-/kjetallet 541. På bakgrunn av disse opplysningene utarbeidet Reindrifstagnonomen i Troms et forslag til øvre tall for rein på sommerbeite til 600. Områdestyret i Troms foreslo et reintall på 900 og en beitetid fra 15. april til 15. november. Forslaget ble sendt på høring.

Grunneierne på Reinøya krevde, på bakgrunn av områdestyrets forslag, bruksordning for Nord-Troms jordskifterett. Karlsøy kommune og Fylkeslandbruksstyret støttet

kravet. Saken ble tatt opp på nytt i områdestyret, som understreket at det tillå reindrifstmyndighetene å fastsette reintall og beitetid etter reindrifstloven § 2. Områdestyret endret ikke sitt forslag, men oppfordret høringsinstansene om å komme med ny uttalelse. Karlsøy kommune og Fylkesmannens landbruksavdeling avsto fra dette, og viste til at saken skulle avklares gjennom en jordskiftesak. Troms fylkeskommune anbefalte et reintall på 600 og en beitetid fra 15. april til 15. november.

Saken kom på nytt opp i områdestyret (sak 38/98), som tilrødde at Reinøya ble omgjort til sommerbeitedistrikt med et reintall på 600 i vårflokk, og beitetid fra 15. april til 15. nov. Reindrifststyret hadde saken opppe 9. juni 1999. Det viste

til forarbeidene til endring i jordskifteloven, hvor det framgikk at jordskifteretten ikke kan overprøve forvaltningsvedtak.

Saken ble utsatt til 7. oktober 1999. På grunnlag av beitegranskninger, levendevektregistreringer mm., fulgte Reindrifststyret områdestyrets siste anbefaling. Den ble sagt å være en avveining og fordeling av beiteressursene, hvor både reineiere og småfeholdere skulle få rimelig tilgang til beite. Reindrifststyret fattet vedtak, med hjemmel i Reindrifstloven § 2, om at øvre reintall for distrikt 11, Reinøy i Troms, fastsettes til 600 vårrein. Også beitetiden ble fastsatt i tråd med områdestyrets siste forslag (Petit-fremstillingen er basert på møtebøk i reindrifststyret, sak 31/99 og 60/99).

så har praksis vist at reinbeiteretten i mange sammenhenger er blitt sett på som en vikende rett som har måttet ta til takke med de ressursene grunneiere og jordbrukere ikke har behov for. Hålogaland jordskifterett har i sine premisser sagt at en slik rettsforståelse ikke kan legges til grunn, og at jordskiftelovens regler om bruksordning ikke kan nyttes for ensidig å innskrenke i reindrifutøvernes beiterettigheter i jordskiftesaker.

Avgjørelsen i Hålogaland jordskifteoverrett er kun en enkelt avgjørelse. Om den vil skape noen presedens i jordskiftesammenheng er ennå for tidlig å si. Den må likevel sies å styrke jordskifterettens legitimitet i relasjon til å ordne beitebruk i reindrifsområder. At lagmannsretten, til tross for at de ikke realitetsbehandlet grunneiernes klage, uttalte at anken på jordskifteoverrettens vedtak hadde små muligheter for å føre fram, underbygger dette.

Etter mitt skjønn var det uheldig at en av de første bruksordningssake-

ne i reindrifsområder etter lovendringen i 1996, endte opp i fagrelatert konflikt mellom to myndigheter, samtidig som grunneiere som ikke aksepterte fagmyndighetens vedtak, ble gitt en anledning til å omgå vedtaket ved å kreve jordskifte. Trolig burde det vært lagt større vekt på samrådningsplikten i jskl. § 20 a for å unngå dette.

Kort oppsummert viser saken at jordskifterettens kompetanse til å fastsette reintall ikke er omstridt. Hvor langt samrådningsplikten strekker seg, er noe mer uklart. Saken viser samtidig at skal jordskifteretten fastsette reintall og gi regler for bruk av områder der det foregår reindrift, må reindriftssamenes bruksrettigheter betraktes på samme måte som andre tinglige bruksrettigheter, hvor konkrete avgjørelser i hver enkelt sak av rettighetenes omfang og grunnlag må være avgjørende der det er nødvendig å prioritere en rettighet framfor en annen.