

Finnmarksloven er vedtatt

Om de vesentligste endringene i loven i forhold til regjeringens lovforslag i Ot.prp. nr. 53 (2002 – 2003)

Øyvind Ravna

Øyvind Ravna, The «Finnmark Act» is Adopted: Concerning the most important changes in the Act in relation to the bill Ot.prp. nr. 53 (2002–2003)

KART OG PLAN, Vol 65, pp. 224–228, P.O.B. 5003, N-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The Finnmark Act was recently approved in the parliament by a clear majority. A half-century discussion concerning land rights of the Saami people has culminated in an Act concerning the «right to land and water» in Finnmark County. The legislative history of the Act covers approximately 25 years, and started when the Saami Law committee was appointed in autumn 1980.

In this paper the author examines this legislative history, emphasizing the main changes in the adopted act in relation to the disputed bill to the parliament in spring 2003 (Ot.prp. nr. 53 (2002-2003)).

Pursuant to the Act, a land commission and special tribunal will be established that will clarify and settle land rights questions. The author observes that the land consolidation court, as proposed by the Saami Law committee, is not given any place in the Act.

Finally, the author remarks that the changes from the bill of 2003, up to the adoption of the Act in June this year, have led to an act which is a major step forward in giving the people in Finnmark County rights to their natural resources and common land. The Act also represents strong support for the land rights of the Saami people.

Key words: property management (eiendomsforvaltning), indigenous law (urfolksrett), Saami law (samerett), legislation (lovgivning), Finnmark County (Finnmark fylke)

Øyvind Ravna, Research fellow, Faculty of Law, University of Tromsø, N-9037 Tromsø,
E-mail: oyvind.ravna@jus.uit.no

Bakgrunn

Nylig ble Finnmarksloven vedtatt med stort flertall.¹ En halvhundreårig diskusjon, og et 25-årig lovarbeid om samiske rettsforhold, sistnevnte innledet ved opprettelsen av *Samerettsutvalget* i oktober 1980, har dermed munnet ut i et en lov om «retten til land og vann» i Finnmark. Undervegs i lovarbeidet er det fremmet flere lovforslag.² Loven er vedtatt med basis i et lovforslag fremlagt av Stortingets justiskomité den 9. mai 2005.³ Dette forslaget var igjen basert på Ot.prp. nr. 53 (2002-2003), men hadde gjennom konsultasjoner mellom Stortingets justiskomité, Sametinget og Finnmark fylkesting, gjen-

nomgått omfattende endringer med tilhørende tilføyinger. Hovedinnholdet i proposisjonen om at det opprettes et nytt og selvstendig rettssubjekt som får overført eierrådigheten over den grunn som i dag ligger under Statskog SF, med navnet *Finnmarkseieendommen*, står imidlertid ved lag.

Formålsparagrafen var derimot et stridstema som ble endret i forhold til odelstingsproposisjonen. Det heter nå at «Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, ut-

1. Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven), av 17. juni 2005 nr. 85
2. Samerettsutvalget fremmet sitt lovforslag i NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*. Andre sentrale lovarbeid er NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark*, NOU 1997:5 *Urfolks landrettigheter* og NOU 2001:34 *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger*. Regjeringen Bondevik fremmet sitt lovforslag gjennom Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*
3. Innst.O.nr.80 (2004-2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*

Finnmarksloven er vedtatt

marksbruk, næringsutøvelse og samfunns-
liv.»

Til tross for underskriftsaksjoner og massiv motstand fra grupperinger innen SV og Høyre i Finnmark, har de fleste folkevalgte, både i Finnmark fylkesting og Sametinget vært tilfredse med lovforslaget og støttet det. Fylkestinget vedtok å støtte innstillingen med 22 mot 9 stemmer. Sametinget støttet komitéens innstilling enstemmig. Ved votering i Odelstinget 24. mai ble loven vedtatt mot Fremskrittspartiets, Kystpartiets og Finnmark SVs representants stemmer, og ved votering i Lagtingen ble loven vedtatt mot Fremskrittspartiets og Finnmark Høyres representants stemme.

Leder av Stortingets justiskomité, Trond Helleland (H), sa før behandlingen i Odelstinget at saken handler om å gjøre rett for urett: - Saken er spesiell, både fordi den i bunn og grunn handler om å gjøre rett for gammel urett mot landets urbefolkning, men den er også spesiell fordi selve saksbehandlingen har vært unik, ja jeg vil si historisk.⁴ Med dette siktet Helleland til at innstillingen eller lovforslaget om enn vil, var framkommet etter konsultasjoner og forhandlinger med Sametinget og Finnmark fylkesting, noe som er historisk, da slike konsultasjoner tidligere ikke har vært gjennomført som del av en lovgivningsprosess.

Helleland uttrykte videre at han håper og tror at når loven blir kjent blant innbyggerne i Finnmark, vil den få bred tilslutning.

Kritikk mot regjeringens lovforslag

Da regjeringen Bondevik framla sitt forslag til Finnmarkslov våren 2003, Ot.prp. nr. 53 (2002 – 2003), høstet det uventet sterk storm.⁵ Fremstående politikere, på begge sider av den mer eller mindre reelle «etniske» skillelinjen, uttrykte skuffelse. Flere profilerte fylkestingspolitikere fryktet at samene, gjennom styresammensetningen i det foreslåtte eiendomsforetaket, fikk for stor innflytelse. Fra samisk hold ble det derimot tatt til

orde for at de fikk for liten innflytelse. Det ble hevdet at Samerettsutvalgets arbeid ikke var fulgt opp, og at lovforslaget ikke tilfredstilte Norges folkerettslige forpliktelsene overfor samene. Tidligere sametingspresident og daværende leder for FN's permanente urfolksforum, *Ole Henrik Magga*, uttrykte bl.a. at lovforslaget stred mot norsk lov og internasjonal rett.⁶ Under behandling i Sametingets plenum i mai 2003 ble lovforslaget forkastet mot tre stemmer. Sametinget krevde betydelige endringer i lovforslaget og at det blir foretatt vidtfavnende konsultasjoner med Sametinget, «hvor formålet med konsultasjonene må være å få i stand et lovgrunnlag som også Sametinget kan slutte seg til». Det ble også bedt om at Stortinget sikret at det gjennomført en folkerettslig forsvarlig prosess.

Tvilen som ble reist i relasjon til om lovforslaget var i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppe, medførte at Stortingets Justiskomité oppnevnte to uavhengige juridiske eksperter (Hans Petter Graver og Geir Ulfstein) for å vurdere lovforslagets forhold til folkeretten. De konkluderte med at forvaltningsordningen loven foreskrev *ikke* var det. Regjeringsoppnevnte Carl August Fleischer, kom derimot til motsatt slutning.

Et flere hundre år gammelt eiendomsregime er over

Kritikken mot lovforslaget har medført at justiskomitéen i etterkant av den folkerettslige vurderingen gjennomførte konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkesting. Jeg vil i det følgende gå gjennom de mest sentrale endringer som er gjort i lovforslaget som ble fremmet av regjeringen våren 2003 gjennom Ot. prp. 53 (2002-2003), sett i forhold til den loven som nå er vedtatt.

Dette er bestemmelser som vil være sentrale for de som skal drive eiendomsforvaltning i Finnmark framover. Erfaringsmessige har kandidater fra Norges Landbruks- og

4. NRK Finnmark 24. mai 2005 (http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_troms_og_finnmark/finnmark/4767443.html [besøkt 26.09.05])

5. Jeg har tidligere gått påpekt dette i «Forslaget til 'Finnmarkslov' og bygdefolks rettigheter» i *Kritisk juss* 2004 (30) nr 1, s. 35 – 57, hvor man også vil finne referanser til de refererte uttalelsene. Min artikkel tar også for seg innholdet i lovforslaget.

6. *Sagat*, Lakselv, 5. april 2003.

Øyvind Ravna

skole fram til i dag hatt en sentral plass i statens grunn- og naturforvaltning i Finnmark.

Kort sagt er de viktigste endringene *forandringen i styresammensetningen* for det organ som skal overta det som inntil nå har vært «statens grunn» i Finnmark, *forandring av reglene for behandling av endret utmarksbruk*, at *ILO-konvensjon nr. 169* er gitt forrang foran lovens bestemmelser, og at det slås fast at *samene har opparbeidet rettigheter* til grunnen i Finnmark. Det har også vært et vesentlig krav at bestemmelsene om *allmennhetens rettigheter* i lovens formålsparagraf skulle fjernes, samtidig som *bygdefolks rettigheter* ble erkjent gjennom opprettelse av en identifiseringskomisjon. Dette er nå imøtekommet.

Finnmarksloven medfører at eiendomsretten til det som inntil nå har vært «statens grunn» i Finnmark, blir overført til et nytt organ *Finnmarkseiendommen (Finnmárkkueiendommen)*. Dette innebærer at et flere hundre år langt regime, hvor staten har tiltatt seg en rett til å eie og forvalte «Finnmarksallmenningen»,⁷ er over. Staten startet som kjent med å vise ut jord til fylkes innbyggere i 1775.⁸ Ved jordavhendelseslova av 1863 skulle utvisningen skje gjennom salg eller feste fra staten som grunneier, noe som har vært et bærende prinsipp helt fram til i dag, samtidig som en tidvis (1902–1965) har hatt bestemmelser som på etnisk og språklig grunnlag diskriminerte «jordkjøpere» som ikke talte det norske språk eller benyttet det i daglig tale.⁹ I samme periode har det også vært en rådende oppfatning at tradisjonell samisk bruk ikke var rettsskapende, se f.eks. Høyesteretts dom gjengitt i Rt. 1955 s. 361 og Frostating lagmannsretts dom av 14. november 1966 (ankesak 83/1964) hvor det i sistnevnte het at «den århundre gamle bruksutøvelse, også når det gjelder fiske, fangst og

jakt, som samene ubestridt har utøvd, ikke går utover den 'uskadelige nyttesrett' som samene til enhver tid har vært tillatt å utøve. Denne bruksutøvelse kan ikke ved hevd eller alders tids bruk skape et særskilt rettsgrunnlag, som senere lovgivning ikke fritt kan regulere.»¹⁰

De vesentligste endringene i den vedtatte loven sett i relasjon til Ot.prp. nr. 53

Finnmarksloven slår i § 5 fast at samene kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann har opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark, og at loven ikke gjør inngrep i rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.

I § 3 er hensynet til folkeretten ivaretatt idet det er tatt inn en bestemmelse om at loven gjelder med de begrensninger som følger av *ILO-konvensjon nr. 169*, og skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Bestemmelsen om styresammensetningen i Finnmarkseiendommen er også ny. I følge § 7 skal styret settes samen av tre medlemmer valgt av Finnmark fylkesting og tre medlemmer valgt av Sametinget. En kan merke seg at det foreslåtte styremedlem uten stemmerett oppnevnt av staten ikke lenger skal oppnevnes.

Hvordan uenighet innad i styre om endret bruk av utmark skal løses har vært gjenstand for debatt. I § 10 heter det at: «I saker om endret bruk av utmark skal Finnmarkseiendommen vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reinndrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sametingets retningslinjer etter § 4 skal legges til grunn ved vurderingen av samiske interesser etter første punktum.»

7. Begrepet «Finnmarksallmenningen» er hentet fra Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark*, Bergen 1972, og betegner som inntil midten av 1980-tallet var betegnet som «statens umatrikulerte grunn i Finnmark».

8. Kongelig Resolution angaaende Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og skyldlægning sammesteds af 27de Mai 1775 (Jordutvisningsresolusjonen av 1775) ga hjemmel for å utvise jord (vederlagsfritt) til private.

9. Lov om Afhændelse af Statens jord i Finmarken av 22. mai 1902 nr. 7. Loven hjemlet Reglement gitt ved res. 7. juli 1902, hvor det i § 1 var bestemt at avhendelse bare kunne skje til norske Statsborgere. Dette måtte dessuten skje 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.» (gjengitt etter Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke avgitt 29. september 1962, s. 10).

10. Selv om disse to rettsavgjørelsene gjaldt områder sør for Finnmark, er de langt på veg betegnende for den rettsoppfatning som rådet i relasjon til samisk bruk mange steder i landet på denne tiden.

Finnmarksloven er vedtatt

Vedtak om endret bruk av utmark er fortsatt basert på forholdsvis kompliserte avstemningsregler, hvor det i annet ledd heter at «endret bruk krever tilslutning fra minst fire styremedlemmer dersom hele mindretallet begrunner sitt standpunkt i hensynet til samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv vurdert på bakgrunn av Sametingets retningslinjer. Dersom flertallet ikke utgjør flere enn fire styremedlemmer, kan et samlet mindretall i løpet av styremøtet kreve at saken forelegges for Sametinget.»

Staten er imidlertid fortsatt gitt siste ord når omtvistede vedtak angående eiendommen de ikke lenger eier, skal fattes. I samme ledd heter det at 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.»

Man kan også merke seg at paragrafen foreskriver forskjellig avstemningsmåte for et forslag om endret bruk av utmark som kun gjelder det samiske forvaltningsområdet (Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana kommuner) eller kun resten av Finnmark.

Et annet stridstema i debatten har vært allmennhetens rettigheter og interesser. I Ot.prp. nr. 53 (2002 – 2003) foreslo regjeringen at allmennhetens rett skulle lovfestes. Dette ble støttet av arbeiderpartiet, og ikke minst Norges jeger og fiskerforbund, som i deler av lovgivningsprosessen drev utstrakt lobbyvirksomhet i et forsøk på å sikre jegere fra andre deler av landet lovfestet rett til jakt i Finnmark. Man kan merke seg at Sametinget og flertallet i fylkestinget nå har fått gjennomslag for at slike rettigheter ikke skal ha lovbeskyttelse i Finnmarksloven. Lovens formålsparagraf, som er gjengitt innledningsvis, omfattet i proposisjonen fra 2003 også «allmennheten for øvrig». Det er nå utelatt.

Finnmarkskommisjon og særdomstol

Samerettsutvalget foreslo i NOU 1997: 4 at det skulle kunne fastlegges bygdebruksområder basert på bygdefolks tradisjonelle bruk. I Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) var oppgaven med å fastlegge bygdebruksområder eller andre former områder basert rettigheter ervervet gjennom bruk, utelatt.¹¹ Dette møtte bred kritikk, særlig fra samisk hold. Stortingets justiskomite la vekt på kritikken, noe som åpnet for et av de mest spennende kapitlene i loven, nemlig bestemmelsen om at det skal opprettes en *Finnmarkskommisjon* (§ 29), som samtidig er en aksept for at samene og bygdebefolkningen i Finnmark for øvrig, har opparbeidet seg rettigheter gjennom alders tid bruk eller annet selvstendig rettsgrunnlag slik som hevd. Denne kommisjonen skal på grunnlag av gjeldende nasjonal rett utrede bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen overtar etter fra staten. Finnmarkskommisjonen skal bestå av en leder og fire andre medlemmer oppnevnt av kongen. Lederen skal oppfylle de kravene som domstolloven stiller til høyesterettsdommere. To av de øvrige medlemmene skal oppfylle de kravene som stilles til tingrettsdommere.

I § 30 heter det bl.a. at Finnmarkskommisjonen fastsetter felt for utredningsarbeidet og bestemmer rekkefølgen i behandlingen. Ved avgjørelsen skal det bl. a legges vekt på hensynet til en naturlig og hensiktsmessig avgrensning av feltet når det gjelder utstrekning og rettslig og historisk sammenheng samt på behovet for avklaring av rettsforholdene. Etter at kommisjonen har utredet et felt skal den avgi en rapport som skal inneholde opplysninger om:

- hvem som etter kommisjonens oppfatning er eiere av grunnen, b) hvilke bruksrettigheter som etter kommisjonens oppfatning eksisterer, c) de saksforholdene kommisjonen bygger sine konklusjoner på.

Finnmarkseiendommen skal uten ugrunnet opphold ta stilling til kommisjonens konklusjoner. I den grad Finnmarkseiendommen er enig med kommisjonen i at andre har rettig-

11. Jeg har drøftet dette i «Retten til jorden i Finnmark, samenes rettigheter og forslaget til Finnmarkslov» i *Kritisk juss* nr 2 2005, s. 200 - 211.

heter, plikter Finnmarkseiendommen å gi skriftlig uttrykk for det, og uten ugrunnet opphold sørge for at rettigheten blir tinglyst eller i tilfelle bringe saken inn for *jordskifteretten* etter § 45 (for grensemerking, koordinatfesting og kartlegging av grensene).

Sammen med Finnmarkskommisjonen skal det opprettes en særdomstol, *Utmarksdomstolen for Finnmark*, (§ 36) som skal behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt, for eksempel i tilfelle personer eller grupperinger som mener å ha rettigheter av privatrettslig karakter, ikke får aksept for dette hos kommisjonen, eller Finnmarkseiendommen avviser kommisjonens konklusjoner. Utmarksdomstolen skal bestå av en leder, en nestleder, tre faste medlemmer og to varamedlemmer oppnevnt av kongen. Lederen, nestlederen og ett av de øvrige medlemmene skal oppfylle de kravene domstoloven stiller til høyesterettsdommere. Saker som hører under utmarksdomstolen, kan ikke bringes inn for de alminnelige domstolene eller *jordskifteretten*, med mindre utmarksdomstolen har avvist saken (etter § 39), eller søksmålsfristen (etter § 38 første ledd) er løpt ut, og utmarksdomstolen heller ikke skal ta saken til behandling etter § 38 annet ledd. Utmarksdomstolens avgjørelser har begrenset ankemulighet idet de kun kan påankes til Høyesterett. Tvistemålsloven § 357 (om verdigrense) gjelder imidlertid ikke.

Samerettsutvalget foreslo i 1997 at oppgaven med å fastsette bygdebruksområder skulle legges til *jordskifteretten*, enten som et overprøvingsorgan for en særskilt kommunal nemnd, eller i første instans. Utvalget begrunnet sitt forslag med at «*jordskifteretten* har lang erfaring med konkrete grensefastsettelser og peker seg derfor ut som det naturlige overprøvingsorgan. Videre synes grensegangssak iht. *jordskifteloven* ... å være den mest nærliggende 'prosessform' når det gjelder avgrensningsspørsmålet.»¹²

Stortingets justiskomiteé fant ikke å legge vekt på Samerettsutvalgets forslag her. Etter modell fra arbeidet i utmarkskomisjonene blir *jordskifteretten* i den vedtatte loven ikke gitt annen funksjon enn å foreta grense-

oppmerking og innmåling av grensene som blir fastlagt av Finnmarkskommisjonen eller av Utmarksdomstolen for Finnmark.

Konkluderende bemerkning

Totalt sett må Finnmarksloven sies å være et langt skritt videre i retning av at Finnmarks befolkning får råderetten over egne naturressurser og utmark, noe som har vært en selv-sagt ting for bygdefolk i andre deler av landet. Det er også en bred aksept og erkjennelse av den samiske befolkningens rettigheter. Samtidig går fylkes befolkning inn i en spennende tid, hvor både jurister, historikere og andre samfunnsforskere trolig vil få viktige roller.

Det er blitt hevdet at samene og Sametinget under siste del av lovarbeidet endte opp som lovens vinnere. Hvis det skal snakkes om noen vinnere, må det etter mitt skjønn sies å være hele Finnmarks bygdebefolkning. Om saken har fått noen «tapere» er på det nåværende tidspunkt vanskelig å si. Det må imidlertid innrømmes at det kanskje kan bli noe mer komplisert for folk utenfor fylket å skaffe seg jaktadgang, hvis ikke rettsavklaringen følges opp med praktiske og smidige bruksordninger og regelverk, basert på de rettsforhold som vil bli fastlagt.

Det må heller ikke stikkes under en stol at det fortsatt er skepsis til den nye loven. Om stortingsvalget i Finnmark 2005 kan tas som et tegn på det er uvisst, men to av de fire distriktsrepresentantene til Stortinget fra Finnmark er personer som tydelig har markert seg som motstandere av Finnmarksloven.¹³

Hvordan loven vil virke i praksis beror nok i stor grad på hvordan den blir praktisert av den nye grunneieren «Finnmarkseiendommen» og dets styre. Smidighet og sunn fornuft når balansen skal trekkes mellom bygdelag og siidaers eksklusive rett på den ene side, og større grupperingers behov for rimelig adgang til fjell og vidde på den andre siden, vil også her være stikkord. I likhet med formannen i Stortingets justiskomiteé må det være lov å håpe på at loven får bred tilslutning når den blir kjent blant innbyggerne i Finnmark.

12. NOU 1997: 4, s. 247.

13. Jan-Henrik Fredriksen (Frp) og Olav Gunnar Ballo (SV).