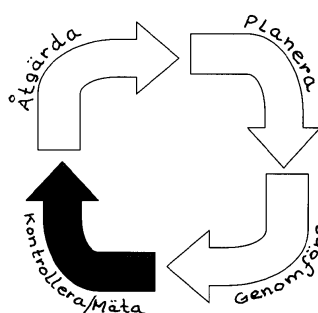


Fra rettspraksis

omgångarna. Eftersom granskningarna har gjorts enbart utifrån det som framgår av förrättningshandlingarna, kan det innebära att en åtgärd trots allt utförts även om den inte noterats. I fler fall gav granskningen också indikationer på att vissa handläggningsmoment hade utförts, trots att det inte kom till uttryck i handlingarna.

Slutligen ska en iakttagen brist poängteras. Ibland förekommer viss otydlighet i förrättningshandläggningen. En viktig strävan är därför att skapa ännu tydligare förrättningshandlingar och att budskapet till sakägarna är sådant att det av alla upplevs som tydligt. I sammanhanget bör dock framhållas de goda omdömen som ges beträffande lantmäterimyndigheternas bemötande och information mm.



«Kvalitetsarbetet bör bedrivas i en kedja ...» (rapport år 2000). Artikeln fokuserar på mätningen, enligt «hjulet». Tre omgångar i kvalitetsprojektet motsvarar i princip tre varv i ett förbättringshjul.

Fra rettspraksis

Varierende rettsoppfatninger og strid om jordskifterettens kompetanse i bruksordning i reinbeiteområde

Av Øyvind Ravna

Innledning

Jordskifterettene har forholdsvis nylig fått særskilt lovkompetanse til å fremme visse saksstyper i områder der det foregår samisk tamreindrift. I lovendringen som trådte i kraft 1. juli 1996, ble det bl.a. gitt bestemmelse om bruksordning, jf. jordskifteloven av 21. des. 1979 nr. 77 (jskl.) § 2 bokstav c nr 3.³ Bruksordning av reinbeiteområder har ikke fått noe stort omfang etter lovendringen. Etter det jeg har brakt på det rene, er det kun fremmet tre saker med hjemmel i jskl. 2 bokstav c nr. 3. Av disse er to i Finnmark.⁴ Den tredje saken var den såkalte «Reinøya-saken» i Nord-Troms.

I det følgende skal vi gå gjennom denne saken, som reiser interessante problemstillinger knyttet til så vel oppfatninger av reindriftsretten som rettsanvendelse og jordskifterettens

kompetanse. Jordskifteprosessens todelte rettsmiddelordning gjorde at sistnevnte problemstilling ble prøvet av så vel Hålogaland lagmannsrett og Høyesterett. Praksis danner dermed langt på veg presidens for hvilken formell kompetanse jordskifteretten har i relasjon til å holde bruksordning i reindriftsområder.

Saken hadde sin bakgrunn i at en del grunneiere organisert gjennom Reinøy Utmarkslag våren 1998 krevde bruksordning på Reinøya i Karlsøy og Tromsø kommuner. Saken ble krevd med hjemmel i jskl. § 2 bokstav c nr. 3, med formålet å få fastsatt regler for bruken av Reinøya, herunder antall rein som Reinøy reinbeitedistrikt kunne føre på beite. Saken kom bl.a. opp som følge av at Områdestyret for reindrift i Troms forslø et øvre reintall for Reinøya på 900 rein, som etter høring ble korrigert til 600. Tallet ble vedtatt av Reindriftsstyret i oktober 1999.

I 1883 ble Reinøy eget reinbeitedistrikt hvor det kunne være 250 dyr på helårsbeite. Fra 1971–1980 var det mellom 80–285 dyr i vårflokk. Fra

3. Lov av 23. februar 1996 nr. 7 om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven.

4. Det første krav om bruksordning etter den nye bestemmelsen kom inn i Finnmark i juni 1996 (sak 11/1996).

Den neste saken i Finnmark (sak 6/1998) var lokalisert til Store Bekkarfjord i Alta kommune og kom opp som følge av at en del saueiere i området i 1995 gikk i gang med å føre sau inn på et område som var viktig vårbeite og kalvingsland for rein. Sakene er nærmere omtalt av undertegnede i *Lov og Rett* 10 2005 s. 602 flg.

1990 har området kun vært nyttet til vinterbeite. Reintall for 1999 og 2000 var hhv. 247 og 266. Fra 1995 til 1997 varierte reintallet mellom 538 og 705 dyr.⁵

Fra grunneierhold ble det reist protest mot at det ved flere anledninger på 1990-tallet ble gitt dispensasjon for å nytte beiten på Reinøya for to ekstra driftsenheter. Reintallet på øya var i 1997 519, sauetallet 541 og geitetallet 541. På bakgrunn av disse opplysningene foreslo Reindriftsagronomen et øvre reintall på 600 på sommerbeite. Områdestyret i Troms foreslo et reintall på 900 og en beitetid fra 15. april til 15. november. Forslaget ble sendt på høring.

Som følge av dette krevde grunneierne på Reinøya bruksordning for Nord-Troms jordskifterett. Karlsøy kommune og Fylkeslandbruksstyret støttet kravet. Saken ble tatt opp på nytt i Områdestyret, som understreket at det tillå reindriftsmyndighetene å fastsette reintall og beitetid etter reind § 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 som nå anbefalte et reintall på 600, og beitetid fra 15. april til 15. nov. Reindriftsstyret hadde saken oppe 9. juni 1999. Det viste til forarbeidene til endring i jordskifteloven (Ot.prp. nr. 28 (1994–95)), hvor det het at jordskifteretten ikke har anledning til å overprøve forvaltningsvedtak. Kravet om at reintallet skulle fastsettes av jordskifteretten ble dermed ikke etterkommet. Saken ble utsatt til 7. oktober 1999 som følge av inhabilitet hos et av medlemmene. På grunnlag av beitegranskninger, levendevektregisteringer og erfaringer fra Reinøya, fulgte Reindriftsstyret opp Områdestyrets siste anbefaling. Den ble sagt å være en fordeling av beiteressursene, hvor både reineiere og småfeholdere skulle få rimelig tilgang til beite. Reindriftsstyret fattet vedtak, med hjemmel i Reindriftsloven § 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.⁶

Reindriftsamenes beiterett fastsettes som en funksjon av distriktets restkapasitet

Saken ble fremmet for Nord-Troms jordskifterett 30. juni 1998 som sak 3/1998. I august 2002 fastsatte jordskifteretten reintall for Reinøya. Til støtte for sine vurderinger nyttet retten en beiteutredning av sakkyndig Loyd Villmo. Han fastsatte først beitebehovet for småfe som nyttet Reinøya i juli 1999. Ut fra restkapasiteten kom han med en anbefaling på 400 rein, noe som jordskifteretten stadfestet. Villmo påpekte at fordelingen «primært [ikke var] et faglig, biologisk spørsmål, men enten et forhandlings- 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. Vurderingene til fagmyndighetene ble heller ikke vektlagt i særlig grad, og fastsettingen av reintall framsto nå som en fagrelatert konflikt. Dette i kontrast til samrådningsplikt i jskl. § 20 a.

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.

Jordskifteretten har kompetanse til å fastsette antall beitedyr i skifteområdet

Hålogaland lagmannsrett uttalte i kjennelse av 14. mars 2003(LH-2003-00063) 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 Reindriftsstyret gjorde i sitt vedtak... nemlig 600 dyr.» Lagmannsretten viste til Ot.prp. nr.57(1997–98)⁷ 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.»

5. Tallmaterialet i 1. avsnitt er gjengitt etter rettsbok for Nord-Troms jordskifterett, sak 3/1998 Reinøya, s. 58.

6. Saksfremstillingen i petit er i gjengitt etter møtebok for Reindriftsstyret i sak 31/99, Røros 9. juni 1999, og sak 60/99, Tromsø 7. oktober 1999, der ikke annet er nevnt.

7. Ot.prp. nr. 57 (1997–98) Om lov om revisjon av lov av 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og endringer i enkelte andre lover, s. 31.

Fra rettspraksis

Lagmannsretten fant det imidlertid ikke betenkkelig at det ble satt et lavere reintall enn det Reindriftsstyret hadde vedtatt, og kom til at «jordskifteretten hadde hjemmel i bruksordningssak til å fastsette et øvre antall beitedyr for rein i skifteområdet.»

Kjæremålsutvalget fant det ikke påkrevd å vektlegge utdypingen av jskl. § 2 bokstav c nr. 3 slik det er gjort i Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 56 hvor det het at «[e]n reduksjon i reintallet må også foretas i samråd med forvaltningsorganene». Samtidig må det sies at lovforarbeidet var ufullstendig og la ikke føringer på hvordan faglig meningsforskjell skulle løses idet det het «[d]a både jordskifteretten og reindriftsforvaltningen må bygge sine avgjørelser på grundige faglige vurderinger, vil uenighet mellom disse om beitekapasitet o. l. neppe bli noe stort problem.»

Jordskifteoverretten: Jordbrukets behov neppe overordnet reindriften rettigheter

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 var et kapasitetsproblem. Ankeforhandlingene ble dermed 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 jordskifterettens ensidige vekt på beitebotaniske betraktninger, påpekte en enstemmig jordskifteoverrett innledningsvis at en ikke kan bygge på eksakte beregninger for å avgjøre det foreliggende spørsmål. Beregningene,

«må sammen med øvrige opplysninger, til sammen danne grunnlag for å fastsette et maksimalt dyretall. Ikke minst illustreres dette tydelig i denne saken, der den sakkyndige for jordskifteretten fastsatte maksimalt reintall til 400 rein i vårflokk, mens den sakkyndige for jordskifteoverretten har konkludert med at 600 rein i vårflokk er uproblematisk på Reinøya.»⁹

Jordskifteoverretten brukte også plass for å påpeke usikkerheten i metoden til den rettsoppnevnte sakkyndige for førsteinstans, hvor areal ble regnet om til forenheter og deretter om til antall beitedyr.

Nord-Troms jordskifterett hadde ikke tatt stilling til omfanget av partenes beiterett, jf. bestemmelsen om skiftegrunnlag i jskl. §§ 27 og 28, noe som er en forutsetning for å ordne eller omfordele rettigheter ved bruksordning, og videre for å kunne prøve om en part er påført tap, jf. jskl. §§ 3 a. Jordskifterettens resonnement var basert på at reieneierne fikk nytte *restkapasiteten* etter at grunneierne hadde fått dekket sitt beitebehov, noe som innebar at reinbeiterettighetene ble vurdert å ha lavere prioritet enn grunneierretten.

Hvilken rett som hadde prioritet ved ressursbegrensninger, trengte ikke jordskifteoverretten å ta stilling til idet den la vekt på rapporten til Eilertsen, som fastslo at det ikke var knapphet på beiteressurser. Jordskifteoverretten fant det likevel påkrevd å uttale at reindriftsamenes rett ikke var en svakere beskyttet rett enn grunneiernes:

«Reindriften har sine rettigheter til beiteland m.v. sikret gjennom langvarig beiteutøvelse... Reindriftslovens § 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 reindriften rettigheter.»¹⁰

8. Se Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 28.

9. Rettsbok for Hålogaland jordskifteoverrett, sak nr. 4/2003, s. 20.

10. Rettsbok for Hålogaland jordskifteoverrett, sak nr. 4/2003, s. 21.

Den reiste også spørsmål om reindriften, «som har ervervet sine rettigheter gjennom alders tids bruk,» kunne «avkortes til et reintall som samsvarte med den historiske bruken av området.» Hålogaland jordskifteoverrett gav etter dette den ankende part, Reinøy reinbeitedistrikt, medhold, og fastsatte øvre reintall i vårflokk til 600. Tallet skulle nås ved en gradvis årlig økning med 50 dyr per år fram til 2009.

En enstemmig jordskifteoverrett har dermed satt til side rettsanvendelsen i førsteinstansen. Dette innebar ikke bare en kritikk av hvordan øvre reintall ble fastsatt, men i like stor grad av *oppfatningen* av reindriftssamenes beiterettigheter.

Om reinbeiterettighetene faktisk var blitt innskrenket i førsteinstansbehandlingen, er det ikke mulig å si noe, da det ikke av noen instans ble tatt stilling omfanget av partenes beiterettigheter. Til dette må det påpekes at fastsetting av retts- eller skiftegrunnlag for reinbeiterettigheter er problematisk. Særlig da det ikke drøftet i lovforarbeidet som gir hjemmel for å slikt jordskifte, Ot.prp. nr. 28 (1994–95), eller da det ikke er gitt bestemmelser om hvordan dette skal skje, noe det er gjort for andre typer rettigheter jf. jskl. §§ 27 og 28, jordskifteretten kan «skifte».

Lagmannsretten avviste anke over jordskifteoverrettens rettsanvendelse

Grunneierne var ikke fornøyd med vedtaket og krevde *utvidet granskning*, jf. jskl. § 67. Dette ble tatt til følge, noe som resulterte i at antall småfe som kunne føres på beite ble betydelig økt. Grunneierne anket likevel saken til *Hålogaland lagmannsrett* med påstand om at jordskifteoverrettens vedtak ble opphevet da den ikke i tilstrekkelig grad hadde vurdert om jordskiftet kunne fremmes. Anken ble begrunnet i jordskifteoverrettens rettsanvendelse knyttet til jskl. § 3 bokstav a. Det ble også anført at jordskifteoverretten ikke hadde rådført seg med reindriftsmyndighetene og således ikke overholdt samrådningsplikten etter jskl. § 20 a.

Hålogaland lagmannsrett avviste den 8. november 2005 anken da krav til ankesum på kr. 50000 ikke var oppfylt. Den fant heller ikke grunn til å samtykke til at anken ble fremmet uten hensyn til ankegjensstandens verdi. Lagmannsretten uttalte samtidig at det «for øvrig [synes] å være begrensninger i muligheten for at anken vil føre fram» da det i det vesentlige var jordskifteoverrettens skjønn som var angrepet. «Anken over rettsbruken synes på denne bakgrunn å ha små muligheter for å føre fram.»

Denne *obiter dictum* uttalelsen må langt på veg betraktes som at en realitetsbehandling av anken ville gitt samme resultat som avvisning på formelt grunnlag. I samme retning peker også lagmannsrettens uttalelse om at selv om de ankende parter skulle få medhold i at det foreligger feil ved saksbehandling, ville det være spørsmål om dette hadde betydning for resultatet, jf. tvml. § 384, første ledd. Lagmannsretten fant også å påpeke «at det var de ankende parter som fremmet krav om bruksordning, og at de verken for jordskiftet eller jordskifteoverretten gjorde gjeldende at vilkårene for å fremme jordskifte ikke var til stede.»

I motsetning til i de forutgående instansene, hvor partene i hovedsak måtte bære egne kostnader, ble de ankende partene pålagt å dekke ankemotpartens omkostninger med kr. 67206.

Kort oppsummert viser saken at jordskifteoverrettens 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 må være avgjørende der det er nødvendig å prioritere en rettighet framfor en annen. Et tredje forhold, som i all tydelighet kommer fram, er den omfattende prosessen, som dels kan tilskrives jordskifteprosessen tosporede rettmiddelordning.