

Jordbrukeres rettslige stilling under finnmarksloven, sammenliknet med andre liknende forvaltningsordninger¹

Øyvind Ravna²

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Jordbruket har hatt en framtreddende plass i det lovverk som har regulert forvaltningen av den såkalte «statens grunn» i Finnmark helt tilbake fra 1775. Lovgivningen har, fram til finnmarksloven trådte i kraft i 2006, i stor grad lagt til rette for erverv av jord til bureisning og annet jordbruksformål, og for at usolgt statsgrunn kan nyttes som ressursgrunnlag for jordbruksdrift, f.eks. til beite og hogst.

Med finnmarksloven (finnml.) vedtok Stortinget å overføre eiendomsretten til den usolgte eller tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark til et nytt rettssubjekt kalt *Finnmarkseiendommen (FeFo)*,³ «der finnmarkingene selv får eierrådigheten og ansvaret for forvaltningen av ressursene».⁴ Formodentlig burde dette innebære at stillingen til finnmarksbonden, som andre finnmarkinger, ble styrket rettslig. At rettigheter til utmarksressurser i landet vårt, kanskje med unntak av Finnmark,

-
1. Artikkelen er fagfellevurdert.
 2. Takk til Jon Gauslaa for gjennomlesning og nyttige merknader.
 3. Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). *FeFo* er en sammenslåing Finnmarkseiendommen og det samiske *Finnmárkkuopmodat*.
 4. Slik Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)* s. 1 sp. 2.

tradisjonelt har vært knyttet til jordbrukseiendommer som allmennings- eller andre realrettigheter, kan ha skapt en forventning om at en liknende situasjon skulle etableres i Finnmark.

Finnmarkslovens formål (§ 1) er en grunn- og ressursforvaltning til beste for innbyggerne i fylket, hvor «samisk kultur, reindrift, utmarksutøvelse, [og] næringsutøvelse» framheves særskilt. Selv om jordbruk også må antas å være omfattet, er det ikke framhevet på samme måte som reindrift og utmarksbruk. At jordbruket, i motsetning til reindriften, heller ikke har fått plass i Finnmarkseiendommens styre, gjør at det kan spørres om finnmarksloven innebærer en svekkelse av jordbrukeres rettsstilling i fylket.

Problemstillingen for artikkelen vil være å undersøke rettsstillingen for finnmarksjordbrukeren når det gjelder tilgang til, og styring av, naturressursene på Finnmarkseiendommens grunn. Dette vil bli gjort ved at gjeldende lov- og eierregime, altså finnmarksloven og Finnmarkseiendommen, sammenliknes med tidligere lov- og eierregimer hvor Landbruksdepartementet og senest Statskog SF var betraktet som grunneiere. Rettsstillingen vil videre bli sammenliknet med de forslag Det gjenoppnevnte samerettsutvalget har fremmet for forvaltningen av det som i dag er statsgrunn i fylkene Nordland og Troms.⁵ Der det er naturlig, vil reglene også bli sammenliknet med forslagene Samerettsutvalget fremmet for Finnmark,⁶ og med reglene i fjellova.⁷

Mer konkret vil jeg vurdere jordbrukets rettsstilling ut fra 1) lovgivningens formål, 2) reglene for jordutvisning og adgang til å erverve tilleggsjord, 3) reglene for kjøp av forpaktet jord, 4) landbrukets plass i styreorganene, og 5) jordbrukeres adgang til beite og andre ressurser på det som har vært betraktet som statens grunn i Finnmark. Finnmarksbondens rettsstilling vil dermed bli sammenliknet både med rettsforgjengere i fylket, situasjonen til kollegaer i de to nærmeste nabofylkene hvis de nye lovforslagene blir vedtatt, og bønder med rettigheter i statsallmenninger lenger sør i landet.

-
5. Samerettsutvalget ble oppnevnt 10. oktober 1980 for å utrede samiske kulturelle, politiske rettigheter og rettighetene knyttet til land, vann og ressurser i Finnmark. *Samerettsutvalget II* ble gjenoppnevnt 1. juni 2001 for å utrede samiske rettigheter knyttet til land og vann i Troms og sørover til Hedmark.
 6. Forslaget til Samerettsutvalget I ble fremmet i NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.
 7. Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnande m.m. i statsallmenningane (fjellova).

Som kilde vil jeg primært nytte lovgivningen og de lovforslag som har blitt fremmet. I den grad det finnes relevant retts-, forvaltnings- og sedvanerettspraksis, vil den bli brukt.

Spørsmålet om rettsgrunnlaget for finnmarksbondens beiterett har jeg behandlet tidligere. Jeg konkluderte da med at dette er en rett med et selvstendig grunnlag som ligger til vedkommendes jordbrukseiendom.⁸ Dette drøftes her, men ikke i større grad enn det som er nødvendig for sammenlikningens del.

1.2 Et historisk tilbakeblikk på jordbruket i Finnmark

Når rettsstillingen eller rettsgrunnlaget til en næring eller en gruppe næringsutøvere skal belyses, kan det være av interesse å se på hvor lenge virksomheten har pågått. Selv om jordbruket i Finnmark ikke er like gammelt som det er sør i landet, har jeg tidligere vist at det har lange tradisjoner.⁹ Det kan likevel være naturlig med en kort rekapitulering.

Med *jordbruk* i Finnmark siktes det til bufe- eller husdyrhold, da klimaet hindrer plantekultivering til annet enn husdyr. I dokumentasjonen av husdyrholdet i Finnmark er funnene til *Knut Odner* sentrale. Ut fra arkeologiske utgravinger har han påvist at sau og geit har inngått i husholdet i Varanger allerede på 1300-tallet.¹⁰ Lengst nord i dagens Troms, i Kvæningen, har *Lars Ivar Hansen* og *Bjørnar Olsen* pekt på at bufeholdet både kan ha blitt introdusert tidligere, og ha hatt større økonomisk betydning.¹¹ Fra 1500-tallet finnes det også skriftlig kilder som dokumenterer husdyrhold.

Utover å kunne vise at bufeholdet i Finnmark rent faktisk er minst 700 år gammelt, bør det spørres om hvilken rettsoppfatning så vel bufeholderne som myndigheter har hatt om den utøvede bruken. *Gudmund Sandvik* gir uttrykk for at verken samer, eller fra 1200-tallet tilflyttende nordmenn, kunne være i tvil om at de hadde rett til å ta i bruk landområdene og naturressursene i Finnmark.¹²

8. Øyvind Ragna, «Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn» i *Tidskrift for Rettsvitenskap* 2008 (121) s. 561–579.

9. Se op.cit. med videre henvisninger.

10. Knut Odner, *The Varanger Saami. Habitation and economy AD 1200–1900*, Oslo 1992 s. 164.

11. Lars Ivar Hansen og Bjørnar Olsen, *Samenes historie fram til 1750*, Oslo 2004 s. 193.

12. Gudmund Sandvik, «Om oppfatningar av retten til og bruken av land og vatn i Finnmark» i NOU 1997: 4 s. 578–607 på s. 584 sp. 2.

Også *Sverre Tønnesen* la til grunn at både nordmenn og samer må «antas å ha ment å ha rettigheter til bruk i almenningen».¹³ Sjøsamene, skrev han, oppfattet dette som en enerett til nærområdet: «... skulle man med dagens juridiske mål skifte sol og vind, måtte man vel helst komme til at man hadde en eiendomsrett for bygdefolket til det området som var deres almenningsområde.»¹⁴ Videre kan det også nevnes at *Otto Jebens*, ut fra eldre kilder, viser at det har vært en fast og kontinuerlig oppfatning blant jordbruksbefolkningen om rett til beite fra tiden lenge før 1775-resolusjonen.¹⁵

Lokale rettsoppfatninger ble etter hvert supplert av lovgivning.¹⁶ Betydningen av disse lovene var likevel neppe så stor, da det ikke forelå noen norsk-dansk ene-jurisdiksjon over noen del av Finnmark før etter Kalmarkrigens slutt og freden i Knærød i 1613.¹⁷ At det heller ikke var praksis for å registrere rydningsbruk o.l. i Finnmark, gjorde også at lovgivningen fikk liten praktisk betydning.

I 1693 ble det for første gang uttrykt offentlig at skogen tilhørte kongen.¹⁸ Kunngjøringen må ses i sammenheng med at tilreisende fiskere og kjøpmenn tok ut skog til hustømmer og brensel, og ikke som et forsøk på å hindre lokalbefolkningen i å nytte skogen. Det foreligger heller ikke dokumentasjon på at staten på denne tiden påla bygdefolk restriksjoner eller avgift på bruk av skogen.¹⁹ Så også i denne perioden må det ha vært «utanfor all tvil at dei som budde i Finnmark ... har meint at dei hadde rett til å bruke naturgoda».²⁰

13. Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte «Statens umatrikulerte grunn» – en undersøkelse med særlig sikt på samenes rettigheter*, Institutt. for offentlig rett – skrift nr. 3/1972, Bergen 1972 s. 57.

14. Op.cit. s. 55.

15. Otto Jebens, «Om bruk og rettsoppfatninger i Finnmark under en historisk synsvinkel» i NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark* s. 382–399 på s. 392 sp. 2.

16. Magnus Lagabøtes landslov fra 1274 og senere Christian IVs Norske Lovbog av 1604.

17. Da måtte svenske kong Gustav II Adolf gi opp å underlegge seg kystområdene i nord og sløyfe benevnelsen «de lappars i Nordlanden konung» i sin tittel, se Rune Blix Hagen, «Kong Christian IVs tokt til det ytterste nord i 1599» i Rune Blix Hagen og Per Einar Sparboe (red.) *Kongens reise til det ytterste nord. Dagbøker fra Christian IVs tokt til Finnmark og Kola i 1599*, Tromsø 2004 s. 9–31 på s. 23. Se også Oscar Albert Johnsen, *Finnmarkens politiske historie*, Kristiania 1923 s. 129.

18. Gudmund Sandvik, «Statens grunn i Finnmark. Et historisk perspektiv» i NOU 1993: 34 s. 334–380 på s. 342 som viser til *fogd Knags* kunngjøring om eierforholdet til *Altens skoug*.

19. NOU 1993: 34 s. 80 sp. 2.

20. Slik Gudmund Sandvik, «Om oppfatningar av retten til og bruken av land og vatn i Finnmark» s. 591 sp. 1.

Dette var ikke lenger bare en lokal, samisk rettsoppfatning. Ifølge Sandvik var det ingen grunn til å tro at konge og embetsverk mente at folk i Finnmark ikke hadde rett til å bruke naturressursene i fylket: «*Tvert imot* – og av den lettforståelige grunnen at det var politisk viktig at det budde flest mogleg menneske i Finnmark.»²¹

På slutten av 1600-tallet ble det også gitt en ny lov som regulerte adgang til rydning og beite i utmark. Jeg sikter da til *Norske Lov* av 1687.²² I lovens 12. kapittel, 3. bok, artikkel 1 (NL 3–12-1) var retten til beite i allmenning nedfelt. Loven inneholdt også regler om rydding og opptak av ødejord i samme kapittel.

NL 3–12-7 lød slik:«Hvo, som optager nogen øde Jord, enten udi Herret, eller udi Alminding og bygger derpaa, da skal hand beholde det i sex Aar uden Leje og Ledingsbud ... og siden beholde den sin Livs-Tid, om hand den holder ved lige, og gjør Ret deraf som Loven formælder. Haver hand Hustrue, eller Børn, efter sig, da ere de næst at besidde den for Skillighed.»

NL 3–12-8 lød slik:«Naar de [sex] Aar ere forløbne, da skal Gaarden sættis for Leje og Leding ..., siden skal hand bære Bud ... til den næste Bolig, eller bøde derfor efter Loven ... Bliver siden samme Gaard igien øde, da bæris Tingbud som tilforn baris, før end den Gaard blev opryddet.»

Som vi ser, var datidens tradisjon at oppdyrket jord ble satt under «Leje og Leding» etter seks år, og at rydningsmannen ble leilending under kongen, kirken eller en godseier.

Et særlig forhold i det som i dag er Troms og Nordland, er at visse gårder, såkalte *finnerydninger*, ikke ble skyldsatt, og dermed var fritatt for jordleie, og i realiteten selveide bruk. Det har vært drøftet om dette var et særlig samisk rettsinstitutt, konstituert av en norsk eller dansk-norsk monark i middelalderen. Men det kan også ha vært en lokal variant av rydningsinstituttet, jf. NL 3–12-7 og 3–12-8.²³ Mye taler imidlertid for at dette var et eget rettsinstitutt; en rett som ble tillagt samer i Nordland og Troms, kanskje som opprinnelige beboere før kongen proklamerte sin eiendomsrett til uopptatt grunn. Finnerydningsinstituttet synes å ha opphørt på Helgeland i siste halvdel av 1600-tallet. I Troms eksisterte det noe lenger, men også her synes det å ha opphørt gjennom Johan Hvids kjøp av allmenningene inkludert kongens gjeninnlösningrett på auksjon i 1759.²⁴

21. Op.cit. s. 591 sp. 2 (uthevet av Sandvik).

22. Kong Christian Den femtis Norske lov (NL), vedtatt 15. april 1687 med ikrafttreden 29. september 1688.

23. Nærmere om dette, se Øyvind Ravna, «Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og de samiske interessene» i NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms* s. 607–726 på s. 675–679 og 716–718.

24. Op.cit. s. 677.

Til tross for at Norske Lov av 1687 utvilsomt var gjort gjeldende i Finnmark, har Sverre Tønnesen vist at loven ikke fikk anvendelse for jordutvisning til boplasser o.l.²⁵ Han har pekt på to grunner til dette. Det ene var folks frykt for å bli belastet med nye skatter, og den andre var at det ikke forelå noen tradisjon for jordutvisning. Slik sett ble ikke jordutvisningen i Finnmark formalisert før det ble gitt en egen lov om dette. Dette skjedde ved jordutvisningsresolusjonen av 1775, som jeg kommer tilbake til.

2 Lovgivningenes formål og reglene om jordutvisning

2.1 Finnmarksloven

I eldre finnmarkslovgivning utgjorde reglene om jordutvisning lovenes viktigste bestemmelser, og slik sett langt på veg også lovenes formål. Da et av siktemålene med denne artikkelen er å sammenlikne tidligere og gjeldende lovgivning når det gjelder jordbrukets rettsstilling, har jeg funnet det hensiktsmessig å behandle lovgivningens formål og reglene om jordutvisning under ett. Finnmarksloven (§ 1) har som formål

«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, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv».

Jordbruk er ikke, slik som reindrift og utmarksbruk, nevnt særskilt. Til tross for dette må det legges til grunn at «næringsutøvelse» omfatter jordbruk. I forarbeidene er imidlertid næringsutøvelse presisert til å være samisk sådant.²⁶

Videre kan «samisk kultur» også omfatte jordbruk. Til tross for at uttrykket sies å være «begrenset til den særegne samiske kulturen og det er dette særpreget som begrunner det særlige kulturvernet», så må det antas at alminnelig, moderne jordbruk også er omfattet. Det kan her vises til at det i proposisjonen uttales at «samisk kultur» må forstås vidt og tolkes i samsvar med Grunnloven § 110 a og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. I proposisjo-

25. Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark* s. 86 med videre henvisning til J. Sporning, «relation angaaende Finmarken» i *Topografisk Journal for Norge*, II Christiania 1793.

26. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)* s. 120 sp. 1.

nen heter det også at med samisk næringsutøvelse siktes det først og fremst til de tradisjonelle samiske næringer som er en viktig del av kulturen:

«Ut over reindrift ... vil det 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). Det omfatter bare 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.»²⁷

Selv om uttalelsen er egnet til å skape noe tvil, f.eks. når det sies at utøvelsen må ha et «særlig samisk preg», og regjeringen definerer typisk samisk jordbruk som «høsting av utmark og fravær av intensivt jordbruk»,²⁸ peker den likevel på at lovgiver har ment at finnmarkslovens formål også omfatter hensynet til samisk jordbruk. At dette også omfatter jordbruk som ikke utøves på nevnte samiske måte, støttes av at samisk kultur skal tolkes i samsvar med SP artikkel 27, hvor FNs Menneskerettskomité har lagt til grunn at moderne driftsmåter ikke utelukker kulturvern.²⁹

Finnmarkslovens formålsparagraf var gjenstand for bred debatt under Justiskomiteens behandling av loven. Dette var grunnet i spørsmålet om allmennhetens rettigheter skulle beskyttes i loven. Men det kan også vises til at Sametinget foreslo at samiske hensyn generelt, samt utmarksbruk, burde framheves særskilt, mot at «reindriften» ble tatt ut.³⁰ De to første anmodningene ble fulgt opp av lovgiver.

Når det gjelder jordbrukets posisjon, synes ikke den å ha vært drøftet i tilknytning til formålsparagrafen eller andre bestemmelser i Justiskomiteens innstilling.³¹ Man sitter dermed med et inntrykk av at jordbruket er blitt nedprioritert til fordel for «mer tradisjonelle» samiske næringer som reindrift og utmarksbruk.

27. Op.cit. s. 120 sp. 2 (min utheving).

28. Op.cit. s. 72 sp. 1. Etter mitt syn er dette en beskrivelse av et tidlig 1900-talls jordbruk som ikke passer på dagens samiske jordbruk.

29. Se Ilmari Länsman et al. v. Finland (Communication no. 511/1992) para. 9.3 og Apirana Mahui-ka 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 og dets betydning ved bruk av jordskiftevirkemidlene» i Øyvind Ravna (red.) *Perspektiver på jordskifte*, Oslo 2009 s. 184–214 på s. 211.

30. Op.cit. s. 32 sp. 1.

31. Utover beiterett for jordbrukseiendom nevnes jordbruk kun i tilknytning til finnml. § 22 bokstav f om rett til «uttak av lauvskog til bruk som gjerdestolper og hesjestaur i reindriften og jordbruksnæring».

Dette understøttes av senere praksis slik som FeFos strategiplan, hvor jordbruk ikke er viet stor plass.³²

Lovens adgang til å *utvise jord til jordbruksformål* vil være en indikator på jordbrukets rettslige stilling. Som vi straks skal se, hadde den forrige finnmarksloven en regel om dette i § 2 første ledd, samtidig som den stilte opp visse materielle begrensninger for utvisning i annet ledd. Finnmarksloven setter ikke, hvis vi ser bort fra §§ 5 og 21, begge annet ledd, materielle begrensninger på FeFos adgang til å avhende grunn og rettigheter. Likevel er loven mer restriktiv når det gjelder jordutvisning.

Dette kan bl.a. begrunnes ut fra at regelen om jordutvisning i gjeldende lov ikke lenger er noen hovedbestemmelse. Bestemmelsen er i dag å finne i finnml. § 10 femte og sjette ledd, hvor jordutvisning ikke framstår som en sentral oppgave for FeFo. I femte ledd er det for øvrig stilt opp krav om at avhending av jord skal behandles etter finnml. § 10 første ledd. Det betyr at Sametingets retningslinjer fastsatt etter finnml. § 4 skal legges til grunn ved vurderingen av betydningen av slik avhending for samiske interesser.³³ Hvis mer enn to styrerepresentanter stemmer mot avhending, skal den godkjennes av overordnede organer (Sametinget og Finnmark fylkesting), jf. sjette ledd.

Nydyrking er omfattet av Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark, jf. retningslinjene § 3 sjette ledd. I retningslinjene er for øvrig reindriftsrettighetene gitt vern i en egen § 5, som synes å være betydelig mer omfattende enn bestemmelsene i jordsalgsloven av 1965 § 2 annet ledd bokstav a og b. Vi kan merke oss at det ikke lenger kun er jordsalgsorganene som skal vurdere virkningene av avhending, men også reindriftens offentlige styringsorganer samt *rettighetshaverne* i reindriften.

I § 6, som omhandler virkningene for tradisjonell utmarksbruk og næringsutøvelse, er imidlertid jordbruk gitt et vern. Her heter det at det skal 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

32. Finnmarkseiendommen, *Strategisk plan 2007–2010*, vedtatt 20. mars 2007 hvor «jordbruk» kun er nevnt på s. 10, der det heter at «FeFo skal sikre forutsigbare *festekontrakter*» (min utheving).

33. Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av meahcci/utmark i Finnmark, gitt som forskrift 11. juni 2007 nr. 738, fastsatt av Sametinget 24. mai 2007 og godkjent av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. juni 2007 med hjemmel i finnmarksloven § 4.

for områder som anses som nødvendige for slike næringers bærekraft. Dette gjelder blant annet tradisjonelle jakt- og fangstområder ... Dette gjelder også jordbrukeres tradisjonelle bruksområder, herunder beitearealer i utmark, utmarksslåtter og bruk av skog».

Dette er, som vi ser, et vern *mot* avhending som kan være i strid med landbrukets interesser, og ikke en bestemmelse som peker på noen målsetting om å avhende jord til jordbruksformål, verken til samisk eller annet jordbruk. Bestemmelsen må imidlertid kunne betraktes som en framheving av jordbrukets betydning. Den må også kunne dras inn som et argument for tolkningen av begrepet «samisk næringsutøvelse» i finnml. § 1, m.a.o. at jordbruk, herunder bufehold, er omfattet av formålsparagrafen.

At salg og avhending av jord til jordbruksformål ikke lenger er en prioritert del av oppgavene til organet som er satt til å administrere finnmarkseiendommen, framgår ikke tydelig av de seneste lovforarbeidene.³⁴ Det framgår imidlertid klart av Samerettsutvalgets lovforarbeid. Det kan her vises til at da utvalget utformet sitt forslag til formålsparagraf for finnmarksloven, påpekte det at dagjeldende jordsalgslov var en «ja-lov» når det gjaldt salg og bortfeste, og uttalte:

«Etter Samerettsutvalgets oppfatning bør dagens praksis endres slik at hovedregelen blir at grunn og naturgoder ikke skal avhendes til enebbruk som stenger andre ute. Avhending skal fortsatt kunne skje, men da som unntak og bare dersom tilstrekkelige grunner taler for det.»³⁵

Samerettsutvalget la altså opp til en radikal endring av jordutvisningspraksisen, hvor avhending ikke lenger skulle være regelen, men unntaket. Selv om de påfølgende lovforarbeidene ikke uttaler seg like eksplisitt, viderefører de i all hovedsak formålsbestemmelsen til Samerettsutvalget, samtidig som de ikke noe sted tar avstand fra den foreslåtte endringen av praksis som utvalget foreslo. Dette peker på at finnmarksloven er basert på at jordavhending og utparsellering til individuell bruk skal kunne skje i langt mindre grad i dag enn tidligere.

34. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) og Innst. O. nr. 80 (2004–2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*.

35. NOU 1997: 4 s. 119 sp. 1.

2.2 FeFos retningslinjer for jordutvisning

Samerettsutvalgets forutsetninger om at jordavhending til individuell bruk skal være unntaket framfor regelen, modifiseres av de retningslinjer FeFo har vedtatt for behandling av landbrukssaker, herunder søknader om ny jord i sak 07/2009.³⁶ Her heter det at søknader om nydyrkingsarealer som innkommer til FeFo, normalt vil gå gjennom følgende punkter: 1) FeFo sender søknaden på høring til landbruksmyndigheten, som foretar den landbruksfaglige vurderingen. 2) FeFo avklarer plansituasjonen. Det forutsettes her at nye arealplaner er utarbeidet i samsvar med Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark. 3) FeFo vurderer søknaden i forhold til 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,³⁷ jf. finnml. § 18, slik at de blir gjort kjent med saken og kan avgi uttalelse til 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 langt mer omfattende enn det man skulle anta ut fra finnmarkslovens ordlyd og forarbeider. Her stiller altså FeFos retningslinjer finnmarksbonden i en bedre stilling enn det loven legger opp til. Retningslinjene er imidlertid ikke grunnet i lov eller forskrift, men kun et styrevedtak. De kan således endres av FeFo i et tilsvarende vedtak. Det er også usikkert hvilke konsekvenser det vil ha hvis dette ikke følges i praksis.

2.3 Eldre finnmarkslovgivning

2.3.1 *Jordutvisningsresolusjonen fra 1775*

Fram til siste halvdel av 1700-tallet skilte Finnmark seg fra de øvrige deler av landet ved at oppsittere der ikke hadde mulighet til å registrere jord som var tatt i besittelse ved rydding og oppdyrking. Den første registreringsordningen i Finnmark, tildeling av plassedler, ble etablert så sent som i 1760.³⁸

36. Se protokoll fra styremøte i FeFo 3. og 4. februar 2009, Rica hotell, Alta (styresak 07/2009).

37. Ifølge FeFos retningslinjer er dette andre jordbrukere og berørte reinbeitedistrikter.

38. Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark* s. 90.

Ordningen ble formalisert i jordutvisningsresolusjonen av 1775, som godt kan kalles «den første finnmarksloven».³⁹ Resolusjonen hadde som formål å gi regler for oppmåling og registrering av jord som alt var tatt i bruk, samt å påse at oppsittere fikk tilstrekkelig arealgrunnlag for sitt innkomme. I dens artikkel 1 het det at

«[t]il enhver fast Boplads anvises saa meget Grund, som udfordres for en Familie, omtrent til fire Kvæg-Høveders, eller for hvert Høved otte Faars, Græsning og vinter-Foder».

Ved utvisning skulle det tas hensyn til plasser som allerede var ryddet og i bruk, altså til rett dannet ved sedvane og bruk. Ifølge Sverre Tønnesen var hensikten med resolusjonen «å skaffe finnmarkingene mest mulig sikkert grunnlag for å kunne livberge seg selv av det finnmarksjorden ga».⁴⁰ Slik sett kan det sies at resolusjonen var gitt for å sikre at folk i Finnmark kunne få et næringsgrunnlag i jordbruket. Vi kan også merke oss at jordutvisningen skulle skje kostnadsfritt. Dette var således først og fremst en registrering og ordning av eksisterende rettigheter, av Tønnesen omtalt som en gedigen utskiftning mellom kongen, den enkelte bygdemann og bygdelagene.⁴¹

Vi finner også igjen spor av rydnings- og leilendingsinstituttet her, idet de som fikk anvist plasser, ble pålagt en årlig avgift «efter det Tal Kvæg, som derpaa kan græsses eller fodres Aaret igjennem», samtidig som det ble gitt avgiftsfrihet i fem eller ti år etter at registreringsbrev var tildelt. All den stund jordutvisningen var kostnadsfri, instituerte den naturlig nok ikke noen festeordning med påfølgende utsikt til kjøp. Staten forbeholdt seg dog retten til plasser som ble liggende øde i tre år, jf. artikkel 7 bokstav c.

Etter 1775-resolusjonen eksisterte det også et system med en slags begrenset eiendomsrett, såkalte *amtsedler*. Ordningen antas å ha blitt etablert av formelle grunner idet det tok tid med oppmåling av plassene, og skjøte forutsatte oppmåling. Dermed oppsto det behov for en foreløpig ordning slik at eiendomssøkere kunne få en midlertidig hjemmel til sin boplass.⁴² Om ikke amtsedlene på et senere sta-

39. Kongelig Resolution 27de Mai 1775 angaaende Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og skyldlægning sammesteds.

40. Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark* s. 134.

41. Op.cit. s. 146.

42. Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark* s. 151.

dium ble gjort om til eiendomsskjøter, ga de likevel innehaverne og ektefellen rett til plassen på livstid, med fortrinnsrett for etterkommerne.⁴³

2.3.2 Jordsalgsloven av 1863

I 1863 ble det vedtatt en ny jordsalgslov.⁴⁴ I den kom statens eierrådighet eksplisitt fram idet lokalbefolkningens adgang til å registrere opparbeidede og ervervede boplasser og jordparseller ikke lenger skulle være kostnadsfri, men skulle skje ved salg, jf. § 2. Loven må således kunne sies å gjenspeile «læren om statens grunn», som på denne tiden var under framvekst.⁴⁵

Selv om loven stilte opp materielle begrensninger for salg i § 1 annet ledd, må det kunne sies at et av lovens sentrale siktemål like fullt var å sørge for at statens grunn ble avhendet. Dette kom da også til uttrykk i § 1 første ledd: «Statens i Finmarkens amts landdistrikt liggende jord og grund med paastaande skog kan afhændes.»

Salg framfor kostnadsfri registrering ble bl.a. begrunnet ut fra at man ønsket å etablere et robust og kapitalsterkt jordbruk i fylket. Jordutvisningen som hadde pågått i medhold av resolusjonen av 1775, ble av forstmester Normann, som var en av initiativtakerne til loven, omtalt som «skadelig», da staten «skjænker væk som Gave Jordstykker» som nå ikke lenger, som i 1775, var uten økonomisk verdi:

«Med denne Udstykning bidrager man mere, end ellers Forholdene af sig selv nødvendigen medføre, til at opelske et tarvigt, fattigt, utilfreds og illoyalt Jordbruger-Proletariat. Man fremkalder i denne Deel av Landet den samme Tilstand, som Udskiftningsloven med saa store Opofrelser for det Offentlige og Privatmand arbejder paa at omordne andetsteds i Landet.»⁴⁶

Kommisjonen som forberedte loven, drøftet om salg ville hemme «Finmarkens videre Bebyggelse». Den anså ikke at det var tilfelle,

«da man tvertimod troer, at det er bedre for Distriktet at have færre, men dygtige og velstaaende Selveiere, end at have mange, som mangle de nevnte Egenskaber, og da man derhos veed, at det er saa langt fra at de, som dyrke Jord, i Almindelighed

43. Gudmund Sandvik i NOU 1993: 34 s. 365.

44. Lov 22de Juni 1863 om Afhændelse af Statens Jord i Finmarkens Landdistrikt.

45. Nærmere om dette i Øyvind Ravna, «Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter?» i *Retfærd* 2008 (31) s. 26–57.

46. O.No. 33 (1863) *Om Udfærdigelse af en Lov angaaende Afhændelse af Statens Jord i Finmarken* s. 2–3. Også inntatt i NOU 1993: 34 s. 438 sp. 2.

nu have forliden deraf, at tvertimod Almuen i Regelen allerede har i Brug mere Jord end den hidindtil har villet eller kunnet opdyrke».⁴⁷

Foruten salg framfor kostnadsfri registrering, ble loven som nevnt basert på en positiv avgrensning av hva som *ikke* kunne avhendes. Det ble regulert i § 1 annet ledd, som stilte opp forbud mot avhendig «stridende mot Districtets Tarv». Dette gjaldt

«... navnlig naar det befindes

a) at den udfordres til Sommerhavn for de Fastboendes eller for Fjeldfinnernes Dyr eller til Torvskjær;

b) at den benyttes til Vei ved Fjeldfinnernes Flytninger eller ved de Fastboendes Færdsel, eller kan forudsees at ville udkræves til saadant Øiemed;

c) at den bestaaer alene af Udmarksslaate, derunder Forholdene i Egnen ikke kan tages under ordentlig Dyrking;

d) dens Beliggenhed i Forbindelse med Forholdene i øvrig gjør det sandsynligt, at den vil blive benyttet af den fiskende Almue til Tomt for Roerboder eller Hjeldbrug».

Om avhendingen ikke stred med det som her var unntatt, skulle jorda selges.⁴⁸ Dette prinsippet sto ved lag fram til finnmarksloven trådte i kraft.

2.3.3 Jordsalgsloven av 1902

Jordsalgsloven av 1902 er mest kjent for sin famøse språkklausul, som satte krav om kunnskap i, og daglig bruk av, norsk språk for å erverve jord.⁴⁹ Grunnlaget for språkklausulen var et nytt punkt f) i lovens § 1, hvor det het at avhendelse ikke kunne skje hvis det «iøvrigt vilde være stridende mod Landets interesse ...».⁵⁰

Selve klausulen var gitt i lovens reglement, hvor det i § 1 bokstav c het at

«[a]fhændelse maa kun ske til norske statsborgere og under særligt hensyn til at fremme bosættelsen af en for distriktet, dets opdyrking og øvrige nyttiggjørelse skikket befolkning, som kan tale, læse og skrive det norske sprog og benytter dette til dagligt brug».⁵¹

I departementets begrunnelse ble uttalt at «erhvervelse af statens jord er en hovedbetingelse for dem, som vil nedsætte sig i» Finnmark. Derfor var «ordningen af

47. O.No. 33 (1863) s. 7–8.

48. Ot.prp. nr. 20 (1901–1902) *Angaaende udfærdigelse af en lov om afhændelse af statens jord og grund i Finmarkens amts landdistrikt* s. 16 sp. 1.

49. Lov 22. mai 1902 nr. 7 om afhændelse af statens jord og grund i Finmarkens amts landdistrikt.

50. Det ble for øvrig også tatt inn et punkt e) om skogens bevaring.

51. Reglement 7. juli 1902 gitt i medhold av lov 22. mai 1902 nr. 7 § 2, gjengitt etter Ot.prp. nr. 20 (1901–1902) s. 12 sp. 2.

jordsalget et viktig middel til at regulere nationalitets- og sprogforholdene.»⁵² Det framgår samme sted også at Stortinget hadde gjort regjeringen oppmerksom på den «tiltagende indvandringen af kvæner fra Finland» og framholdt «ønskeligheden af, at disse forhold ikke overlodes til deres egen udvikling, men at der anvendtes hensigtsmæssige midler til gennem en norsk kolonisation at styrke det nationale element i disse distrikter».

Resultatet var strenge og diskriminerende vilkår for den samisk- og kvenskta- lende befolkningens erverv av jord. Utover dette videreførte loven prinsippet fra 1863-loven, herunder de begrensningene i utmål som var gitt i nevnte lov. Bruk av festekontrakter fikk nå større omfang. *Samerettsutvalgets forvaltningsgruppe* viser til en praksis om å innvilge festekontrakt på inntil 30 år med utsikt til kjøp etter kontraktens utløp.⁵³

2.3.4 Jordsalgsloven av 1965

I jordsalgsloven av 1965, som var gjeldende fram til finnmarksloven trådte i kraft, ble bestemmelsen om avhending av statens jord i Finnmark videreført.⁵⁴ Det kom nå til uttrykk i § 2, hvor det het: «Statens umatrikulerte grunn kan selges eller festes bort.»⁵⁵ På samme måte som i lovene fra 1863 og 1902 stilte også denne loven opp materielle begrensninger for salg. Unntatt fra salg var grunnarealer som

- «a) det offentlige anser nødvendig til beiteområder for reinsdyr,
- b) nyttes eller som antas å ville bli nyttet til veg under fjellsamenes flyttinger,
- c) bør være i statens eie av omsyn til skogen, gruvedrift, fiske, friluftsf- og naturverninteresser eller av andre grunner».

Som vi ser, var ikke unntakene lenger motivert ut fra fornorskningsformål eller hensyn til landets interesser. I stedet var det hensyn til reindrift, skog, gruvedrift og naturvern som nå dannet grunnlaget for å nekte avhending. Etter ordlyden knyttet unntakene seg bare til salg, men bestemmelsen ble praktisert slik at unntakene også omfattet feste og andre vidtgående disposisjoner med langvarige følger.⁵⁶

52. Ot.prp. nr. 20 (1901–1902) s. 16 sp. 2.

53. I NOU 1993: 34 s. 425 sp. 1.

54. Lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke.

55. At denne paragrafen ikke lenger sto fremst i loven, skyldes at i 1965-loven var det i § 1 tatt innen bestemmelse om at «denne lov gjelder for statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke».

56. Slik Samerettsutvalgets forvaltningsgruppe i NOU 1993: 34 s. 440–441.

Selv om lovutvalget unnlot å følge *Samekomiteens* forslag om at samer burde ha fortrinnsrett ved kjøp, viser de samepolitiske drøftingene i forarbeidene at holdningen til samisk kultur var markant endret.

Samekomiteen, som ble oppnevnt i 1956, hadde foreslått at det burde overveies å innføre bestemte konsesjonsvilkår for kjøp av jord i Finnmark, hvor samer burde ha fortrinnsrett.⁵⁷ Dette ble avvist av lovutvalget, som uttalte at «det ikke [er] grunn for å gi lovregler som gir samene særskilt rett til kjøp eller leie av statsgrunn».⁵⁸ Synet fikk støtte av departementet, som uttalte: «Samenes rettigheter må respekteres i en hver sammenheng. Men departementet antar, som utvalget, at det ikke er behov for å instituere noe fortrinn for samene til kjøp eller feste av jord.»⁵⁹

Det kan selvfølgelig drøftes om § 2 første ledd uttrykte lovens formål eller kun var en nøytral bestemmelse om at jordsalgsorganene kan forestå salg av «statens umatrikulerte grunn». Samerettsutvalget synes å være av den siste oppfatningen, idet det påpeker at jordsalgsloven ikke hadde noen «formålsparagraf».

Som begrunnelse viste Samerettsutvalget i NOU 1997: 4 s. 117 sp. 2 til Ot.prp. nr. 48 (1963–1964) s. 11, hvor departementet var «av den oppfatning at det ved forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark bør legges hovedvekt på en samfunnsgagnlig og økonomisk riktig disponering av grunnen. Departementet ser det som en viktig oppgave å legge forholdene til rette best mulig for at sakene skal få en så betryggende og rasjonell behandling som mulig». Det het videre at departementet anser «det for lite praktisk å søke å formulere en slik målsetting i selve loven ... [da] en eventuell lovbestemmelse formentlig [mätte] gis en så alminnelig form at den ikke ville gi noe egentlig holdepunkt i den konkrete sak. ...».

Selv om Samerettsutvalget mente at § 2 ikke var en formålsparagraf, kan vi merke oss at utvalget påpekte at *jordsalgsorganene* hadde «ment at det foreligger en *plikt* til avhending»,⁶⁰ hvor de praktiserte «loven slik at det foretas salg eller bortfeste med mindre bestemte grunner tilsier at søknaden må avslås». Samerettsutvalget viste videre til at denne praksis var «begrunnet med at loven er gitt for å etablere private eiendommer og at staten har liten interesse av å sitte med grunn som ikke bør forbli statseid ut fra de hensyn som er nevnt i § 2 annet ledd».

57. Innstilling fra Komiteen til å utrede samespørsmål (Samekomiteen), avgitt 3. august 1959 s. 35.

58. Innstilling om lov og forskrift om Statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke, avgitt 29. september 1962 s. 15 sp. 2.

59. Ot.prp. nr. 48 (1963–1964) *Om lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke* s. 12 sp. 2.

60. NOU 1997: 4 s. 119 sp. 1 (Samerettsutvalgets utheving).

Om man ikke velger å kalle § 2 for en formålsparagraf, kan man nytte den tilnærmingen Samerettsutvalgets forvaltningsgruppe valgte. Den uttalte at «§ 2 er lovens hovedbestemmelse», samtidig som den påpekte at bestemmelsen hadde en sentral betydning «for disponeringen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark».⁶¹

Og under alle omstendigheter må det kunne sies at lovens forskrift om salg og bortfeste og forvaltning, som var gitt i medhold av § 2 tredje ledd, hadde et formål om å legge til rette for avhending av jord til jordbruksformål.⁶² I § 1 var hovedhensynet ved forvaltningen av «statens grunn» stilt opp. Det het her at ved planlegging av salg og feste, innen rammen av plan- og bygningsloven,

«må det tas hensyn til behovet for jord til jordbruksformål, grunn til bolig- og industriotmer, vegbygging, vannforsyning, kloakk, flyplasser, anlegg til bruk for forsvaret, naturområder, friluftsområder og andre anlegg av allmenn interesse».

Her ser vi at «behovet for jord til jordbruksformål» er stilt opp fremst blant de hensyn som skulle ivaretas ved planleggingen som skulle foretas før salg og bortfeste. Paragraf 15 i samme forskrift hadde regler av prosessuell art når det gjaldt søknader om kjøp, feste eller leie av grunn. Videre fastsatte Direktoratet for statens skoger forskrift 3. oktober 1967 om salg og feste gjeldende for Finnmark jordsalgskontor.⁶³ Forskriftens kapittel 2 (§§ 2–4) omhandlet «Salg og feste av jord til jordbruksformål» og foreskrev planlegging «for større sammenhengende områder, før den avhendes ...».

At avhending til jordbruksformål fikk så bred plass i forskrifter gitt i medhold av jordsalgsloven, viser at dette hadde en svært sentral plass i forvaltningen av grunnen i Finnmark. Finnmarksloven har ingen tilsvarende forskrift. Det nærmeste

61. NOU 1993: 34 s. 436–437. Paragrafen ble derfor gitt en «særskilt gjennomgang» (s. 437–451). I hvilken grad den nokså selvfølgelige uttalelsen til departementet i Ot.prp. nr. 48 (1963–1964) s. 11 om at «det ved forvaltningen av statens umatrikulerte grunn i Finnmark bør legges hovedvekt på en samfunnsgagnlig og økonomisk riktig disponering av grunnen», skal vektlegges, finner jeg ikke grunn til å gå inn på.

62. Forskrift 15. juli 1966 nr. 3418 om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn, Finnmark. Jordsalgsloven § 2 tredje ledd lød slik: «Kongen fastsetter forskrifter 1 om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn. Det samme gjelder utvisning etter §§ 4 og 5.»

63. Forskrift 27. oktober 1983 nr. 2153 om salg og feste gjeldende for Finnmark jordsalgskontor, Finnmark, fastsatt av Direktoratet for statens skoger 3. oktober 1967 med hjemmel i kgl.res. 15. juli 1966 om jordsalg og stadfestet av Landbruksdepartementet 27. oktober 1983.

vi kommer, er FeFos retningslinjer for jordutvisning, men disse er kun hjemlet i et styrevedtak.⁶⁴

2.4 Forslaget til «hålogalandslov»

Samerettsutvalget II har fremmet Utkast til lov om rettsforhold og disponering over grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms, kalt *hålogalandsloven*. Lovutkastets formålparagraf er svært lik finnmarkslovens, og vi kjenner igjen formuleringen «..., og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv».

Denne likheten er ikke tilfeldig. Av forarbeidene framgår det at forslaget til formålparagraf 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».⁶⁵ Det kan dermed sies at det ikke er vesentlig forskjell i formålparagrafene til finnmarksloven og hålogalandsloven når det gjelder jordbrukeres rettsstilling. Av samme grunn kan forarbeidene til hålogalandsloven i NOU 2007: 13 ha en viss betydning for forståelsen av finnmarksloven.

Flertallet av Samerettsutvalget II foreslo at hovedregelen skulle være at Hålogalandsallmenningens grunn ikke skal kunne avhendes.⁶⁶ Her var de på linje med Samerettsutvalgets restriktive forslag for Finnmark, og dette er foreslått lovfestet i utkastet § 12 om avhending av grunn. Regelen understreker at jordutvisning er et unntak som kun kan finne sted ved særlige grunner, jf. samme paragraf annet ledd. Et bærende hensyn bak forslaget om Hålogalandsallmenningen er således at de delene av dagens statsgrunn i Nordland og Troms hvor andre ikke 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 bruk.⁶⁷

Som vi ser, er det likevel foreslått å åpne for avhending av grunn dersom «særlige grunner» tilsier det. Nettopp jordbruksformål er uttalt å være en slik særlig

64. Jeg ser da bort fra Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av utmark gitt i medhold av finnmarksloven § 4.

65. NOU 2007: 13 s. 1170 sp. 1.

66. Op.cit. s. 1178 sp. 2.

67. Op.cit. s. 683 sp. 1.

grunn.⁶⁸ Reglene ble gitt etter mønster av fjellova § 13 første ledd. Vi kan således merke oss at flertallet i Samerettsutvalget mente at det vil være mer nærliggende å gi regler som er basert på fjellova (6. juni 1975 nr. 29) enn finnmarksloven når det gjaldt adgang til å avhende grunn i form av salg og bortleie mv.⁶⁹

Hva som ligger i dette, er ikke uten videre åpenbart, da begge lover har strenge regler for avhending. Hvis vi ser nærmere på reglene, framgår det imidlertid at fjellova har regler som setter jordbrukere med allmenningsrett i en bedre rettsstilling enn det finnmarksjordbrukere blir satt i etter finnmarksloven 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 framgår 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. I annet ledd heter det at «[a]llmenningsgrunn som er dyrka eller skal brukast som gardsbruk eller som tilleggsjord til gardsbruk kan likevel avhendast». Etter tredje ledd kan i særlige tilfeller også «byggjetomter» avhendes. Med avhending siktes det til salg.⁷⁰

Etter § 13 siste 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,⁷¹ har en uttalelsesrett.

Holder vi utkastet § 12 opp mot utkastet § 28 «Rettigheter som ligger til jordbrukseiendom», framgår det at jordbrukere i Nordland og Troms skal ha de samme rettigheter til utmarksgodene som deres yrkesbrødre som har 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. Det siste er regulert i forslagets bokstav c), hvor det heter:

68. Op.cit. s. 683 sp. 2.

69. Op.cit. s. 683 sp. 1.

70. Se lov 20. august 1821 angaaende det beneficerede Gods (opphevet) § 38, hvor begrepet «salg» nyttes. Fjellova § 13 er en videreføring av bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 32 (1973–1974) *Om lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)* s. 44 sp. 1.

71. Styresammensetning er regulert i hhv. fjellova § 3 sjettede ledd og lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift mv. i statsallmenningene § 3–1, jf. § 2–1.

«Jordbrukseiendom med bruksrett har: ... 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 bufebeiteressursene. Om denne bestemmelsen blir vedtatt, har jordbrukere som har behov for tilleggsjord til gårdsdriften, et lovfestet krav på slikt utmål hvis dette kan skje uten urimelig eller unødig skade for reindriftens rettigheter, andre bruksrettigheter, bruksutøvelse, skogen og annen beitebruk. Av forarbeidene framgår det også at bestemmelsen er gitt etter modell av fjellova § 2 annet ledd, tredje og fjerde punktum.⁷²

Tross likhetene i formålsbestemmelsene, og tross FeFos retningslinjer for utmål av tilleggsjord, må de foreslåtte bestemmelsene i utkastet til hålogalandslov sies å gi jordbrukere i Nordland og Troms et langt bedre rettslig grunnlag for erverv av tilleggsjord til gårdsdriften, herunder også seter, enn det finnmarksbonden har etter finnmarksloven.

Et mindretall, det såkalte «Statskogforslaget», gikk enda 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».⁷³ 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.

2.5 Oppsummering

Selv om finnmarksloven må forstås slik at lovens formål er å legge til rette for en balansert og økologisk grunn- og ressursforvaltning, bl.a. som grunnlag for samisk jordbruk, så er ikke hensynet til jordbruket gitt en framtredd plass i loven. Når andre næringer framheves, kan det oppfattes som en rettslig nedprioritering av jordbruket.

72. Op.cit. s. 1190 sp. 2. I nevnte lovsted heter det: «Vert gardsdrifta nedlagt og jorda teken i bruk til føremål utanom jordbruksnæringa, fell retten bort. Det same gjeld om ein eigedom ved sal eller oreigning misser så mykje av jorda at den ikkje lenger er å rekne som ei jordbruksmessig eining, eller vert delt på ein slik måte at ingen av jordpartane etter delinga er å rekne som jordbruk.»

73. NOU 2007: 13 s. 1210 sp. 1.

Tidligere finnmarkslovgivning hadde, om ikke en formålsparagraf, så i alle fall en klar lovhjemmel for avhending av jord til samfunnsganglige tiltak. Blant disse var jordbruk et tiltak med høy prioritet. Jordsalgsmyndighetene oppfattet dette slik at jord *skulle* selges eller bortfestes, hvis det ikke var særlige grunner som talte mot det.

Selv om grunnene for ikke å avhende jord har variert, har denne målsettingen stått mer eller mindre fast fram til finnmarksloven trådte i kraft i 2006. Gjeldende lov synes å være basert på det motsatte; at avhending kun skal skje unntaksvis, når særlige grunner taler for det. Mulighet til å kunne kjøpe eller feste jord til jordbruksformål har vært en sentral drivkraft i oppbyggingen og utviklingen av jordbruket i Finnmark. At slik avhendig nå skal være unntaket og ikke regelen, innebærer at lovens formål er endret til ugunst for jordbruket.

De begrensningene som ble stilt opp i forskriftene til 1863-loven og som i prinsippet gjaldt fram til 1965, som fra 1902 forskjellsbehandlet mennesker på etnisk, språklig og kulturelt grunnlag, er en skamplatt i vårt lands historie. Som et motsatt pendelutslag av 1902-lovens diskriminering og diskreditering av samisk språk og kultur, er det nå langt på veg hensyn til samisk kultur, næringsliv og samfunns- liv som danner begrensninger for avhending av jordbruksjord til både samer og nordmenn. Dette kan være uheldig, og lede til at samer og andre som i dag driver jordbruk, bl.a. som en følge av den statlige politikk som er ført, blir satt i en mindre gunstig posisjon enn de som driver med andre utmarksbaserte samiske næringer.

Den restriktive holdningen til jordutvisning modereres av FeFos retningslinjer. Om disse praktiseres, vil ikke finnmarksbonden være satt i en nevnbart dårligere stilling på dette området enn det han var under statskogregimet. Men disse retningslinjene er kun fattet som styrevedtak, og kan således endres på tilsvarende måte.

Mer interessant enn å veie dagens rettsstilling mot fortidens, er det å vurdere den mot rettsstillingen til jordbrukere i nabofylkene og i landet for øvrig. Her viser gjennomgangen at bønder i Midt- og Sør-Norge som har bruksrett i statsallmenning, rettslig sett står i en bedre stilling enn finnmarksbonden. Dette gjelder både i forhold til å ha innflytelse på styring og forvaltning av utmarksressursene, og i

forhold til å kunne få utmålt jord til jordbruksformål. Om forslaget til Hålogalandslov blir vedtatt, vil også jordbrukere med bruksrett i Hålogalandsallmenningen bli satt i en bedre stilling enn finnmarksbonden.

3. Nærmere om kjøp av forpaktet jord

3.1 Finnmarksloven og FeFos retningslinjer

Adgangen til å kjøpe jord som er forpaktet og deretter dyrket opp for bureisning eller som tilleggsjord, henger nøye sammen med reglene om jordutvisning. Disse reglene har fått forholdsvis stor oppmerksomhet etter at FeFo overtok den usolgte grunnen i Finnmark. Praktiseringen av reglene har betydning for jordbrukernes økonomiske situasjon, forutsigbarhet og forventning, og dermed også rettslige stilling. Det er derfor behov for å drøfte dette nærmere.

At den som har ryddet jorda, har adgang til å erverve den til eiendom, er et prinsipp som har eksistert i Norge helt tilbake fra vi fikk en selveiende bondestand. For Finnmarks del har prinsippet vært lovfestet siden jordutvisningen ble formalisert i jordutvisningsresolusjonen av 1775, hvor private fikk utmålt sine boplasser og engstykker til eiendom, jf. §§ 1 og 7. Prinsippet ble, i noe varierende grad, videreført i jordsalgslovene av 1863 og 1902, og i 1965-loven har det ligget til grunn som en opsjon for de som har dyrket opp jordbruksjord, se forskrift om salg og feste § 2.⁷⁴

Finnmarksloven har langt mindre konkrete regler om salg og avhending, jf. finnml. § 10 femte og sjette ledd. Formålsparagrafen legger heller ikke føringer på dette utover at forvaltningen skal skje på en bærekraftig måte til beste for fylkets innbyggere og særlig som grunnlag for samisk kultur.

Mindre enn et år etter at FeFo hadde overtatt forvaltningen av grunnen i Finnmark, satte FeFos styre prinsippet om at jorddyrkeren kunne kjøpe jorda etter at den var oppdyrket, til side. Etter at direktøren i FeFo 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

74. I forskrift 27. oktober 1983 nr. 2153 om salg og feste gjeldende for Finnmark jordsalgskontor, Finnmark (fastsatt 3. oktober 1967, jf. note 62) § 2 annet punktum het det: «Tilleggsjord bør 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.»

i forhold 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.»⁷⁵

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, ikke minst ved generasjonsskifte. Ofte viser det seg at det er vanskelig å få noen til å overta noe som innebærer at gårdsdriften legges ned og jordbruksarealene blir liggende brakk. I en god del tilfeller vil det være andre bønder som kan trenge disse arealene som tilleggsareal til sitt jordbruk».⁷⁶

Med bakgrunn i dette anbefalte direktøren at de nevnte arealkategorier som hovedregel ikke burde selges, men festes: «FeFo vil da fritt kunne tildele jordbruksfester som går ut av bruk til andre som trenger tilleggsjord.» I tettstedsnære områder ble vedtaket i tillegg begrunnet i at landbruksarealer raskt kan endre planstatus til utbyggingsområder: «Direktøren synes ikke det er riktig at en betydelig verdikning skal tilfalle en privatperson som kort tid før har kjøpt jordbruksareal fra FeFo ...»

Vedtaket vakte reaksjoner hos jordbrukerne i Finnmark. I media ble det vist til at bønder som hadde festet jordbruksjord fra Statskog i påvente av bedret økonomi og dermed mulighet til kjøp, nå mistet denne muligheten.⁷⁷ 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.⁷⁸

Det var ikke bare finnmarksbøndene som reagerte. Saken gikk så langt at *Landbruks- og matdepartementet* fant grunn til å avgi en prinsipiell uttalelse til støtte for jordbrukerne. I brev med tittelen «Landbruksnæringens rammevilkår i Finnmark» påpekte departementet at FeFos retningslinjer om at festeren som hovedregel bare får overta eiendomsretten til grunnarealene for bebyggelsen, men fortsatt må feste landbruksarealene, var i strid med jordloven:

75. Se protokoll fra styremøte i Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat 14. og 15. juni 2007 s. 4, <http://www.fefo.no/> under «styresaker» (sist besøkt 12. april 2010).

76. Finnmarkseiendommens arkiv: Praksis vedrørende salg av jordbruksarealer, notat i styresak nr. 47/2007 s. 2.

77. www.nrk.no/kanal/nrk_sami_radio/1.3040599 (sist besøkt 4. desember 2009).

78. Loc. cit.

«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.»⁷⁹

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 for å få lån blir mindre ved at arealene bare festes. Dette reduserer interessen for å nedlegge innsats på eiendommen.» Det påpekte videre at FeFos retningslinjer for salg «lett kan føre til en utvikling i strid med landbruksnæringsens interesser i Finnmark». Avslutningsvis uttalte departementet at det også i Finnmark bør legges til rette for rammevilkår som muliggjør framtidsrettet næringsutvikling knyttet til hele gårdens ressursgrunnlag. Fylkesmannen ble bedt om å følge opp saken overfor FeFo, bl.a. «for å få fastsatt endrede bestemmelser for eiendomsforvaltning i jordbruket».

FeFo to raskt til motmæle og påpekte noe belærende at departementet hadde misforstått saken eller blandet begreper.⁸⁰ FeFo begrunnet den valgte ordningen med at det skal være enkelt «å tildele landbruksarealene, som er på leiekontrakt, til andre bønder i området som har behov for tilleggsjord», noe som var «en dynamisk forvaltning som raskere kan tilpasses de endringene som skjer i landbruket». Det ble også framholdt at ordningen var en videreføring av lang etablert praksis. Det siste må etter mitt skjønn være feil.⁸¹ FeFo avsluttet brevet med å gjøre oppmerksom på at dets «ansvar innebærer langt mer enn å ta hensyn til landbruksinteressene jf. finnmarksloven § 1 og § 4», samtidig som den påpekte at finnmarksloven ikke inneholdt «andre materielle bestemmelser i forhold til landbruket enn beiteretten i § 23».

FeFo ga således ingen signaler om endring i praksis. Reaksjonene mot reglene ledet likevel til ny styrebehandling, hvor FeFo måtte gå tilbake på vedtaket. I styresak nr. 7/2009 ble det fattet slike retningslinjer for salg av landbruksjord:

79. 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).

80. Brev fra FeFo til Landbruks- og matdepartementet, ref. 00032 S 421.0, 10.01.08, se www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Brev/Brev_fra_Finnmarksdommeren_av_100108.pdf (sist besøkt 2. januar 2010).

81. Se forskrift 27. oktober 1983 nr. 2153 § 2 annet punktum (gjengitt i note 73).

«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 FeFo. Avgjørende for om salg skal innrømmes er om gårdsbruket/bruksenheten 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.»⁸²

Selv om disse retningslinjene innebærer en betydelig endring i forhold til 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». Lest ordrett kan dette vilkåret stenge for ethvert salg, så lenge jordbrukeren har en varig festekontrakt og dermed er sikret arealgrunnlag for jordbruksdriften. Så strengt kan vedtaket nok likevel ikke forstås. Retningslinjene betyr likevel at det er muligheten for å sikre jordbruksdriften, og ikke at jordbrukerens får dekning for sin innsats, som prioriteres.⁸³

Arealer i tilknytning til tettstedene hvor man ser for seg en omdisponering til utbygging, og hvor areal kan få en verdistigning ved omdisponering, ønsket FeFo fortsatt å unndra fra salg. 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.

Konflikten i forhold til sentrale myndigheter var neppe noe lovgiver hadde forutsett. Det gamle Statskogregimet kunne vært styrt direkte fra landbruksministeren som regimets generalforsamling. Denne muligheten eksisterte ikke lenger. Sentrale styringsgrep kan nå bare skje gjennom prinsipputtalelser. Selv om det formelt sett ikke er like virkningsfullt, ble nok resultatet i denne saken trolig det samme.

82. Se protokoll fra styremøte i Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat 3. og 4. februar 2009 i sak 7/2009 s. 6. Se www.fefo.no.

83. Op.cit. s. 5 og 11 hvor det er det vedtatt at det kan gis en viss kompensasjon for faktiske kostnader forrige leietaker har hatt ved oppdyrkingen mv. ved overføring av leieavtale til en ny leietaker. Landbruksmyndigheten lokalt avgjør da om det skal betales noe og i tilfelle hvor mye. Se www.fefo.no/ under «styresaker» (sist besøkt 12. april 2010).

3.2 Eldre finnmarkslovgivning

I 1863-loven ble forpaktning framfor salg tatt i bruk som et virkemiddel i jordforvaltningen. Dels ble dette gjort som en videreføring av amtseddelordningen. Men dette ble etter hvert en del av politikken som skulle forebygge at finske innvandrere fikk for sterkt fotfeste i grenseområdene i nord. Ifølge Gudmund Sandvik ble forpaktning brukt for å unngå å selge jord til kvener.⁸⁴ Sandvik viser hvordan de nasjonale hensynene og frykten for et norsk «Slesvig i nord» utviklet seg etter 1863, og tydelig kom til syne i et jordsalgsreglement vedtatt 6. mai 1876. De nasjonalistiske og diskriminerende reglene ble forsterket i 1902-loven.

Gudmund Sandvik formulerte på en treffende måte i NOU 1993: 34 s. 425 sp. 1 fornorskningens innvirkning på samisk og kvensk kultur slik: «For dem som aldri har opplevd sin herkomst og sitt språk som en mangel ved sin statsborgelige stilling, er det umulig å sette seg inn i den ydmykelse som samiske og kvenske statsborgere kan ha opplevd ved det langvarige presset til assimilasjon og til å gi avkall på sin fulle identitet. Men alle kan høre bitterheten i et samisk utsagn fra gjenreisningstida: 'Først folk så finn'. ... Og vi kan innse det kulturelle tapet som var følgen av den offisielle fornorskningspolitikken. Samiske og kvenske foreldre skjermte i aller beste mening barna sine fra samisk og finsk talespråk. For svært mange samer og kvener har resultatet blitt at bare skolen kan gi dem deres språk tilbake. Det er usikkert hvor langt det kan lykkes.»

Også etter 1965-loven skulle jordbruksjord festes før den kunne selges. Feste ble imidlertid ikke lenger nyttet i nasjonalpolitisk sammenheng, men for å sikre at jorda rent faktisk ble tatt i bruk til jordbruksformål. Og etter at jorda var dyrket og tatt i bruk til jordbruksformål, ble det, som vi har sett, lagt til rette for salg.

3.3 Forslaget til hålogalandslov

Som vi har sett, er det i utkastet til hålogalandslov § 12 stilt opp restriktive regler for avhending, hvor særlige grunner må foreligge før dette kan skje. Samtidig vil jordbrukere bli sikret en lovfestet rett til å få utvist seter og tilleggsjord hvis bestemte materielle begrensninger ikke er til stede, jf. utkastet § 28 annet ledd bokstav c. Av sistnevnte framgår det ikke om det siktes til salg eller feste. Men det framgår

84. Gudmund Sandvik i NOU 1993: 34 s. 374 sp. 1. I lovens reglement (av 1864) § 2 ble det fastlagt at jord ikke skulle selges eller avstås i tynt befolkede områder eller øde strekninger i Alta, Talvik, Lakselv, Børselv og Stabbursnes i Porsanger, i Tanadalen ovenfor Gullholmen og i furuskogene i Sør-Varanger, se NOU 1993: 34 s. 420 sp. 2.

at man tilsikter å etablere samme ordning som etter fjellova.⁸⁵ Etter fjellova § 19 kan jordbruker med beiterett i statsallmenning få utvist grunn til dyrking eller kulturbeite som tilleggsjord. Dette skal skje vederlagsfritt.⁸⁶ Avhendingsreglene i fjellova, som bl.a. omfatter salg av grunn som er dyrket eller skal brukes til gårdsbruk, er drøftet i pkt. 2.4.

3.4 Oppsummering

Prinsippet om at den som rydder og dyrker opp jorda, har en rett til å bli eier, synes å ha vært et grunnleggende prinsipp gjennom all eldre finnmarkslovgivning. I retningslinjene FeFo vedtok i 2007, ble dette prinsippet brutt. Selv om FeFo har måttet gå tilbake på forbudet mot avhending, skal det fortsatt gjøres individuelle landbruksfaglige og -politiske vurderinger før salg. Det er dermed ingen automatikk i å få kjøpe jord, noe som bl.a. er begrunnet i at landbruksjord (som kun er festet) lettere skal kunne overdras til nye brukere hvis eksisterende bruk legger ned driften. Dette kan godt være et aktverdig motiv landbrukspolitisk sett, men det innebærer at de verdier som er skapt gjennom oppdyrking, ikke kommer jorddyrkeren til gode, noe som kan være et inngrep i vedkommendes *berettigede forventning*. Ved å vedta slike retningslinjer står FeFo også i fare for å blande rollene som grunneier og myndighetsutøver, hvor den i realiteten går inn i jordlovforvaltningen. FeFo kan således å havne i den situasjonen det tidligere statsskogregimet ble kritisert for å være i.⁸⁷

Det kan argumenteres både for prinsippet om rydningsmannens rett til å erverve jorda han har ryddet, og det delvis motstridende prinsippet om at landbruksjord er et fellesgode som lett bør kunne overdras til nye brukere. Generelt sett skal jeg derfor ikke forsøke å svare på hva som er rett og galt, verken juridisk, moralsk eller samfunnsøkonomisk. Men hvis det foreligger en berettiget forventning om å kunne erverve jorda etter oppdyrking, kan avskjæring av denne muligheten være et urettmessig inngrep i forventet eiendom.⁸⁸ Ved å avskjære slikt erverv kan det

85. NOU 2007: 13 s. 702. Jf. også s. 683 sp. 1.

86. Se Forskrift 22. juni 1984 nr. 1302 om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning § 22.

87. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 13 sp. 2.

88. Her kan det vises til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol, f.eks. dom 24. juni 2003, Strech mot Storbritannia og dom 14. desember 2006, Lupas og andre mot Romania, hvor berettiget forventning gis rettsvern i medhold av Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 art. 1.

også sies at FeFo setter den enkelte jordbruker eller rydningsmanns rettsstilling bak hensynet til fellesskapet. Det innebærer at det kan bli vanskelig å motivere jordbrukere til nydyrking hvis slike behov på nytt skulle melde seg.

4. Styring og forvaltningsoppgavene

4.1 Finnmarkseiendommens styre; sammensetning og oppgaver

Finnmarkseiendommen er ledet av et styre som skal forvalte grunnen FeFo eier. Også i tiden da Statskog (SF) eller Staten v/Landbruksdepartementet sto som eier av den usolgte grunnen i Finnmark, var administrasjonen ledet av et styre som forvaltet all «statsgrunn» i fylket samlet, den gang omtalt som *Jordsalgsstyret*. Oppnevning og næringspolitisk representasjon var imidlertid ganske forskjellig fra dagens styre.

Finnmarkseiendommens styre består av seks personer, hvor tre medlemmer (med varamedlemmer) velges av Finnmark fylkesting og tre av Sametinget, jf. finnml. § 7. Blant medlemmene valgt av Sametinget skal minst ett representere *reindriften*. Det er ikke satt krav om annen næringsmessig representasjon, f.eks. for jordbruket.

Styresammensetningen ble heftig debattert under arbeidet med finnmarksloven. Men debatten dreide seg først og fremst om hvor mange representanter henholdsvis Sametinget og fylkestinget skulle oppnevne, og ikke om den næringspolitiske representasjonen.

Finnml. § 9 regulerer styrets oppgaver og saksbehandling. Av første ledd framgår det at forvaltningen av Finnmarkseiendommen hører under styret, som «i nødvendig utstrekning [skal] fastsette planer, budsjett, retningslinjer og instruksjer for virksomheten. Styret iverksetter de undersøkelser som det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver». Annet til fjerde ledd inneholder regler om saksbehandlingen, herunder når styret er vedtaksført og hvordan vedtak treffes. Etter femte ledd plikter styret å avgi beretning til *Finnmarkseiendommens kontrollkomité* om virksomheten. 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.

Den vedtatte forvaltningsmodellen er ganske forskjellig fra Samerettsutvalgets forslag, noe jeg kommer tilbake til i punkt 4.3.

4.2 Eldre finnmarkslovgivning: Statskog SF og Jordsalgstyret

I henhold til forskrift om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn 15. juli 1966 § 10 (med endring 16. september 1994) var Statskog SF definert som overordnet forvaltningsorgan:

«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 var lokalt forvaltningsorgan, jf. § 11, og det var ledet av et styre og en jordsalgssjef. Paragraf 12 omhandlet jordsalgstyret. Det skulle bestå av sju medlemmer, hvor «[f]ylkesmannen er selvskrevet medlem av og leder av styret». Av annet og tredje ledd framgikk det at tre av medlemmene skulle være representanter for henholdsvis fylkeslandbruksstyret, reindriftsnæringen og statens skogforvaltninger i Finnmark, mens tre medlemmer skulle oppnevnes av fylkesutvalget. Landbruksdepartementet var ansvarlig for å oppnevne de tre førstnevnte etter å ha innhentet forslag fra fylkesutvalget. Hvis vi ser bort fra styrelederen, var halvparten av styret oppnevnt på næringspolitisk grunnlag, og i vår sammenheng viktig; *reindrifts- og landbruksinteressene var likt representert.*

Når det gjaldt jordsalgsstyrets oppgaver, var de kortfattet regulert i § 13, hvor det het: «Styret behandler saker av prinsipiell karakter og større økonomisk betydning, og ellers saker som forelegges av overordnet myndighet og jordsalgssjefen, og avgjør selv om en sak skal styrebehandles.»

4.3 Samerettsutvalgets forslag til forvaltningsmodell for Finnmark

De to foregående punktene viser at landbruksnæringen har mistet sin posisjon i styringen av utmarka i Finnmark, mens reindriften har beholdt sin, og således framstår styrket i forhold til landbruket. Her er det stor forskjell mellom Samerettsutvalgets forslag til forvaltning av grunnen i Finnmark og den endelige loven.

I Samerettsutvalgets utkast til finnmarkslov 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 er bredt representert». Det skulle også oppnevnes *utmarksstyrer* etter modell fra fjelloven, med lokal representasjon, eller, om man vil, representasjon av rettshaverne til utmarksressursene.

Forvaltningsstyret var foreslått sammensatt med åtte medlemmer oppnevnt av Sametinget og Finnmark fylkesting.⁸⁹ Det skulle ha overordnede oppgaver i forvaltningen av grunn og naturgoder, jf. lovforslaget § 2–11, og behandle «saker av prinsipiell art og av større økonomisk betydning». Vi kan også merke oss at årsmøtet, foreslått i § 2–16, bestående av vedkommende statsråd, en representant oppnevnt av Sametinget og en av fylkestinget, var overordnet forvaltningsstyret.

Når det gjaldt forvaltning av *fornybare naturgoder*, var det særlig stort skille mellom Samerettsutvalgets lovforslag og gjeldende lov. Utvalget hadde i § 3–3 foreslått at kommunen (alternativ 1) eller utmarksstyre oppnevnt av kommune-styre (alternativ 2) skulle forvalte «alle fornybare utmarksgoder 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.»

Samerettsutvalget grunnet sitt forslag til forvaltningsmodell på reglene i fjellova, hvor det i § 3 het at det i kommuner med statsallmenning skal være fjellstyre. Man kan også merke seg at utvalget presiserte «at de lokale organer skal ha samme myndighet som sørnorske beiteorganer, jf. fjelloven § 15 annet ledd og bygdeallmenningsloven § 6–1 annet ledd».⁹⁰ 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.

For øvrig sier § 3 annet ledd at fjellstyret skal administrere bruken og utnyttingen av rettighetene i statsallmenningen så langt ikke annet er fastsett i eller i medhold av lov.⁹¹ Styret er pålagt å arbeide for å sikre at allmenningen blir brukt på en måte som fremmer næringslivet i bygda og tar vare på naturvern- og friluftinteressene.

89. NOU 1997: 4 s. 548 sp. 2 (det var dissens i utvalget om fordelingen av mandatene).

90. Op.cit. s. 479 sp. 2.

91. Hugstretten er unntatt, jf. lov 19. juni 1992 nr. 60 § 3–1.

Regjeringen Bondevik og Justisdepartementet, fant ikke å kunne støtte en slik kommunal forvaltningsmodell med utmarksstyrer for Finnmark. Dette ble begrunnet i at utmarksressursene burde forvaltes enhetlig. Etter deres mening ville det

«ved å legge forvaltningen til den enkelte kommune ... 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».⁹²

Behovet for en samlet ressursforvaltning av bl.a. Finnmarksvidda tilsa altså at forvaltningen ble lagt til Finnmarkseiendommen.

4.4 Forslag til forvaltningsmodell i hålogalandsloven

Forslaget til forvaltning av Hålogalandsallmenningen er, i likhet med Samerettsutvalgets forslag for Finnmark, 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 representere reindriften.

I begrunnelsen for reindriftsnæringens representasjon i styret har flertallet i Samerettsutvalget II tatt utgangspunkt i finnml. § 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 reindriftsberettigede. Det er følgelig viktig gjennom det underliggende regelverket å sikre de reindriftsberettigede, hvori også inngår utøvere av grenseoverskridende reindrift, innflytelse på grunneierdisposisjonene.»⁹³

Når det gjelder jordbruksnæringens representasjon i styret, uttalte Samerettsutvalgets flertall at jordbruket er en viktig rettighetshaver til

92. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 98–99.

93. NOU 2007: 13 s. 675 sp. 1.

Hålogalandsallmenningens grunn, bl.a. ved at det til jordbrukseiendom vil ligge rettigheter til beite for bufe. Det fant det likevel ikke nødvendig å foreslå regler om jordbruksrepresentasjon:

«Dette har blant annet sammenheng med at Hålogalandsallmenningens rådighet vil være begrenset til ulike grunndisponeringstiltak 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 reindriftsretten.»⁹⁴

Den næringspolitiske representasjonen i Hålogalandsallmenningens styre har således en relevant faglig begrunnelse. Man kan også merke seg at utvalget påpeker at selv om jordbruksinteressenes representasjon ikke 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».⁹⁵

Styrets oppgaver og saksbehandling er foreslått regulert i § 8. Her framgår det at forvaltningen av Hålogalandsallmenningens *grunneierrett* hører under styret. For øvrig er oppgavene sammenfallende med oppgavene til styret for Finnmarkseiendommen, jf. finnml. § 9 første ledd (se pkt. 4.1).

Et flertall i Samerettsutvalget har også foreslått at det opprettes inntil *seks regionale utmarksstyret*, jf. § 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».⁹⁶ Styrene skal bestå av minst sju medlemmer og oppnevnes av kommunestyrene i regionen i fellesskap, jf. lovforslaget § 23 tredje ledd. Minst to av medlemmene skal representere jordbrukere med allmenningsrett og minst to skal representere reindriftsutøvere i regionen, slik at disse samlet har flertall i utmarksstyret, jf. § 23 femte ledd.

Samtidig uttaler Samerettsutvalgets flertall, uten nærmere begrunnelse, at «det vil medføre en unaturlig oppsplitting å legge denne administreringen helt ned på

94. NOU 2007: 13 s. 675–676.

95. Op.cit. s. 676 sp. 1.

96. NOU 2007: 13 s. 687 sp. 1.

kommunenivå».⁹⁷ Inndelingen som er nyttet i nabofylket Nord-Trøndelag og andre steder med statsallmenninger, blir dermed omtalt som en «unaturlig oppsplitting». Det framgår samme sted 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 og de befolkningsgrupper som sogner til de ulike områdene vil kunne være passende å operere med inntil seks regioner». Dette flertallet går da heller ikke inn for å lovfeste regionsinndelingen, men overlater dette til departementet, jf. lovforslaget § 22 første ledd.

Utmarksstyrenes oppgave skal være å administrere «*bruken og utnyttningen av de bruksrettighetene som er regulert i loven her*» (min 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.⁹⁸ Dette er begrunnet gjennom en interessant erkjennelse om 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».

4.5 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på fem modeller for styring og forvaltning av områder som har vært eller er eid av staten.⁹⁹ Det er vesentlige forskjeller mellom disse. På den ene siden står den gamle Statskogordningen for Finnmark og finnmarksloven, som begge mangler en lokal eller rettighetshavertilknyttet styring og forvaltning. Finnmarkslovmodellen gir heller ikke jordbrukerne noen styrerepresentasjon.

På den andre siden står Samerettsutvalgets forslag for Finnmark, fjellovas ordning og delvis forslaget til hålogalandslov. Samerettsutvalgets forslag er, i likhet med fjellova, basert på en lokal forvaltning på kommunenivå, noe finnmarksloven ikke er. Jeg har tidligere påpekt at dette innebar store forskjeller, hvor folk i Finnmark ikke har «på nær samme innflytelse og forvaltning over sin allmenning».¹⁰⁰ Jeg

97. Loc. cit.

98. NOU 2007: 13 s. 693 sp. 1.

99. Dette er tre forskjellige «finnmarksmodeller», forslaget til hålogalandslov og fjellova.

100. Se Øyvind Ravna, «Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter» i *Retfærd* 2008 (31) s. 26–57 på s. 51 og 52.

reiste da også spørsmål ved om den manglende styringsadgangen kunne være i strid med ILO konvensjon nr. 169 artikkel 15 punkt 1. Samerettsutvalgets forslag til finnmarkslov framstår her som bedre rettslig begrunnet enn den vedtatte loven, idet rettshaverne på samme måte som i statsallmenningene gis direkte innflytelse på styring og forvaltning. Den vesentligste forskjellen mellom finnmarksloven på den ene siden og Samerettsutvalgets forslag for Finnmark på den andre, er således at førstnevnte *mangler* et styreorgan med lokal tilknytning som skal forvalte fornybare ressurser som beite, hogst, innlandsfiske og jakt, herunder ordne beitebruk.¹⁰¹ Dette organet, av Samerettsutvalget kalt *utmarksstyret*, skulle velges blant folk fra bygda eller kommunen som hadde opparbeidet rettighetene og således den nødvendig privatrettslige forankringen for å begrunne en slik forvaltning.

Av dette kan man slutte at Samerettsutvalget ikke betraktet Finnmarks-eiendommen som én rettslig enhet, men som mange adskilte allmenninger hvor de fornybare ressursene burde forvaltes lokalt slik som i statsallmenningene.¹⁰² 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, og i vår sammenheng viktig; jordbrukerne skulle få delta i denne styringen, på samme måte som i statsallmenningene.

Departementet var ikke av samme oppfatning. Uten annen begrunnelse enn at det er behov «for en samlet forvaltning av utmarksressursene i Finnmark»,¹⁰³ la det til grunn at en rettshaverstyrt forvaltning, som i statsallmenningene, ikke vil fungere i Finnmark. Det har ført til at finnmarksloven kun initierer *ett* styre, noe som igjen betyr at det ikke er bindeledd mellom de som utøver styring, og de som er rettshavere. Dermed kan det sies at styret i FeFo mangler nødvendig legitimitet for å forestå styre og forvaltning, samtidig som rettighetshaverne ikke får annen innflytelse på styringen enn den de utøver når de avgir stemme ved fylkes- og/eller Sametingsvalgene. Slik sett framstår finnmarkslovmodellen langt på veg som en videreføring av Statsskogordningen i Finnmark. At FeFo vil være motpart til de som hevder rett på den tidligere umatrikulerte grunnen, forsterker dette bildet.

101. Sml. fjellova § 16 første ledd.

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

103. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) s. 99 sp. 1.

En annen vesentlig forskjell ligger i at FeFos styre ikke har noe årsmøte eller annet overordnet organ å forholde seg til, slik Samerettsutvalget hadde foreslått. Finnmarkseiendommens kontrollkomité kan ikke erstatte dette.

Når det gjelder ordningen foreslått for Hålogaland, framstår den som en mellomløsning. Samerettsutvalget II erkjenner at lokalbefolkningen har opparbeidede rettigheter til fornybare utmarksressurser, men tar ikke konsekvensen av det fullt ut ved å legge opp til en rettighetshaverstyrt forvaltning på kommune-, bygde- eller allmenningsnivå. Sammenliknet med finnmarkslovmodellen har ordningen større legitimitet, idet styringen er knyttet til rettshaverne, og «makten» fordeles mellom grunneierorganet og brukergrupper som langt 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. Dette er uheldig. Når Samerettsutvalget ikke tar skrittet fullt ut og foreslår en lokal forvaltning slik det gjorde for Finnmark, betyr det at lokale interesser, og kanskje særlig jordbrukerne, vil komme dårligere ut enn de gjør sør for fylkesgrensen mot Nord-Trøndelag. Når utvalget uttaler at «det vil medføre en unaturlig oppsplitting å legge denne administreringen helt ned på kommunenivå»,¹⁰⁴ synes dette å være svakt faglig forankret. Forslaget framstår heller som et kompromiss basert på en slags «festnede forhold-logikk», da det ikke har vært utmarks- eller fjellstyrer i dette området tidligere.

Denne kritikken må imidlertid dempes noe, både fordi Samerettsutvalget måtte ta hensyn til reindriftsinteressene som ikke ønsket slike lokale forvaltningsenheter, et mindretall i utvalget som frontet det sistnevnte syn, og et annet mindretall som har villet beholde «Statskogmodellen». At utvalget uttaler 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 tilfelle et oppgjør med festnede rettsoppfatninger. At flertallet også foreslår å lovfeste jordbrukeres rett til trevirke på allmenningsrettslig grunnlag, er et konkret eksempel på vilje til å styrke jordbrukernes rettsstilling. Noe liknende har vi ikke sett i tilknytning til finnmarksloven.

104. Loc. cit.

5. Beiteretten i Finnmark

5.1 Finnmarksloven

Jordbrukeres beiterett, eller mer presist jordbrukseiendoms beiterett, er blitt utfordret etter at finnmarksloven ble satt i kraft. Mindre enn ett år etter lovens ikrafttreden oppsto det tvist mellom en gårdbruker i Vadsø kommune og FeFo om beiteretten, herunder i hvilken grad FeFo kunne regulere denne. FeFos standpunkt i saken, slik det ble gjengitt i lokalpressen, var at «[l]oven gir ingen rett til bare å sende dyrene sine på beite uten å spørre grunneier først. Det blir selvtekt».¹⁰⁵

Saken må sies å ha en noe spesiell forhistorie bl.a. som følge av at angjeldende gårdbruker lenge hadde ligget i tvist med Statskog SF om rett til å få utmålt jord til etablering av jordbruk, herunder også et erstatningskrav reist av vedkommende jordbruker overfor Statskog SF.¹⁰⁶ I realiteten overtok FeFo både tvisten og de ansatte som hadde behandlet saken for Statskog SF.

Tvisten foranlediget en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling. Den støttet langt på veg FeFos standpunkt, og konkluderte, tross sakens forhistorie, med at «[d]et er ingenting i [Justiskomiteens]innstilling ... som tyder på at en mente at bufebeite bør være unntatt fra FeFos generelle adgang til å gi nærmere bestemmelser om tredjepersons utøvelse av sin lovbestemte rett eller adgang til å utnytte fornybare ressurser på FeFos grunn».¹⁰⁷ Lovavdelingen avsluttet med å anta at FeFo hadde en vid adgang til å regulere bufebeite på Finnmarkseiendommens grunn.

I *TfR* 2008 har jeg drøftet jordbrukseiendoms beiterett, og vist til at den *ikke* er omfattet av den reguleringsadgang FeFo har i medhold av finnml. § 27.¹⁰⁸ Lovavdelingens konklusjon var således neppe treffende. Samme sted drøftet jeg også beiterettens rettsgrunnlag. Der viste jeg at den hadde et selvstendig rettsgrunnlag grunnet i alders tids bruk. Denne oppfatningen var også lagt til grunn av Samerettsutvalget og lovgiver. I Samerettsutvalgets lovforslag het det: «Til jordbrukseiendom ligger rett til beite med så stor buskap som kan vinterføs på eien-

105. Se «Bønder fratras retten til beite», *Dagbladet Finnmarken* 18. mai 2007 s. 2–3. Se også Øyvind Ravna, «Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn» s. 562.

106. Øst-Finnmark tingrett TOSFI-2006–27940. Nevnte sak gjaldt tvist om salær. Det framgår imidlertid at den var foranlediget av en stevning 14. februar 2006 mot Statskog SF, Finnmark jordsalgskontor, med krav om erstatning.

107. Brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet til FeFo «Regulering av bufebeite på Finnmarkseiendommens grunn», ref. 200701421 EO KHR/ajf, datert 5. juni 2007.

108. Øyvind Ravna, «Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn».

dommen. Det kan tillates beite med større buskap når det kan skje uten skade for andre brukere.»¹⁰⁹ Ordlyden i finnml. § 23 annet ledd er sammenfallende med første setning i Samerettsutvalgets forslag.

I Samerettsutvalgets forslag til finnmarkslov i NOU 1997: 4 s. 479 sp. 2 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 bufé som kan vinterføs på vedkommende 'jordbrukseiendom'. Det ble også foreslått at *kommunale utmarksstyrer* kunne tillate beiting med «større besetning enn den som kan vinterføs, så fremt dette ikke er til skade for andre 'brukere' ...». Et samlet Samerettsutvalg foreslo altså å lovfeste en beiterett for jordbrukseiendom konstituert av alders tids bruk. Forslaget ble videreført av regjeringen Bondevik og ledet til finnmarksloven § 23 annet ledd.

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 fleksibel, allmeningsartet rett, definert ut av det dyretall eiendommen kan vinterføs. 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, slik jeg tidligere har anført, at «regulering av beiteadgang utover det dyretall eiendommen kan vinterføs, kun kan foretas hvis beitet er nyttet utover dets tålegrense, og regulering er nødvendig for å verne ressursgrunnet». ¹¹⁰ Annen regulering kan bare skje mot vederlag i penger eller annet beite, jf. Grunnloven § 105. Det må imidlertid understrekes at dette gjelder områder hvor bufebeite har foregått fra gammelt av, gjennom alders tid. ¹¹¹

FeFos standpunkt i 2007 kan ha gitt inntrykk av at beiteretten er svakt forankret rettslig. Dette er ikke tilfelle. Jordbrukseiendoms beiterett på Finnmarkseiendommen har et solid rettsgrunnlag. Det har lovgiver valgt å kodifisere i finnml. § 23 annet ledd.

5.2 Eldre finnmarkslovgivning

Som vi har sett, er jordbrukseiendoms beiterett grunnet i alders tids bruk. Dette burde bety at dens rettsstilling ikke ble endret selv om det ble vedtatt nye lover,

109. Samerettsutvalgets forslag til lov om forvaltning av grunn i finnmark, hovedalternativ 1 § 3–2 (hovedalternativ 2 § 4–2 var liktlydende), se NOU 1997: 4 s. 479 og s. 505 sp. 1.

110. Øyvind Ravna, «Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn» s. 579.

111. NOU 1997: 4 s. 479 sp. 2

i alle fall så sant dette ikke ble eksplisitt uttrykt av lovgiver. Beite med bufe har pågått i Finnmark i minst 700 år, og i størsteparten av denne tiden har den ikke vært bestridt rettslig. Det må dermed kunne antas at beiteretten var etablert allerede da staten tok til å regulere bruken av grunnen i Finnmark på 1700-tallet.

At det likevel har eksistert usikkerhet om beitebrukens rettslige status, kan forklares ut fra framveksten av «læren om statens 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.¹¹² Det har blitt oppfattet som at det allmenningsrettslige grunnlaget for beiteretten på statens grunn ble fjernet.¹¹³ Men det er også mye som tyder på at man ikke tok sikte på en endring av den bestående beiterettstilstanden.¹¹⁴ Og uansett siktemål er det tvilsomt om det var adgang til dette uten mot vederlag.

I *TfR* har jeg beskrevet den positivistiske oppfatningen om statens ubetingede eierrådighet som utviklet seg tidlig på 1900-tallet, bl.a. med professor *Nikolaus Gjelsvik*, som en ledende eksponent.¹¹⁵ Den sementerte en oppfatning om at jordbrukseiendoms beitebruk ikke var en realrett. I 1955 ble denne oppfatning nedfelt i praksis. I skjøter utstedt etter dette ble det inntatt en klausul om at beiterett kunne inndras med ett års varsel uten erstatning.¹¹⁶ Fram til 1955 kan det således sies at staten nok erkjente og stadfestet at jordbrukere hadde rett til beite med bufe på statsgrunn i Finnmark.¹¹⁷

Jordsalgsloven av 1965 var derimot tuftet på det grunnlaget som utviklet seg utover 1900-tallet og ble tydeliggjort etter praksisendringen i 1955. Etter denne loven hadde 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

112. Se NOU 1993: 34 s. 110.

113. Slik Samerettsutvalgets rettsgruppe, op.cit. s. 110 sp. 2.

114. Slik Otto Jebens, op.cit. s. 119–120.

115. Øyvind Ravna, «Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn» s. 569.

116. Se NOU 1993: 34 s. 112 sp. 1, jf. Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (1962) s. 24 sp. 2.

117. Slik Otto Jebens, op.cit. s. 119–120. Se også Stig Gjorran Hagen, «Bufébeite på statens grunn i Finnmark» i NOU 2001: 34 *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger* s. 565 sp. 2.

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. Dette er rettet opp i gjeldende finnmarkslov, slik at jordbrukeres rettsstilling på dette området er styrket.

5.3 Forslaget til hålogalandslov

Spørsmålet om jordbrukere hadde beiterett på såkalt opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms, var lenge omtvistet, og delvis bestridt fra Statskog. I Beiarn-Skjærstad-dommen inntatt i Rt. 1991 s. 1311 stadfestet imidlertid Høyesterett avgjørelsen til Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms fra 26. april 1990, som fastslo at det til jordbrukseiendommer i utredningsområdet forelå beiterett på allmenningsrettslig grunnlag på opprinnelig statsgrunn.

Samerettsutvalget II 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.¹¹⁸ Med bakgrunn i erkjennelsen om at jordbrukseiendom har beiterett basert på alders tids bruk, har samerettsutvalget i utkastet til hålogalandslov § 28 foreslått at «[j]ordbrukseiendom med bruksrett har: a) rett til beite for så stor buskap som kan vinterføs på eiendommen, jf. § 32 første og annet ledd».

Det må også sies at i stats- og bygdeallmenningene er de berettigedes beiterett uomtvistet, og ved siden av virkesretten er det den viktigste jordbrukstilknyttede bruksretten.¹¹⁹ For statsallmenninger er dette lovfestet i fjellova § 15 første ledd, jf. § 2.

6. Avslutning

Selv om finnmarkingene er blitt herrer i eget hus, kan det ikke sies at jordbrukeres rettslige stilling er blitt styrket, eller at fylkets bønder har fått økt innflytelse på forvaltningen av den jorda de har hatt som en del av sitt inntektsgrunnlag gjennom alders tid, verken i forbindelse med styrebeslutninger om bruk av

118. NOU 2007: 13 s. 321 sp. 2.

119. Slik Thor Falkanger, *Allmenningsrett*, Oslo 2009 s. 158.

Finnmarkseiendommens grunn og ressurser eller avgjørelser om avhending og salg av grunn til jordbruksformål.

Tidligere lovgivning hadde en målsetting om å forestå samfunnsgagnlig og økonomisk riktig disponering av grunnen, hvor avhending til jordbruksformål ble betraktet som en sentral del av dette. Slik er det ikke i dag. Dette skyldes imidlertid ikke bare ny lovgivning, hvor samiske næringer som reindrift og utmarksbruk er framløftet. Her kan det også vises til den generelle politiske utviklingen som satte jordbruk og bureising i høysetet i tidlig på 1900-tallet,¹²⁰ og gjentok dette med opptrappingsvedtaket i 1975.¹²¹ Slik er det ikke i dag; tilskudd til dyrking og grøfting er i dag erstattet med tilskudd til gjenlegging av kanaler og leplanting.

Når det gjelder reglene som stenger for kjøp av forpaktet jordbruksjord, ble disse langt på veg vedtatt av FeFo i strid med synspunkter til landbrukets organisasjoner og statlige landbruksmyndigheter. Under dekke av såkalt «dynamisk forvaltning» tiltok FeFo seg her en myndighetsutøvelse som går utover dens rolle som grunneier. FeFo har dermed ikke bare brutt prinsippet om at den som dyrker jorda, kan forvente å erverve den, men også blandet rollene mellom eierådighet og myndighetsutøvelse. Dette har bidratt til unødig konflikt og usikkerhet for landbruket i Finnmark.

Sammenliknet med det tidligere Statskogregimet beskriver de to foregående avsnittene forhold som har svekket jordbrukeres rettslige stilling i Finnmark. Også i forhold til annen sammenliknbar og foreslått lovgivning vil det være tilfelle.

Det største ankepunktet i forhold til annen sammenliknbar og foreslått lovgivning vil likevel være at det *ikke* er åpnet for lokal forvaltning med utmarksstyrrer, slik Samerettsutvalget har foreslått. Dette innebærer at jordbrukere som har opparbeidede rettigheter i utmarka, ikke får innflytelse på styring, forvaltning og ordning av beitebruk slik bønder med rettigheter i statsallmenning har. Sammen med manglende representasjon i Finnmarkseiendommens, styre innebærer det at jordbrukere i Finnmark har langt mindre innflytelse på «egen» utmark enn mange av sine yrkesbrødre. Dette gjelder både i forhold til bønder med allmen-

120. Se Brynjulv Gjerdåker, *Norges landbrukshistorie III. 1814–1920. Kontinuitet og modernitet*, Oslo 2002 s. 266–270.

121. Den 1. desember 1975 vedtok Stortinget «opptrappingsvedtaket», som innebar et mål om at gjennomsnittlig inntekt pr. årsverk i jordbruket skulle opp på samme nivå som gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, se St.meld. nr. 14 (1976–77) *Om landbrukspolitikken* s. 155 sp. 1. Vedtaket medførte en økning av overføringene til landbruket og innledet sammen med St.meld. nr. 14 (1976–77) en ny landbrukspolitikk.

ningsrettigheter og de lovforslag Samerettsutvalgene har fremmet for Finnmark (i NOU 1997: 4) og for Hålogaland (i NOU 2007: 13) samt i forhold til den tidligere Statskogordningen. For samiske jordbrukere kan det spørres om dette er i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 nr. om rett til å delta i styring og bevaring av naturressurser i egne landområder.

Av realrettigheter har vi kun sett på beiteretten. Her kommer finnmarksbonden bedre ut under det nye regimet enn under det gamle. I praksis har dette neppe stor betydning, da det knapt nok er eksempler på at det er reagert på bufebeiting under Statskogregimet, samtidig som nettopp det har skjedd under FeFo-styret.

På andre områder har jordbrukere med allmenningsrett mer omfattende realrettigheter enn det finnmarksbonden har. Her nevnes rett til hogst, seter og mer omfattende adgang til småviltjakt enn allmennheten.¹²² Etter finnmarksloven synes lovgiver å ha formodet at FeFo forholdsvis fritt kan regulere slike rettigheter, jf. § finnml. § 27. Til tross for de begrensningene som stilles opp i finnml. §§ 5 og 21, kan det bety at lokalbefolkningen her settes i en mindre gunstig situasjon enn den gjør andre steder.¹²³

Det kan se ut til at jordbrukere er blitt nedprioritert til fordel for de som utøver mer «tradisjonelle» samiske næringer. Selv om disse næringene er viktige kulturbærere, kan ikke diskriminering av samer på 1900-tallet gjøres opp ved at etterkommere av jordbrukere, samiske og andre, som har tilpasset seg idealene om å dyrke opp landet, skal ha færre lovfestede goder enn yrkesbrødre andre steder i landet.

Selv om finnmarkingene nå kan sies å ha *eiendomsrett* til utmarka i fylket, har de således mindre innflytelse på styringen av de lokale naturressursene enn de som har *bruksrett* i statsallmenning, innbefattet innflytelse på disponering av «allmenningens» overskudd. Dette rammer særlig jordbrukere, som nok kan misunne sine yrkesbrødre med rettigheter i stats- og bygdeallmenninger. Oppsummert viser gjennomgangen at finnmarksjordbrukeren ikke har fått en bedret rettslig stilling som følge av at den tidligere «statsgrunnen» er overført til finnmarkingene.

122. Etter fjellova § 23 annet ledd kan eksempelvis fjellstyret avgjøre om småviltjakt med hund skal være åpen for allmennheten eller kun for personer som er fast bosatt i området der allmenningen ligger.

123. Dette gjelder ikke bare beiterett, som alt har fått et lovfestet vern, med kan f.eks. gjelde rett til jakt og fangst, se Øyvind Ravna, «Adgangen til å regulere småviltjakt på Finnmarkseiendommens grunn» i *Lov og Rett* 2010 (49) s. 27–46.

JORDBRUKERES RETTSLIGE STILLING UNDER FINNMARKSLOVEN

Plassen tillater ikke noen de lege ferenda drøfting. Enkelte forslag til lovendringer framstår imidlertid som naturlige ut fra oppsummeringen i del 6. Jeg sikter da til representasjon for jordbrukere i FeFo-styret og opprettelse av lokale utmarksstyrer.

Øyvind Ravna er førsteamanuensis dr. juris ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø. Han har tidligere arbeidet som dommer og domstolsleder ved Finnmark jordskifterett. Hans publikasjoner omfatter samerett, tingsrett og jordskiftefag.
