

Adgangen til å regulere småviltjakt på Finnmarkseiendommens grunn

Fagfellevurdert artikkel

Av førsteamanuensis dr. juris Øyvind Ravna¹⁾

Adgangen til å innskrenke jaktmuligheten i Finnmark for folk bosatt utenfor fylket i større grad enn for finnmarkingene har lenge vært debattert nordpå. Spørsmålet synes ikke å ha blitt avklart i finnmarksloven, og debatten har således ikke stilnet. Finnmarkseiendommens styreleder har nylig uttalt at Finnmarkseiendommen må ha slik adgang. En tolkningsuttalelse fra Justisdepartementet, som også er brakt fram i media, kan tyde på det motsatte. I denne artikkelen drøftes det om Finnmarkseiendommen har rett til å innskrenke adgang til småviltjakt for folk bosatt utenfor fylket i større grad enn for finnmarkinger. Betydningen av at innenbygdsboende kan ha etablerte rettigheter til jakt som nyter beskyttelse mot inngrep, drøftes også.

ØYVIND RAVNA er jordskifte kandidat fra Norges landbrukshøgskole (1987) og dr. juris fra Universitetet i Tromsø (UiT) 2008. Han er arbeider for tiden som postdoc-tor ved Det juridiske fakultet, Universitet i Tromsø, på prosjektet *Tingsrett i Sápmi*, som bl.a. omhandler forskning på finnmarksloven.

1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING

Flere år med lav rypebestand har aktualisert spørsmålet om Finnmarkseiendommen (FeFo)²⁾ har rett til å innskrenke adgangen til småviltjakt for personer bosatt utenfor Finnmark i større grad enn for finnmarkinger. Styreleder i FeFo, Harald Larsen, har uttalt til NRK at FeFo både må ha adgang til å differensiere på pris og til å redusere jaktadgangen for personer som bor utenfor fylket.³⁾ Dette er fulgt opp av direktøren for FeFo, Jon Meløy, som har uttalt at Finnmarks befolkning vil kunne prioriteres.⁴⁾

- 1) Takk til kollega Susann Funderud Skogvang for gjennomlesning og nyttige merknader.
- 2) Forkortelsen er en sammenslåing av det norske navnet og det samiske navnet *Finnmárkkupmodat*.
- 3) Harald Larsen til NRK P1/NRK Troms og Finnmark 26. oktober 2009.

I finnmarksloven (finnml.) § 27 er FeFo gitt adgang til å innskrenke småviltjakten dersom hensynet til ressursene tilsier det. Paragrafen sier også at det da skal tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppenes bruk av ressursene. I en utredning for Finansdepartementet om allemannsrettigheter i forbindelse med Finnmarkseiendommens omsetning av jakt- og fiskekort har imidlertid Justisdepartementets lovavdeling kommet til at det er unaturlig å sondre mellom salg av jaktkort til finnmarkinger og andre når det gjelder synet på hvilken rettighetskonstruksjon som ligger i finnmarkslovens bestemmelser.⁵⁾ Dette har bidratt til å skape usikkerhet om reguleringsadgangen.⁶⁾

FeFo har videreført praksisen fra Statskog SF med å prissette jakt- og fiskekort til bosatte i kommunen, øvrige finnmarkinger og folk bosatt utenfor fylket forskjellig, men de har så langt ikke begrenset adgangen til jakt og sportsfiske for folk bosatt utenfor fylket.

Problemstillingen for denne artikkelen er å vurdere om det er rettslig grunnlag for å begrense adgangen til småviltjakt på Finnmarkseiendommens grunn i varierende grad for bygdefolk, andre finnmarkinger og andre hvis det er ressursknapphet. Eller sagt på en annen måte: Er det tillatt kun å redusere jaktadgangen til personer bosatt utenfor kommunen eller fylket i år med lite rype?

Reindriftssamenes jaktrett, som bl.a. er lovfestet i reindriftsloven (15. juni 2007 nr. 40) § 26, vurderes ikke i denne fremstillingen.

2 RETTEN TIL SMÅVILTJAKT I ET HISTORISK PERSPEKTIV

2.1 Jakt og jaktretten i eldre tid

Som et utgangspunkt for å vurdere retten til en ressursutnyttelse som kan være ervervet ved historisk bruk, er det naturlig å se på bruken, og eventuelle rettsoppfatninger omkring denne, i et historisk perspektiv. At denne historien er forholdsvis lite kjent, gjør at jeg har funnet det riktig å gi den, og påfølgende lovhistorikk, en viss plass.

Hvis vi tar utgangspunkt i den eldste kjente historiske kilden, høvding Ottars beretning til kong Alfred av England fra ca. år 890, så fortalte han ikke bare at han bodde lengst nord av alle nordmenn, men også at «finner», som bodde lenger nord, drev «jakt

- 4) Jon Meløy, «FeFo kan begrense antallet tilreisende fiskere og jegere» i *Sågat* 3. november 2009 s. 19.
- 5) Se sak 2006/07690 EP ASL/BS «Spørsmål om allemannsrettigheter i forbindelse med Finnmarkseiendommens omsetning av jakt- og fiskekort [m.m.]» under *Tolkingsuttalelser/Tingsrett* på www.regjeringen.no/nb/dep/jd (sist besøkt 05.11.09).
- 6) Jf. note 1 og NRKs innfallsvinkel til intervjuet med Larsen, se http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.6834842 (sist besøkt 10.11.09).

om vinteren og ... fiske ved havet om sommeren».⁷⁾ Som vi vet var «finn» en eldre betegnelse på same eller om en vil, folk i Finnmark. Slik sett berettet Ottar utvilsomt om at jakt var vanlig blant Finnmarks befolkning. Omtalen av den samiske vekselbruken mellom kyst og innland, fiske og jakt, finnes også i en anonym beretning fra 1500-tallet gjengitt av Gustav Storm.⁸⁾

På seinmiddelalderen økte kontakten med omverdenen. Dette skapte et marked for fisk, noe som gjorde at fjordfiske ble sjøsamenes hovednæring, og at sesongflyttingene etter hvert ble unødvendige. Av beretningen til Peder Claussøn Friis fra slutten av 1500-tallet fremgår det imidlertid at jakten fortsatt var viktig. Han lister opp de fleste kjente viltarter på land som byttedyr. I vår sammenheng kan vi merke oss at blant fuglene ble *rypa* framholdt som «særlig viktig, både for kjøttet og fjærenes skyld».⁹⁾ Han påpekte også at jakt var ett av samenes fremste erverv og at «[b]arna ble lært opp til å bli dyktige bueskyttere fra de var små». For samene i Indre Finnmark var jakten ennå viktigere, da tamreindrift på denne tiden ennå ikke hadde fått noe stort omfang.

Den gang som nå var det en klar sammenheng mellom bruk og rettsoppfatning. Jeg finner ikke grunn til å bruke stor plass på dette, bare kort referere Sverre Tønnesen, som i *Retten til jorden i Finnmark* fra 1972 uttalte at sjøsamene «har nok ansett eneretten [å omfatte] jakt, fangst, beite og fiske, således alle de rettigheter som var aktuelle i gammel tid».¹⁰⁾ Likeledes kan det vises til Gudmund Sandvik, som i en utredning for samerettsutvalget skrev at «samane – og sidan 1200-talet tilflyttar ytst på kysten – kan ikkje i det heile ha drege i tvil at dei hadde rett til å ta landområde i bruk og gjera seg nytte av naturgoda der».¹¹⁾

Hvis vi flytter oss fram til 1751, da grensen mellom Norge og Sverige ble fastlagt, og samenes fortsatte kryssing av grensen ble sikret gjennom lappekodisillen,¹²⁾ ble også retten til jakt og fiske i nabolandet sikret for samene. I § 12 heter det:

-
- 7) Gjengitt etter Lars Ivar Hansen og Bjørnar Olsen, *Samenes historie fram til 1750*, Oslo 2004 s. 67.
 - 8) Se Steinar Pedersen, «Bruk av land og vann i Finnmark inntil første verdenskrig» i NOU 1994: 21 *Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv* s. 25 sp. 1 med videre henvisning til Gustav Storm (red.), *Historisk-topografiske skrifter om Norge og norske Landsdele, forfattede i Norge i det 16de Aarhundrede*, Christiania 1895 s. 232.
 - 9) Se Steinar Pedersen, *op. cit.* s. 26 sp. 2 med videre henvisning til Peder Claussøn Friis, *Samlede skrifter*, utgitt ved Gustav Storm, Kristiania 1881 s. 406.
 - 10) Sverre Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte «statens umatrikulerte grunn» – en undersøkelse med særlig vekt på samenes rettigheter*, Oslo-Tromsø-Bergen 1972 s. 57.
 - 11) Gudmund Sandvik, «Om oppfatningar av retten til og bruken av land og vann i Finnmark» i NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur* s. 578–607 på s. 584 sp. 2 (uthevet av Sandvik).
 - 12) Første Codicill og Tillæg til Grendse-Tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betreffende 2. oktober 1751 (inntatt i *Norges Love*).

«Paa alle andre Steder [enn Hvor Fred-Lyste Kobbe-Veider og Fugle-Vær findes] bliver dennem saadant, og alt andet Skiøtterie og Fiskerie, lige med Norske Undersaatter tilladt; Likesom de Norske Lapper ogsaa have Samme Frihed i Lapmarken paa den Svenske Side.»

De rettigheter til «at betiene sig af Land og Strand» som ble nedfelt i lappekodisillen, var i all hovedsak basert på «gammel Sædvane», jf. lappekodisillen § 10. Jakt og fiske i de samiske områdene ble således betraktet som en selvstendig rett, som da ble videreført uavhengig av de nye statsgrensene.

Ut fra kodisillens ordlyd kan det selvfølgelig spørres om det kun var rett til jakt i nabolandet som her ble sikret. Tatt i betraktning av at sedvaneretten eksisterte før statsgrensen ble trukket opp, synes slik drøfting unødvendig. Det foreligger dessuten rettspraksis som viser at lappekodisillen ble anvendt som intern norsk rett i reindriftssaker på 1800-tallet, se Rt. 1861 s. 654 og Rt. 1891 s. 411.

For øvrig kan vi også merke oss at Ressursutvalget for Finnmarksvidda i kapitlet om «Eierforhold og bruksrettigheter» uttalte:

«I Indre Finnmark var jakta på den tid [1687] hovednæring og det ser ut som jakta innafor avgrensa områder var noe som tilhørte bygdelaget eller spesielle grupper. Det var ikke høve for andre til å drive jakt innafor bygdelaget eller gruppas område.»¹³⁾

Utvalget siktet nok her til de gamle *siidaområdene*, som omtales i samme utredning s. 145–162.

2.2 Viltlovgivningen og sedvanerettsdannelse

Jakt, fangst og fiske må antas å være de eldste næringsvegene i Finnmark, og det er neppe tvil om at både bygdefolk og statsmyndighetene helt fra middelalderen la til grunn at finnmarkingene hadde rett til dette. Således kan det godt være etablert lokale sedvanerettigheter til jakt og fangst. Samerettsutvalgets rettsgruppe synes også å være av den oppfatning at slik rettsdannelse kunne ha funnet sted, men uttrykte seg likevel svært forbeholdent om dette. Dette gjaldt både i forhold til vårjakt i Kautokeino, som gruppa drøftet særskilt, og annen jakt og fangst i Finnmark, hvor det het:

«Det må nok, som sagt, antas at det i dag skal en hel del til før det kan konstateres særrettigheter til jakt og fangst som har gjennomslag i forhold til loven, ...»¹⁴⁾

13) NOU 1978: 18 A *Finnmarksvidda – natur – kultur* s. 205 sp. 2.

14) NOU 1993: 34 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark* s. 168 sp. 1.

Vi kan imidlertid merke oss at Rettsgruppa i fortsettelsen uttalte at

«spørsmålet kunne likevel være verdt å undersøke nærmere. For å ta stilling til dette måtte man imidlertid gå inn i grundige og konkrete undersøkelser av de enkelte mulige tilfelle, noe Rettsgruppen ikke har hatt kapasitet til».

I en kort artikkel skal heller ikke jeg påta meg en slik undersøkelse. Jeg vil likevel gå inn på den lovgivningen Rettsgruppa viste til som grunnlag for at sedvanerettsdannelsen sto svakt, slik at vi kan danne oss et inntrykk av om den bidro til å utslette eventuelle særrettigheter. Grunnen til at dette er interessant, er at det er en høyere terskel for å innskrenke jaktrett grunnet i sedvane enn rett grunnet i lov.

Rettsgruppa startet med jaktloven av 20. mai 1899 nr. 2 og uttalte at «[v]ed denne loven ble det gitt regler om all slags jakt og fangst såvel på privat som på offentlig grunn, samtidig som alle eldre bestemmelser om jakt og fangst ble opphevet». Det het videre at «[m]ed unntak av reindriftssamenes jakt og fangst iht. reindriftslovgivningen ... har all jakt og fangst i Norge siden jaktloven av 1899 ble satt i kraft 1. juli 1900, i utgangspunktet vært uttømmende regulert ved de her nevnte lover».¹⁵⁾

Av interesse i vår sammenheng er det at Rettsgruppa gjengir et framlegg under odelsingsbehandlingen da loven ble vedtatt.¹⁶⁾ Framlegget, som ble satt fram av stortingsrepresentant (og sorenskriver) J. Johnsen, ledet til at jaktretten i Finnmark rettslig sett ikke ble satt i samme kategori som jaktretten i «Statsskoge og ... anden Grund, som er Statens private Eiendom», men sammen med jaktretten i statsallmenninger. Johnsen fant det ikke riktig at staten skulle ha grunneiers fulle rett til jakt på grunnen i Finnmark, da «Statens eiendomsret til al uoptagen jord i Finmarken, hviler ... kun paa den omstændighed, at staten, da jorden var herreløs, har annektert den». Han gikk deretter konkret inn på retten til jakt og andre naturressurser i Finnmark:

«Jeg vil derhos gjøre oppmerksom paa, at jagtretten paa statens grund i Finmarken altid i umindelige tider har været fri for enhver norsk borger, ligesom ogsaa indbyggere af Finmarken har mange og betydelige rettigheder over denne statens grund. Enhver grundeier har saaledes havneret for sine kreaturer i statens udmark, ... og enhver har ret til at fiske i amtets indsjøer og elve. Det sees saaledes, at statens eiendomsret der oppe er i betydelig grad innskærket i forhold til, hvad den formedentlig er i de saakaldte statsskoge og statens private eiendomme. Jeg tror derfor, at det er aldeles uberettiget at stille statens jord i Finmarken og statsskogene og andre statens private eie værende eiendomme sammen og lade staten faa den fulde jagtret over disse eiendomme deroppe.»

15) *Op. cit.* s. 163 sp. 1.

16) *Op. cit.* s. 163–164.

Johnsens framlegg ledet til § 8 annet ledd i jaktloven, hvor det het: «Paa statens Jord i Finnmarken er Jagt og Fangst fri for enhver norsk Borger.» Selv om Johnsen la til grunn at det var fri adgang til jakt, var de faktiske forhold på denne tiden ganske annerledes enn dagens; fylket manglet veger, for ikke å si biler. Og fly som fraktet folk fra andre deler av landet for å jakte en uke på høsten, var det nok ennå ingen som så for seg. I realiteten betydde dette at bygdefolk var alene om jakten.

Lenge før de første passasjerflyene brakte småviltjegere til Finnmark, uttalte Jaktlovkomiteén av 1937 at det ikke kan være riktig å opprettholde et system som gir folk fra alle kanter av landet ukontrollert adgang til å drive jakt og fangst hvor som helst på samme vilkår som kommunens innbyggere.¹⁷⁾ Komiteen fant likevel ikke grunn til å foreslå å oppheve den frie adgangen til jakt og fangst i Finnmark, da viddene ikke i full utstrekning kunne utnyttes av den fastboende befolkning. Det var således en ressursøkonomisk vurdering som lå til grunn for at den ikke fremmet forslag om fortrinnsrett for kommunens innbyggere.¹⁸⁾ Komiteen foreslo imidlertid at utenbygdsboende burde betale en jaktavgift.

I Landbruksdepartementets proposisjoner til viltloven av 1951 ble det ikke foreslått å begrense tilreisende jegeres adgang til jakt, utover at utenbygdsboende skulle betale avgift.¹⁹⁾ Under høringen til loven kom det imidlertid inn uttalelser om at fylkets befolkning burde ha fortrinnsrett til småviltjakt. Finnmark landbruksselskap pekte bl.a. på «befolkningens større avhengighet av attåtnæringer i Finnmark enn andre steder og mener det i loven bør åpnes adgang til å fastsette at jaktutøvelse av folk som ikke er hjemmehørende i fylket, må vike for befolkningens næringsinteresser, om disse ellers ville lide skade».²⁰⁾ En liknende oppfatning ble samme sted uttrykt av Finnmark fylkesutvalg.

I den videre behandling av loven viste Stortingets landbrukskomité til at det var framholdt overfor komiteen at det hadde vært så stort innrykk av jegere, at det enkelte steder hadde «gått utover den lokale befolknings interesser og jakten til dels hadde fått et omfang ut over det som kan anses rimelig av hensyn til viltbestanden».²¹⁾ Komiteen tok med bakgrunn i dette spørsmålet om begrensninger opp til drøfting. Den la til grunn at i Finnmark sett under ett var det fremdeles foreliggende jaktmuligheter som

17) *Op. cit.* s. 164 sp.2. Jaktlovkomiteén avga sin innstilling 26. mai 1939. Dette var et forarbeid til lov 14. desember 1951 nr. 7 om viltstellet, jakt og fangst (viltloven av 1951). Med «ukontrollert» adgang var det nok siktet til at det ikke var nødvendig å løse jaktkort.

18) *Loc. cit.*

19) Ot.prp. nr. 41 (1949) *Om 1. Lov om viltstellet, jakt og fangst, 2. endringer i fjelloven av 12. mars 1920* og Ot.prp. nr. 9 (1951) [med samme tittel].

20) Ot.prp. nr. 41 (1949) s. 15 sp. 1.

21) Innst. O. XXI (1951) *Innstilling fra landbrukskomiteen om 1. Lov om viltstellet, jakt og fangst, 2. endringer i fjelloven av 12. mars 1920* s. 19 sp. 1.

ikke fullt kan utnyttes av befolkningen der, «selv om tilgangen av jegere kan være for stor i forhold til viltbestanden på mer sentrale steder, og det må forutsettes at dette forhold etter hvert vil gjøre seg sterkere gjeldende». Komiteen mente likevel at det var

«prinsipielt riktig at jakt og fangst på statens grunn i Finnmark er fri for alle norske borgere på samme måte som for statseiendommer som omhandles i § 17.²²⁾ Men hvis det blir knapphet, bør den stedlige befolkning under utøvelse av sin næring ha fortrinnsrett, like- som befolkningen i fylkets industristeder og byer bør være fortrin[n]sberettiget til den rekreasjon og sport som jakten gir mulighet for».

Komiteens drøftelse ledet til en viss adgang til å begrense salg av jaktkort. I viltloven av 1951 § 19 første ledd het det:

«På statens jord i Finnmark ... er jakt og fangst fri for enhver norsk borger mot løsning av jaktkort. Utenbygdsboende skal likevel betale en årlig avgift for dette. ... Dersom hensynet til viltbestanden tilsier det, kan viltnemda begrense utstedelsen av jaktkort i samsvar med nærmere regler som fastsettes av kongen.»

Formuleringen var egnet til å skape tvil, og i kommentarutgaven til loven anførte Helge Christensen at skillet mellom innen- og utenbygdsboende først og fremst var avgjørende for spørsmålet om plikt til å løse jaktkort: «§ 19 må visstnok forstås slik at gratis jaktkort bare kan kreves for jaktutøvelse innenfor vedkommende jegers bostedskommune.»²³⁾ Han påpekte for øvrig (i 1967) at det er «foreløpig ikke gitt nærmere regler om viltnemdas adgang til å begrense utstedelsen av jaktkort».²⁴⁾

1951-loven åpnet således til en viss grad for å skille mellom kommunens og øvrige innbyggere når det gjaldt jaktadgang. Men slik regulering kunne bare begrunnes i hensynet til viltbestanden. Vi ser også at reguleringsadgangen fikk liten praktisk betydning, all den stund den ikke var kommet til anvendelse 15 år etter lovens ikrafttreden.

Jaktlovutvalget, som utarbeidet innstillingen til gjeldende viltlov,²⁵⁾ foreslo å videreføre prinsippet om allmennhetens jaktadgang på statens grunn i Finnmark, samtidig som vederlaget for jakten kunne settes lavere for folk fra Finnmark.²⁶⁾ Miljøverndepar-

22) Ikke særskilt matrikulert statsgrunn som ikke går inn under bestemmelsen i fjelloven (forf. anm.).

23) Helge Christensen, *Lovgivningen om viltstell og jakt med kommentarer*, Oslo 1967 s. 124.

24) *Op. cit.* s. 125.

25) Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (viltloven).

26) NOU 1974: 21 *Viltstell, jakt og fangst* s. 98 sp. 1.

tementet støttet framlegget. Det foreslo imidlertid at det ble gitt en generell fullmakt til å gi nærmere regler om jakt og fangst på statsgrunn, hvor det bl.a. ble vist til behov for å «innpasse forslag fra Ressursutvalget for Finnmarksvidda, NOU 18 A og B, som for tiden er under behandling».²⁷⁾

Selv om Finnmark ble særskilt nevnt, ga bestemmelsen som ble inntatt i viltloven § 31 fjerde ledd, ingen adgang til å avgrense jaktmuligheten for folk bosatt uten for fylket. Den fikk slik ordlyd: «Departementet kan gi nærmere regler om all jakt og fangst på statens grunn utenfor statsalmenningene.» Hovedregelen ble uttrykt i § 31 første ledd og var som tidligere at på statsgrunn som ikke reguleres av fjelloven, «er jakt og fangst tillatt mot løsning av jaktkort og betaling av vederlag for norske statsborgere og for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge».

At det var tvil om viltloven av 1981 åpnet for å regulere utenbygdsboendes jaktadgang på statsgrunn andre steder i landet, ble et tema etter lovens ikrafttreden i 1982. Dette medvirket til at Miljøverndepartementet allerede samme år fremmet forslag til lovendring.²⁸⁾ Departementet uttalte her at «[d]et har vært reist spørsmål om § 31 vil gi adgang til småviltjakt for utlendinger på statsgrunn og videre om bestemmelsen åpner for å forbeholde innenbygds jegere småviltjakten på mindre statseiendommer». Det ble vist til at Justisdepartementet, slik loven var utformet, hadde antatt at den ikke ga hjemmel for slik forskjellsbehandling, og heller ikke for å slippe utlendinger til.²⁹⁾ Miljøverndepartementet gikk her inn for at det både burde åpnes for å skille mellom innenbygdsboende og andre, og at det kunne åpnes for utlendingers jakting i spesielle tilfeller. Det understreket samtidig at

«hovedregelen på statsgrunn fortsatt bør være almen adgang til småviltjakt, og at en rimelig balanse mellom innenbygds- og utenbygds jegere søkes oppnådd i tilfeller der begrensning av jaktkortsalget er nødvendig på mindre eiendommer».³⁰⁾

Forslaget ledet til lovendring,³¹⁾ hvor viltloven § 31 annet ledd fikk slik ordlyd (tidligere annet og tredje ledd ble samtidig fjernet):

27) Ot.prp. nr. 9 (1980–81) *Om lov om viltet* s. 60 sp. 1. Ressursutvalget, som hadde som mandat å utrede bruken av naturressursene på Finnmarksvidda, hadde uttalt at det var et «sterkt ønske om å begrense den økende tilstrømming av jegere som kommer utenfra», se NOU 1978: 18 A s. 206 sp. 1.

28) Ot.prp. nr. 28 (1982–83) *Lov om endringer i lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet* (godkjent i statsråd 17. desember 1982).

29) *Op. cit.* s. 5 sp. 1.

30) *Loc. cit.*

31) Lov 8. april 1993 nr. 18 om endringer i lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet.

«Departementet kan gi nærmere regler om all jakt og fangst på statens grunn utenfor statsallmenninger herunder om lavere pris og fortrinnsrett til jakt og fangst for fast bosatte i kommunen og om utlendingers jaktadgang.»

Som vi har sett, ønsket lovgiver primært å begrense utenbygds jegeres jaktadgang på små statseiendommer, noe som neppe var en dekkende karakteristikk av «statens grunn» i Finnmark. Slik loven er utformet, gjelder den imidlertid for all statsgrunn utenom statsallmenningene. Selv om loven ikke fastslo noen rett for innenbygdsboende, åpnet den for at departementet kunne fastsette fortrinnsrett til jakt og fangst for fast bosatte i den enkelte kommune, også i Finnmark.

Dette var således gjeldende rett da Samerettsutvalget påbegynte utredningen av «retten til land og vann» i Finnmark,³²⁾ og fram til finnmarksloven trådte i kraft 1. juli 2006.

3 GJELDENE RETT OM ADGANGEN TIL Å REGULERE SMÅVILTJAKT PÅ FINNMARKSEIENDOMMENS GRUNN

3.1 Finnmarkslovens regler om adgang til å regulere småviltjakt

Vi har sett at jaktloven av 1899 ikke lovfestet grunneiers jaktrett på statens grunn i Finnmark, men derimot prinsippet om at allmennheten hadde rett til jakt i fylket. At jaktretten ikke tilfalt staten, ble bl.a. begrunnet i at Finnmarks befolkning hadde «betydelige rettigheter over denne statens grund». Til tross for at det i flere lovforarbeider langt på veg ble erkjent at fylkets befolkning, og da særlig innenbygdsboende, både hadde et næringsmessig behov for jakt og trolig også en selvstendig rett til dette, ledet ikke det til at regelen om at allmennhetens adgang til jakt i Finnmark ble endret. I viltloven § 31 annet ledd ble det imidlertid åpnet for at departementet kunne bestemme at fast bosatte i kommunen hadde fortrinnsrett til jakt og fangst på statens grunn.

Da finnmarksloven ble satt i kraft, ble «statsgrunnen» overført til Finnmarkseiendommen, noe som innebar at viltloven § 31 ble erstattet av finnmarksloven kapittel 3 (§§ 21–27). Kapitlet har regler om utnyttningen av de fornybare ressursene på Finnmarkseiendommens grunn, herunder småviltjakt.

Av finnml. § 23 første ledd bokstav b framgår det at «de som er bosatt i Finnmark fylke [har] rett til: ... jakt og fangst av småvilt». Jaktadgangen for folk bosatt utenfor Finnmark er regulert i § 25 første ledd. Her heter det at «enhver [har] på Finnmarkseiendommens grunn adgang jakt og fangst av småvilt».

32) Arbeidet, trykt i NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, ble påstartet i 1984 (se *op. cit.* s. 46 sp. 1).

Som følge av lave rypebestander i årene etter at finnmarksloven trådte i kraft, ble spørsmålet om innskrenking av adgang til småviltjakt raskt satt på dagsorden. Villkårene for utnyttningen (og innskrenkning) er regulert i finnml. § 27. I første ledd heter det at Finnmarkseiendommen har adgang til å «fastsette nærmere bestemmelser for utnyttelse av fornybare ressurser som nevnt i § 22 bokstav a til f og § 23 bokstav a til e». ³³⁾ I femte ledd framgår det at FeFo kan innskrenke adgangen til å utnytte de ressursene som er nevnt i første ledd. Det skal da «tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppenes bruk av ressursen», jf. sjette ledd.

Når det gjelder § 27 femte og sjette ledd, kan det spørres om bestemmelsene gir grunnlag for å differensiere adgangen til småviltjakt for bygdefolk, andre finnmarkinger og andre. Så sant det tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppene, peker ordlyden på at det er adgang til det. En slik tolkning støttes av forarbeidene, hvor justiskomiteen satte til side regjeringens forslag om en forholdsmessig reduksjon mellom brukergruppene og i stedet foreslo «en regel om rimelig fordeling av innskrenkninger». ³⁴⁾ Ordlyden peker også på at FeFo har en viss skjønnsmargin.

En utredning avgitt av Justisdepartementets lovavdeling til Finansdepartementet i 2007 om allemannsrettigheter i forbindelse med FeFos omsetning av jakt- og fiskekort, kan imidlertid peke i motsatt retning. Det ble her drøftet om man faktisk erverver en rett til jakt ved kjøp av jaktkort, eller om retten til jakt og fiske tilligger alle etter finnmarksloven og i prinsippet ikke kan omsettes. Lovavdelinga uttalte her:

«Finnmarksloven fastsetter at folk bosatt utenfor Finnmark «har ... adgang til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre ...». Til tross for at ordlyden i bestemmelsen er «adgang» og ikke «rett» slik terminologien er i fjellova, er ikke dette ment å innebære noen prinsipiell realitetsendring når det gjelder allmennhetens rettsstilling.» ³⁵⁾

Som begrunnelse for dette ble det vist til en uttalelse fra justiskomiteens flertall i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) på s. 44 sp. 2 (siteret nedenfor), hvor den la til grunn at

33) At § 27 kun peker på §§ 22 og 23, altså rettigheter til personer bosatt i kommunen eller i Finnmark, finner jeg ikke grunn til å problematisere, all den stund Justiskomiteens flertall i Innst. O. nr. 80 (2004–2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke* s. 45 sp. 1 uttaler at «fellesbestemmelsene [i § 27] gjelder i utgangspunktet for alle de utnyttelsesmåtene som kapittel 3 dekker, uavhengig av de forskjellige gruppene i §§ 22 til 25».

34) *Loc. cit.*

35) Se sak 2006/07690 EP ASL/BS på www.regjeringen.no/nb/dep/jd (sist besøkt 05.11.09). Når det pekes på fjellova (6. juni 1975 nr.31), nevnes det at etter dens § 23 første ledd, har alle «fast busette i Norge ... rett [og ikke adgang] under like vilkår å oppnå høve til å drive jakt utan hund på småvilt».

allmennhetens adgang til jakt og fiske ble videreført. Det blir etter dette uttalt at det synes

«unaturlig å sondre mellom salg av jakt- og fiskekort til finnmarkinger og salg av jakt- og fiskekort til andre når det gjelder syn på hvilken rettighetskonstruksjon som ligger i finnmarkslovens bestemmelser om rett og adgang til jakt og fiske på Finnmarkseiendommens grunn».

Uttalelsen kan oppfattes som at lovavdelinga ikke mener at det er adgang til å skille mellom finnmarkinger og folk bosatt utenfor fylket når det gjelder adgangen til å løse jaktkort for småviltjakt i fylket. Dette er neppe lovavdelingas mening. Det må her tas i betraktning at uttalelsen ble avgitt for å besvare om jegere erverver en rett til jakt ved kjøp av jaktkort, eller om dette er en rett som «tilligger alle etter ... finnmarksloven» i forbindelse med et avgiftsmessig spørsmål; trolig som grunnlag for beregning av merverdiavgift på jaktkort. Dette gjør at uttalelsen etter mitt syn ikke kan tillegges vesentlig vekt ved løsning av problemstillingen i nærværende sak.

Uttalelsen bidrar likevel til å skape usikkerhet om adgangen til å differensiere i jaktmuligheten mellom de forskjellige brukergruppene. Dette er ett argument for å undersøke lovgivningen nærmere.

Gjennomgangen foran peker dessuten på at bygdefolk kan ha et sterkere rettsgrunnlag for sin jakt enn andre. At finnmarksloven kapittel 3 ikke synes å avklare om det er adgang til å skille mellom *kommunens innbyggere* og andre når det gjelder jaktadgang, er en annen, og like viktig grunn til nærmere undersøkelse.

Løsningen til begge disse spørsmålene må således søkes i andre kilder enn lovens ordlyd. Hvis vi ser på finnmarksloven *formål* (§ 1), så er det:

«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».

Paragrafen fikk sin endelige utformingen under behandlingen i justiskomiteen, som fjernet «allmennheten» i regjeringens forslag til formålsparagraf, da loven «særlig skal regulere hensynet til innbyggerne i Finnmark og hensynet til samiske forhold».³⁶⁾ Dette skulle tilsi at FeFo har adgang til å differensiere jaktadgangen. Flertallet viste samtidig til finnml. § 25, om adgang for andre, og uttalte at:

36) Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 44 sp. 2.

«allmennhetens adgang til jakt og fiske videreføres. Allmennhetens jakt og fiske i Finnmark vil være en viktig inntektskilde for fylket også i fremtiden. Dette bidrar etter *flertallets* oppfatning til også å sikre allmennhetens adgang».³⁷⁾

Denne formuleringen innebærer at det kan reises spørsmål ved i hvilken grad den «videreførte» adgangen til allmennhet kan innskrenkes.

At finnmarkslovens formål kan oppfylles uten at allmennhetens adgang til jakt innskrenkes, f.eks. ved utleie av jakt til en pris som gir overskudd for FeFo,³⁸⁾ innebærer at formålsparagrafen alene ikke bidrar til særlig løsning her.

De gjennomgåtte kildene drøfter i all hovedsak forholdet mellom fylkets innbyggere og andre, og ikke forholdet til kommunens innbyggere. Hvis vi ser på det opprinnelige forslaget til finnmarkslov utformet av Samerettsutvalget, så var det basert på en kommunevis forvaltningsmodell. Når det gjaldt småviltjakt, foreslo likevel utvalgets flertall (ni medlemmer) i § 3-1 at retten skulle «tilligge alle som er fast bosatt i Finnmark».³⁹⁾ Et mindretall på sju medlemmer mente imidlertid «at retten til jakt og fangst av småvilt bør avgrenses etter kommunegrensene og tilfalle kommunens innbyggere».⁴⁰⁾ Flertallet, som viste til at rettstilstanden den gang var at alle finnmarkinger og andre som det siste året har vært bosatt i Norge, kan jakte i hele fylket uavhengig av kommunegrensen,⁴¹⁾ mente at mindretallets avgrensning ville være et for omfattende brudd med rettstilstanden.⁴²⁾

Flertallet pekte videre på «at jakt av småvilt og spesielt rype ... har stor rekreasjonsmessig betydning for folk i Finnmark, også for folk i kommuner med lite vilt».⁴³⁾ Det uttalte også at det hadde vært «få innvendinger mot at jegere fra andre deler av fylket driver småviltjakt utenfor hjemkommunen, mens det derimot har vært en del negative reaksjoner på ... at en økende andel jegere sørfra har drevet jakt i fylket».

Når det gjaldt *fordeling* av ressursene, foreslo et samlet utvalg (flertallet i § 3-4 og mindretallet i § 4-4) at det «på grunnlag av rettighetene i § 3-1 [skal] gjennomføres en rimelig fordeling av utmarksgodene mellom innbyggere i og utenfor kommunen» (min

37) *Loc. cit.*, (uthevet av flertallet).

38) Finnml. § 15 gir FeFo styre adgang til å utbetale overskudd til «allmennyttige formål som kommer fylkets innbyggere til gode».

39) NOU 1997: 4, s. 212 sp. 2.

40) *Op. cit.* s. 213 sp. 2.

41) *Op. cit.* s. 212 sp. 2.

42) Som vist åpnet viltloven § 31 annet ledd for å gi bosatte i kommunen fortrinnsrett til jakt og fangst. Flertallets begrunnelse for at alle i Finnmark skulle ha lik rett til småviltjakt, var således tynt forankret.

43) *Op. cit.* s. 213 sp. 1.

utheving). Det het videre at hvilken fordeling som kan anses som «rimelig», vil variere, men en slik standard vil åpne for en fleksibel forvaltning, der det kan tas hensyn til lokale behov og variasjoner. Og videre:

«Det vil ikke kunne åpnes for allmenn bruk i et slikt omfang at den adgang kommunenes og eventuelt fylkets innbyggere har til å bruke utmarksgodene etter § 3-1 begrenses, men andre kan ikke stenges helt ute (med mindre knapphet tilsier at det bør vedtas særskilte fredninger). Innen for disse ytterpunkter vil kommunen kunne avgjøre hva som i et konkret tilfelle er en rimelig fordeling.»⁴⁴⁾

Som vi ser, dro Samerettsutvalget opp et skille mellom innbyggere «i og utenfor kommunen». Et samlet utvalg uttalte også at allmennhetens bruk ikke kunne være så omfattende at den gikk utover kommunens og eventuelt også fylkets innbyggere.

Regjeringen Bondevik fulgte ikke opp Samerettsutvalget forslag. Den ønsket i stedet å videreføre allmennhetens frie adgang til jakt. I forslaget het det i § 21 at «alle som det siste året har vært bosatt i Norge, på Finnmarkseiendommens grunn [har] rett til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre». Dette ble begrunnet med at «[d]isse rettighetene er viktige for allmennheten som en del av grunnlaget for å drive friluftsliv».⁴⁵⁾

Når det gjaldt innskrenkninger, ble det uttalt at «[a]llmennhetens rettigheter etter § 21 kan begrenses av Finnmarkseiendommen ut fra ressurs hensyn etter bestemmelsen i § 27», samtidig som innskrenkninger ved slik utnyttelsen skal «fordeles mellom brukergruppene». Dette framgikk også av utkastet § 27 annet ledd, hvor det het at innskrenkninger i adgangen til «jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre skal fordeles *forholdsmessig* mellom brukerne nevnt i §§ 21 til 24» (min utheving), eller slik det var formulert i proposisjonen; «bæres likt av de brukergruppene som utnytter ressursen på tidspunktet for vedtak om innskrenkning».

Regjeringens forslag høstet storm. På en del områder var det sprik mellom Sameetinget og Finnmark fylkestings standpunkter, men når det gjaldt beskyttelsen av allmennhetens rettigheter i regjeringens utkast, var de enige om at den burde fjernes.⁴⁶⁾

Dette ble tatt til følge av flertallet i Stortingets justiskomité, som tok § 21 ut av lovforslaget og samtidig fjernet beskyttelsen av allmennhetens interesser i formålsparagrafen. Som nevnt var dette begrunnet i at finnmarksloven skal regulere hensynet til inn-

44) *Op. cit.* s. 481 sp. 2.

45) Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke* s. 134 sp. 1.

46) Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 44 sp. 2.

byggerne i Finnmark og til samiske forhold. Bosatte i henholdsvis kommune og fylket fikk samtidig sine rettigheter lovfestet i finnml. §§ 22–23.

Tross Sametingets og fylkestingets motstand mot å innrømme allmennheten rettigheter, og til tross for at justiskomiteen foreslo å fjerne utkastet til § 21, ble bestemmelsen flyttet til § 25, dog med den endring at *rett* var byttet til *adgang*. Dette *må* her innebære en «prinsipiell realitetsendring» (sml. Justisdepartementets første sitat foran). Hvis ikke vil denne omrokkingen nærmest framstå som et «bondefangeri», noe som ikke kan være meningen.

Det kan likevel reises spørsmål ved i hvilken grad allmennhetens adgang reelt sett kan innskrenkes. Det kan her vises til den alt siterte uttalelsen fra justiskomiteens flertall om at «allmennhetens adgang til jakt og fiske videreføres ...», som også er gjentatt på s. 44 sp. 2 i innstillingen. Jeg har alt drøftet om den «videreførte» adgangen kan innskrenkes, og kommet til at formålsparagrafen alene ikke løser dette. Jeg har også pekt på at ordlyden i finnml. § 27 sjette ledd tilsier at det *er* adgang til en differensiert innskrenkning av jaktadgang ved ressursknapphet, så sant det «tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppens bruk av ressursen», og at dette støttes av forarbeidene.

Det kan også pekes på at § 27 sjette ledd leder er basert på det samme prinsipp om «rimelig fordeling» som vi finner i Samerettsutvalgets lovforslag § 3-4 (sitert foran). All den stund innholdet i rimelighetsvurderingen ikke er drøftet av justiskomiteen, kan Samerettsutvalgets vurdering av dette være relevant som et tolkningsmoment. Her het det som vi har sett, at hvilken fordeling som anses som «rimelig», vil variere, men at det ikke vil «kunne åpnes for allmenn bruk i et slikt omfang at den adgang kommunenes og eventuelt fylkets innbyggere har til bruk av utmarksgodene ... begrenses», likevel slik at andre ikke kan «stenges helt ute».⁴⁷⁾

Som vi har sett var Samerettsutvalgets forslag i større grad innrettet mot styring av utmarksressursene på kommunenivå enn det justiskomiteens var. Dette kan forklares ut fra en oppfatning om at brukerne eller folk i nærområdet ble ansett å ha opparbeidede rettigheter, ikke ulikt det som folk knyttet til allmenninger andre steder i landet har. Dette tilsier etter mitt skjønn ikke at Samerettsutvalgets vurderinger svekkes som tolkningsmoment.

3.2 Betydningen av at det kan foreligge rettigheter ervervet ved hevd og alders tids bruk
Selv om Samerettsutvalgets redegjørelse for «rimelig fordeling» danner et argument av betydning for lovtolkningen, avviker finnmarksloven på vesentlige punkter fra utvalgets forslag. Dette tilsier at utvalgets betraktninger har begrenset vekt. «Rimelig for-

47) NOU 1997: 4 s. 481 sp. 2.

deling» kan således tolkes skjønnsmessig, hvor f.eks. økonomisk utbytte veies opp mot bygdefolks jaktadgang. Dette kan skape en lite forutsigbar situasjon for lokalbefolkningen. Selv om FeFo i dag vil bruke fordelingshjemmelen til å innskrenke jaktadgangen for folk bosatt utenfor fylket, kan den under gitte forhold også brukes til det motsatte. Som nevnt kan vurderingene være at salg av jaktkort vil gi inntekter, og således fordeler for de av fylkets befolkning som ikke driver småviltjakt.

Adgangen til å regulere bruken for enkelte av brukergruppene har imidlertid *klare begrensning* i finnml. § 5. I annet ledd stilles det opp et vern mot inngrep i opparbeidede rettigheter:

«Loven her gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dette gjelder også de rettigheter reindrifstøvere har på slikt grunnlag etter reindrifstloven.»

Dette var opprinnelig første ledd. Under behandlingen i justiskomiteen fikk § 5 et nytt første ledd som sier: «Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark.» I begrunnelsen heter det at dette «er en prinsipiell og politisk anerkjennelse av at det forekommer slike rettigheter». ⁴⁸⁾ Sett i lys av at annet ledd også anerkjenner opparbeidede rettigheter, må dette betraktes som en ekstra vektlegging av at samene har opparbeidet slike rettigheter, som finnmarksloven ikke kan gjøre inngrep i. Forbudet må selvsagt også omfatte organer som er stiftet i medhold av loven, slik som FeFo, jf. finnml. § 6.

Paragraf § 5 forsterkes for øvrig av finnml. § 21 annet ledd, som sier: «Reglene i kapitlet her [3] gjelder ikke i den utstrekning annet følger av særlige rettsforhold.»

Hvis småviltjakt og fangst omfattes av rettighetene som er nevnt i finnml. §§ 5 og 21, begge annet ledd, stiller bestemmelsene opp et vern mot inngrep og innskrenkninger ut fra rimelighetshensyn. Hvis jakt- og fangstretten har et selvstendig grunnlag, f.eks. en særrett eller rettssedvane, vil de også ha et vern i Grunnloven § 105 mot slike reguleringer. ⁴⁹⁾ Det krever imidlertid også en avklaring av hvem som i så fall er *rettssubjektet* for slik jakterett. ⁵⁰⁾

Den rettshistoriske gjennomgangen foran viser at det kan drøftes om småviltjakt nyter vern etter finnml. § 5 annet ledd, eller om det er en form for allemannsrett regu-

48) Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 37 sp. 1.

49) Sml. min drøfting av adgangen til å regulere beiterett i Øyvind Ravna, «Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn» i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2008 s. 561–579.

50) Slik også Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 37 sp. 1.

lert i lovgivningen. Samerettsutvalgets rettsgruppe uttalte som vi har sett, at «det i dag skal en hel del til før det kan konstateres særrettigheter til jakt og fangst som har gjennomsnitt i forhold til loven». Men vi kan også merke oss at Samerettsutvalget selv påpekte at småviltjakten hadde et sterkere rettsgrunnlag enn storviltjakt, og at det var «vanlig å tale om en rett til slik jakt».⁵¹⁾

At oppfatningen omkring sedvanerettsdannelse på dette området har gjennomgått en betydelig endring i de årene som er gått fra Samerettsutvalget utredet spørsmålet, må også tillegges vekt. På 1990-tallet var det ennå spørsmål om det kunne erverves rettigheter ved hevd og alders tids bruk på det som da var «statens grunn».⁵²⁾ Denne myndighetsoppfatningen eksisterte, i alle fall formelt sett, helt fram til regjeringen Bondevik kom med sin erkjennelse i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003):

«All bruk over tid kan være rettsskapende, uavhengig av utøverens etniske og kulturelle bakgrunn [og] ... [u]tmarksbruken har, i alle fall delvis, foregått med en oppfatning hos brukerne om at de har en selvstendig rett til bruken, uavhengig av grunneiers tillatelse eller uttrykkelig lovhjemmel» (s. 13 sp. 2).

Her må det også tas med at ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 8, som Norge ratifiserte i 1990, har bidratt til å styrke betydningen av samiske sedvaner. I artikkel 8 nr. 1 heter det: «Ved anvendelse av nasjonale lover og forskrifter overfor vedkommende folk, skal det tas tilbørlig hensyn til deres sedvaner eller sedvanerett.» Dette må også omfatte sedvanerett som kan ha betydning for erverv av bruks- og eierrettigheter, som for øvrig er gitt rettsvern i artikkel 14. Konvensjonen er inkorporert gjennom finnml. § 3, ved at loven ikke kan anvendes i strid med konvensjonen. Samlet danner dette en høy terskel for å avvise at faktisk samisk bruk har dannet rett, samtidig som myndighetene i dag ikke kan la være å ta stilling til det uten nærmere undersøkelse, slik Samerettsutvalgets rettsgruppe gjorde.

Selv om lovgiver har lagt til grunn at rettskartleggingen skal omfatte rettigheter til alle befolkningsgrupper,⁵³⁾ kan vi også merke oss at ILO-konvensjonens krav om identifisering av urfolksrettigheter i artikkel 14 nr. 2 og 3 innebærer at samiske rettigheter bør prioriteres.

51) NOU 1997: 4 s. 212 sp. 2.

52) Det finnes kun et fåtall publiserte dommer om hevd fra fylket. Bare i en av disse, Sifi-dommen i Rt. 1960 s. 810 har påstand om hevd ført fram. Saken gjaldt tvist om vannrett til et fiskeindustriaregg.

53) Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 37 sp. 1.

Om vi legger til grunn at jakt og fangst, som har pågått siden før Ottars tid, kan være rettsskapende, og at oppfatningen har vært at man har en rett til dette, er vilkårene for rettsdannelse etter reglene om alders tids bruk langt på veg til stede. At lovgivningen, som først og fremst ga grunnlag for å regulere jakttidene, stenger for slikt erverv, synes lite sannsynlig. Dette både sett i forhold til regjeringens erkjennelse, finnml. § 5 og den vurdering av god tro som ble gjort i Svartskog-dommen i Rt. 2001 s. 1229 (se særlig s.1246–1247).

Vi må imidlertid være klar over at det er *bruken* som danner rett, noe som får betydning for hvem som er rettssubjekt. Gjennomgangen av de historiske kildene og lovforarbeidene viser at bruken primært kan knyttes til bygdefolket. Samerettsutvalgets grunntanke om en kommunal forvaltningsmodell synes å bygge på dette, og i enda større grad mindretallets forslag om at jaktretten burde legges til kommunens innbyggere. Det kan også vises til at viltloven § 31 annet ledd åpner for å gi bygdefolk fortrinnsrett til jakt og fangst på statsgrunn, noe som også omfattet Finnmark før finnmarksloven trådte i kraft.

Også Svartskog-dommen viser at bygdefolks bruk i alders tid kan lede til rettsdannelse. Dommen er for øvrig framholdt som et eksempel til etterfølgelse av justiskomiteens flertall, som uttaler at «[n]yere norsk rettspraksis, særlig Selbu- og Svartskog-dommen, har gitt anvisning på hvordan tradisjonell samisk bruk skal anses som grunnlag for rettserverv».⁵⁴⁾

Ut fra en vurdering av reglene om alders tids bruk og sedvanerettsdannelse må det således antas at bygdefolk har utøvd en så festnet og langvarig bruk at det kan ha dannet rettigheter. Inntil eventuelle grenser for bygdefolks rett er fastlagt, f.eks. gjennom Finnmarkskommisjonens arbeid, synes det naturlig å innbefatte kommunens innbyggere blant rettssubjektene som nyter vern i finnml. § 5. Deres rett til småviltjakt kan således ikke innskrenkes ut fra rimelighetshensyn i medhold av § 27 sjette ledd.

At rettighetene på Finnmarkseiendommens grunn ennå ikke er avklart, bør for øvrig tilsi en viss varsomhet med å tillate for omfattende jaktadgang, da dette kan redusere verdien av ikke avklarte, men opparbeidede jaktrettigheter.⁵⁵⁾

54) *Op. cit.* s 36 sp. 2.

55) Se også Kirsti Strøm Bull, «Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark» i *Lov og Rett*, 2007 s. 545–560 på s. 551 hvor FeFo advares mot «å foreta disposisjoner som kan gripe inn i allerede eksisterende rettigheter» som ikke er kartlagt.

4 I HVILKEN GRAD KAN FINNMARKSEIENDOMMEN BEGRENSE JAKTADGANGEN VED RESSURSKNAPPHEIT?

4.1 Jaktadgangen til folk bosatt i og utenfor fylket

Gjennomgangen viser at finnmarksloven forholdsvis lett kan mistolkes på viktige områder. Dette kan være en følge av at mange av bestemmelsene var politisk omstridt, og at lovgiver valgte «runde» formuleringer for å dempe konfliktene. Som vi har sett, har Justisdepartementets lovavdeling uttalt at det er «unaturlig å sondre mellom salg av jakt- og fiskekort til finnmarkinger ... og andre når det gjelder syn på hvilken rettighetskonstruksjon som ligger i finnmarkslovens bestemmelser». Dette kan oppfattes som at jaktadgangen til folk fra andre deler av landet ikke kan begrenses i større grad enn for finnmarkingene, særlig når det også pekes på at terminologiforskjellene *adgang* og *rett*, ikke er «ment å innebære noen prinsipiell realitetsendring når det gjelder allmennhetens rettsstilling».

Som nevnt må man likevel være forsiktig med legge til grunn at dette er lovavdelingens mening generelt sett. Det må her tas i betraktning at uttalelsen var et svar på en henvendelse fra Finansdepartementet, avgitt som et grunnlag for at sistnevnte skulle kunne ta stilling til et spørsmål av skatte- eller avgiftsmessige art.

Vi bør således ikke strekke lovavdelingens utredning lenger enn den er ment å rekke. Det er likevel uheldig at den er utformet slik at den får et bredere nedslagsfelt enn tilsett, og dermed *kan forstås* slik at det ikke er adgang til å differensiere jakten mellom de forskjellige brukergruppene. Hvordan den blir forstått av finnmarkingene, allmennheten utenfor fylket, og ikke minst pressen, er ikke uten betydning for allmennhetens oppfatning av reglene.

Når det gjelder reguleringsadgangen, kan det også vises til at Sametingets og fylkestingets forutsetning for å godta loven, nemlig at allmennheten *ikke* skulle ha rettigheter til eksempelvis småviltjakt.⁵⁶⁾ Etter mitt skjønn bør dette tas i betraktning ved lovtolkningen, som innebærer at allmennhetens bruk må kunne reguleres i større grad enn rettshavernes.

Ordlyden i § 27 sjettede ledd slår fast at det ved innskrenkninger i utnyttelsen skal tas «rimelige hensyn til de ulike brukergruppenes bruk av ressursene». Så lenge det tas slike hensyn, kan FeFo innskrenke en brukergruppes jaktadgang i større grad enn en annens, så sant dette ikke skjer til et urimelig minimum.

Folk bosatt utenfor den aktuelle kommunen kan neppe påberope seg et vern mot inngrep i rettigheter etter finnml. § 5. Selv om de er gitt en rett i medhold av lov, kan denne reguleres etter § 27. De kommer her i samme kategori som folk bosatt utenfor

56) Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 45 sp. 1.

fylket og må finne seg i å få sin jaktadgang regulert ut fra rimelighetshensyn. Jeg vil imidlertid påpeke at finnmarksloven § 1 stiller opp et vern for fylkets innbyggere og i særdeleshet samisk kultur. Det må vektlegges her.

Oppsummert kan det sies at finnmarkslovens formål, lovens § 27 sjette ledd og FeFos rådighet som grunneier, innebærer at FeFo har adgang til å innskrenke jaktadgangen til folk bosatt utenfor fylket i større grad enn for finnmarkinger.

4.2 Reguleringsregler av innenbygdsboendes småviltjakt

Uavhengig av at finnml. § 27 sjette ledd slår fast at det skal tas rimelige hensyn ved innskrenkning av jaktadgang i ressursknappe tider, så foreligger det klare begrensninger i reguleringsadgangen. Jeg sikter da til forbudet i finnml. § 5 annet ledd mot at det kan gjøres inngrep i rettigheter opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.

Som vi har sett, peker historiske forhold, lang tids bruk og rettsoppfatninger på at bygdefolk har ervervet særrettigheter til jakt i medhold av reglene om alders tids bruk. Det synes ikke som om lovgiver har tatt høyde for at slike rettsdannelser har funnet sted. I så fall burde ikke finnml. § 27 blitt utformet slik at innskrenkningene kan skje ut fra rimelighetshensyn uten et tydeligere forbehold om slike rettigheter.⁵⁷⁾ Det er således en uheldig uklarhet mellom finnml. §§ 5 og 27.

Innskrenkning av jaktadgang i medhold av § 27 på et rimelighetsgrunnlag kan således ikke omfatte bygdefolks opparbeidede rettigheter. Reguleringen vil så fall være i strid med finnml. § 5 og trolig også Grunnloven § 105. Er det tale om samiske bygdefolks rettigheter, vil foruten finnml. § 3 også Grunnloven § 110 a og FN-konvensjonen om politiske og sivile rettigheter artikkel 27 støtte opp om et vern mot inngrep, da i alle fall *tradisjonell jakt uten hund*⁵⁸⁾ og *snarefangst* kan betraktes som en del av samisk kultur.

Det er imidlertid ikke slik at det ikke er adgang til noen form for regulering av bygdefolks jakt. For det første må jakten skje innen rammene av viltlovens regler om fredning, utøvelse av jakt og fangst mm. Videre må det, slik som for beiterettigheter, være adgang til å innskrenke jakten av hensyn til ressursgrunnlaget.⁵⁹⁾ Men før en regulering begrunnet i ressursgrunnlag kan skje, må formodentlig innskrenkning av andres småviltjakt, det være seg andre i Finnmark eller folk bosatt utenfor fylket, være gjennomført for å unngå inngrep i bygdefolks etablerte rettigheter eller bruk som er en del av samisk kulturutøvelse.

57) Finnml. § 21 annet ledd har et slikt forbehold, men det er likevel lett å overse at bygdefolks rettigheter er «særlige rettsforhold».

58) Jf. NOU 1997: 4 s. 213 sp. 2 der Samerettsutvalget uttaler at *jakt med hund* har få tradisjoner i fylket.

59) Sml. Ravna, «Rett til beite for jordbrukseiendom» s. 579.

Konklusjonen må dermed bli at: 1) FeFo kan ut fra rimelig hensyn til de ulike brukergruppene innskrenke jakten til folk bosatt utenfor Finnmark i større grad enn for fylkets innbyggere i medhold av finnml. § 27 sjette ledd og dens myndighet som grunneier. 2) Betrakningene i nr. 1 gjelder likeledes for finnmarkinger som jakter utenfor egen kommune, så samt dette ikke strider mot finnml. § 1 eller andre regler som ivaretar samisk kulturutøvelse. 3) Jakt- og fangst for innenbygdsboende, herunder snarefangst, som har et selvstendig rettsgrunnlag, kan ikke innskrenkes ut fra rimelige hensyn til øvrige brukergrupper.