

Bruksordning av reindriftsrettigheter i utkast til ny jordskiftelov

Øyvind Ravna

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel.

Øyvind Ravna: Reindeer husbandry rights in the draft of the new land consolidation act

KART OG PLAN, Vol. 71, pp. 22–34, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The draft of the new land consolidation act shows that the working group that has prepared the draft has not found it necessary to open for wider access for Sami reindeer herders so that they benefit from land consolidation tools. This has aroused reactions and led to criticism from several consultation bodies. One can also note that reindeer herding organizations, while previously hesitant to let the land consolidation court process reindeer questions, now argue for this.

In this paper the author summarize the proposals for reindeer husbandry in the draft and the explanations given. The paper also examines contributions from the most important consultative bodies and consequences of this for further legislative work. As a basis for evaluating the proposals, the paper also looks briefly at current law in this area and benefits that can be expected from the changes.

Key words: Reindeer husbandry, draft of land consolidation act, prescribing rules related to use, Sami indigenous people

Øyvind Ravna. Associate Professor, Faculty of Law, University of Tromsø, NO-9037 Tromsø.

E-mail: oyvind.ravna@uit.no

1. Innledning¹

1.1. Bakgrunn og problemstilling

Formålet med jordskifte er å gjøre eiendommer og bruksrettigheter tjenlige.² Dette rettslige virkemidlet har i over 150 år vært institusjonalisert og nyttet med godt resultat for å skape mer tjenlige forhold innen jord- og skogbruket. I snart 20 år har departementale utredere og lovutvalg forsøkt å gjøre jordskiftevirkemidlene anvendelig innen reindriften. Tross utstrakt lovarbeid med endring av så vel jordskifteloven som reindriftsloven i 1996,³ har dette kun ledet til tre saker. Dette lovarbeidet kan således ikke sies å ha båret frukter.⁴ Senere lovgivning har ikke endret på dette.

Problemstillingen for denne artikkelen er å gå gjennom det foreslåtte om jordskifte og reindrift i utkastet til ny jordskiftelov,⁵ begrunnelsen for dette og eventuelle effekter av det. Videre er problemstillingen å undersøke hvilke innspill som er kommet fra sentrale høringsinstanser på dette området, og ut fra dette drøfte hvilke konsekvenser de bør få for det videre lovarbeidet. Som en bakgrunn for å vurdere forslagene, skal vi innledningsvis også se på hva som er gjeldende rett på området i dag, samt kort gå gjennom eventuelle gevinster av endringer. Artikkelen vil være innsiktet mot jordskiftevirkemidlet *bruksordning*, og dets anvendelse innen reindriften.

1. Artikkelen er basert på et foredrag holdt for Juristenes utdanningscenter i kurs i reindriftsrett, Røros 11. mars 2010.
2. Jf. lov om jordskifte o.a. 21. des. 1979 nr. 77 (jordskifteloven – jskl.) § 1 hvor det heter at «Eigedomar som det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve, kan leggjast under jordskifte etter denne loven». Samtidig er det et vilkår at ingen eiendom blir påført større kostnad og ulempe enn nytte, jf. jskl. § 3 bokstav a.
3. Lov 23. februar 1996 nr. 8 om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven.
4. Til sammenlikning er det i det samme geografiske området (Nord-Norge og Trøndelagsfylkene) i perioden 1996–2006 avholdt 211 bruksordningssaker, jf. Sturla Arnesen, pers. medd. 14.12.2006.
5. Høyringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover), overlevert 21. august 2009 frå ei arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet, se www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf. (sist besøkt 29.12.10).

Bruksordning av reindriftsrettigheter i utkast til ny jordskiftelov

Rettsutgreiing drøftes i den grad det er naturlig, mens plassen ikke tillater at skjønn avholdt av jordskifterettene i medhold av reindriftsloven,⁶ hvor det er foreslått visse endringer i jordskiftelovutkastet,⁷ behandlet.

1.2. Bruk av jordskiftevirkemidler for å skape tjenlige eiendommer

Uklare rettsforhold og manglende regler om fordeling av naturressurser som nyttes i fellesskap, kan føre til for store uttak og dermed forringing av ressursene. Historisk sett er det mange eksempler på slike overbeskatninger, både i havet og på landjorda. Helt fra seinmiddelalderen har slike ressursuttak blitt regulert ved jordskifte eller jordskifteliknende prosesser. Disse har gått ut på å skifte ut ideelle andeler i sameiestrekninger mot individuelle parseller, eller på å gi bindende regler for bruk basert på den enkeltes andel i sameiet.

På 1700-tallet ble «fellesskap» omtalt som en av de viktigste årsakene til rovhogst og ødelegging av skogen i deler av Norge. Utskiftning,⁸ hvor hver loddeier fikk en klart definert hogstrett, ble da sett på som en egnet måte å verne om skogen på.⁹

Rovhogst kan sies å være et tidlig utslag av det som omtaltes som *allmenningens tragedie*. Begrepet regnes å være innført av britten *Garrett Hardin*.¹⁰ Det var imidlertid bruk tidligere, bl.a. i debatten om inngjerding av beiteland i Storbritannia. Det beskriver en tilstand der fri ressursadgang i fellesbrukte områder leder til sterkere utnyttning

enn det som er biologisk og samfunnsøkonomisk gunstig. En antagelse om at den enkelte aktør vil forvalte sin lott bedre hvis han eller hun har kontroll over ressursen, betyr at den beskrevne situasjon kan unngås hvis allmenningen individualiseres.

Oppløsning av sameie og etablering av individuelle eiendommer for å motvirke uheldige følger av felleseie, har vært en bærende motivasjon for jordskifte. Derigjennom kunne grunneierne optimalisere sine ressursuttak og foreta langsiktige investeringer, samtidig som de fikk en egeninteresse av å motvirke overbeskatning.¹¹

Utskiftingene i eldre tid omfattet ikke bare skogen. Med befolkningsveksten på 1600-tallet økte utnyttelsen av fjellbeitene.¹² Dette ledet til behov for å regulere beitebruken, noe som skjedde gjennom fordeling av beitetilgangen ved bruksordning, framfor oppløsning av sameie. I Norsk bonderett skildrer *Kristian Østberg* hvordan lensmann Per Veau i Aure, og andre lokale lederskikkelser på 1700- og 1800-tallet, i kraft av personlige egenskaper og alminnelig respekt, ordnet bruken av så vel innmark og utmark, som den gang lå i henholdsvis teigblanding og sameie.¹³

Etter hvert ble slike lokale ordninger avløst av offentlige utskiftninger. På 1800- og 1900-tallet ble en stor del av landets utmarksområder ordnet ved utskiftninger. Av praktiske årsaker, bl.a. kostnader til gjerdehold, var det sjelden tjenlig å skifte felles beite på samme måte som skogen. Selv om sameiet ble beholdt, kunne imidlertid beitead-

6. Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven).

7. Det er bl.a. foreslått at jordskifteretten skal få enekompetanse til å holde erstatningskjønn (for skade forårsaket av rein) etter reindriftsloven § 70, se Høyringsnotat om ny jordskiftelov s. 11. I dag har både tingrettene og jordskifterettene adgang til å holde slike skjønn.

8. Begrepet *utskiftning* ble erstattet av *jordskifte* ved lov av 22. desember 1950 nr. 2 om jordskifte o.a.

9. Se Paul Borgedal, «Jordeiendommenes historie i Norge» i *Jordskifteverket gjennom 100 år 1859–1958*, Oslo 1959 s. 9–166 særlig s. 143–144. Se også Pål Gilhe (red.), *Forhandlinger om kjøpet av Totenallmenningene. En samling dokumenter 1778–1805*, Toten 1974 s. 14, hvor amtmann Sommerfelt stilte vilkår om «Fellesskabs Ophævelse» da det ga «Skoven bedre og mere økonomisk Behandling» før kongens allmenning kunne overdras til bøndene.

10. Garrett Hardin, «The tragedy of the commons» i *Science* (162), 1968 s. 1243–1248.

11. Se f.eks. Hans Sevattal, «Eigedomsteori og eigedomsutforming» i *Perspektiver på eiendom*, Ås-NLH 1989 s. 294–310 på s. 306. Jordskifte kunne således vært stilt opp blant tiltakene av rettsøkonomisk art som Erling Eide og Endre Stavang, *Rettsøkonomi – Analyse for privatrett og miljørett*, Oslo 2001 s. 54–58 nevner for å unngå «allmenningens tragedie».

12. Kristian Østberg, *Seterbruket i Norge, Med et tillegg om årets – især landbrukets – merkedager*, Oslo 1930 s. 42 hvor det framgår at det i 1907 var 44239 setrer, og (s. 82) at tallet bare 100 år tidligere var langt større. Se også Bjørn Sundberg, *Toten allmenninger i eldre tid. Bruk, grenser, forspillet til salget i 1805*, Oslo 1976 hvor det framgår at befolkningsvekst førte til at beiten rundt gårdene ble utilstrekkelige på 1600-tallet, noe som tvang fram økt seterbruk. Fra «Sorgen», som var felleseter for seks oppsittere, klagde bøndene på «dårlig plass og utilstrekkelig beite i allmenningen» (s. 34).

13. Kristian Østberg, *Norsk bonderett, femte bind, sedvaner i granneforhold*, Oslo 1928 s. 24–27.

gangen fordeles ved *bruksordning*, hvor det ble gitt regler for dyretall hver eier kunne føre på beitet med basis i vedkommendes andel i sameiet.

Innen deler av den samiske tamreindriften kan det i dag påvises en situasjon ikke ulik de historisk beskrevne forholdene innen bufeholdet, hvor beiteområder ligger i fellesskap med uklare rettsforhold og tidvis høy beitebelastning. Dette aktualiserer bruk av jordskiftevirkemidler innen reindriften.

1.3. Kort om gjeldende lovgivning

Ved endringslov nr. 8/1996 ble det inntatt ny nr. 3 i hjemmelen for bruksordning i jskl. § 2 første ledd bokstav c, som sa at:

*«Jordskifte kan gå ut på å ... gi regler om bruken i det samiske reinbeiteområde der det foregår reindrift etter lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift § 2».*¹⁴

I annet punktum ble det tatt forbehold om at jordskifteretten «ikkje kan regulere tilhøva mellom dei som utøver slik reindrift». Adgangen til å kreve slike reindriftssaker ble, foruten de som har kravkompetanse etter jskl. § 5 første ledd, lagt til «leiar av reinbeitedistrikt», jf. samme paragraf, tiende ledd.

Gjennom samme endringslov fikk jskl. § 35 og en ny bokstav i), hvor det heter at:

«Regler om bruk og sambruk kan mellom anna gå ut på ... ordne tilhøva mellom reindriffta og grunneigarar og andre retts-havarar i område der det går føre seg reindrift ... når det gjeld beite, flyttelei og liknande.»

Paragraf 35 gir ikke noen selvstendig hjemmel for bruksordning, men angir former for ordninger som er særlig aktuelle.¹⁵

For ordens skyld presiseres det at forbeholdet i jskl. § 2 c nr. 3 om at jordskifteretten ikke kan regulere forholdene mellom de som utøver reindrift, er en begrensning som utelukker at reindriftssamer i dag kan kreve at jordskifterettene ordner beite- og arealbruk internt i reindriften. At reineierne ikke har individuelle rettigheter til beite, ble brukt som begrunnelse for dette. Slike saker «skal behandles av de forvaltningsorganer som er opprettet for dette formål, eventuelt av de ordinære domstoler».¹⁶

Hva innebærer så disse reglene? I forarbeidene pekes det på det selvsagte; at bruksordning vil medføre at jordskifteretten må «gjøre det klart hvilke rettsforhold som gjelder». Selve bruksordning kan gå ut på 1) «å fastsette øvre grense for hvor mange beitedyr det kan være i et område», 2) «foreta avgrensning av beitesesong», 3) «legge ned forbud mot bruk av visse områder», eller 4) «fastsette særskilte beiteområder for henholdsvis sau og rein».¹⁷ Under merknaden til jskl. § 35 pekes det på at bruksordning av «reindrifftsproblematikken» foruten ordning av beite, også kan omfatte regulering av flyttleier, adgang til å anlegge slakteplass m.v.: «Med andre ord er det forhold som omtales i reindrifftsloven [av 1978] § 9 om hva reindrifftsretten omfatter, som kan være gjenstand for bruksordningen.»¹⁸

Opplistingen viser således at vi har å gjøre med temmelig alminnelige bruksordningstyper, hvor partene får fordelt beiteadgang med bakgrunn i sin andel i fellesskapet. Reglene synes langt på veg å være inspirert av andre bestemmelser i jordskifteloven samt allmenningslovenes regler om beiteordninger.¹⁹ Således kan det sies at lovgiver har siktet mot forholdsvis tradisjonelle jordskiftetiltak på et nytt og utradisjonelt område. Samtidig må det sies at bestemmelsene også

14. Ved ikrafttreden av gjeldende reindrifftslov 1. juli 2007 ble «etter lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift» fjernet både i jskl. § 2 første ledd bokstav c nr. 3 og jskl. § 35 i) uten at noe kom i stedet. Dette er en endring av terminologisk art, se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindrifftsloven)* s. 73 sp. 2.

15. Slik Torgeir Austenå og Sverre Øvstedal, *Jordskifteloven med kommentarer*, 3. utg., Oslo 2000 s. 201.

16. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) *Om lov om endringer i reindrifftsloven, jordskifteloven og villtloven* s. 55. For grensegang og rettsutgreiing etter jskl. §§ 88 og 88 a er det ikke stilt opp tilsvarende begrensninger.

17. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 55 sp. 2.

18. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 59 sp. 2. Reindrifftsloven av 1978 § 9 omtalte følgende «forhold»: 1. rett til opphold med rein og til ferdsel, flytting og flyttleier, 2. rett til beite for rein, 3. rett til anbringelse av anlegg som trengs til reindriften, 4. rett til brensel og trevirke, 5. rett til jakt, fangst og fiske.

19. Jf. jordskifteloven § 35, lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger § 6-3 og lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) § 16.

Bruksordning av reindriftsrettigheter i utkast til ny jordskiftelov

kan gi inntrykk av å være utformet med en intensjon om å *begrense* reineiernes ressurstilgang, heller enn å skape *mer tjenlige forhold* innen næringen. En vurdering av om hovedvilkårene for jordskifte (se note 2) rent faktisk *kan* prøves ved ordning av *reindriftsområder*, synes ikke å være vektlagt. *Det* er en vesentlig mangel ved lovgivningen.²⁰

Jeg skal ikke her bruke stor plass på øvrige mangler,²¹ bare kort påpeke noen viktige forhold. Utover at reieiere ikke kan bringe saker seg imellom inn for behandling, kan de største manglene kort oppsummeres til å være fravær av *forutsigbarhet* for reindriftsutøvere som følge av at det ikke er tatt stilling til hvordan hovedvilkår for jordskifte skal kunne prøves.²² Det innebærer igjen at jskl. § 3 bokstav a; om at jordskifte ikke kan fremmes hvis kostnadene og ulempene blir større enn nytten for den enkelte, vanskelig kan prøves med nødvendig presisjon. I realiteten betyr dette at reieiere kan bli påført tap i strid med både med Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1.

Jordskifterettene vil også støte på flere problemer når ordningene skal gjennomføres. Det kan her pekes på at rettshaverne har *svært forskjellig rettsgrunnlag*, noe som kan skape problemer når *skiftegrunnlaget* som skal fordele beiteadgang mellom reieiere og bufeholdere, skal fastsettes. Hvordan fastsette en *omregningsfaktor* mellom reindriftssamers og bufholderes rettsstørrelse/skiftegrunnlag, slik at partenes beitebruk kan veies mot hverandre, er heller ikke avklart.

Oppsummert kan det således sies at lovgivningen i liten grad er egnet til å oppfylle formålet om å skape mer tjenlige forhold for reindriftsutøverne.

2. Kan bruksordning være et nyttig virkemiddel internt i reindriften?

2.1. Situasjonen innen reindriften

Som nevnt kan beskrivelsen av forholdene innen bufeholdet i eldre tid (jf. pkt. 1.2) langt på veg passe på deler av dagens samiske tamreindrift. Beiteområdene ligger mange steder i fellesskap innen forholdsvis vidt definerte områder. Særlig gjelder dette vinterbeitene i Finnmark. Disse er i dag preget av uklare rettsforhold, samtidig som de er utsatt for høyt beitetrykk, noe som sammen med press fra annen samfunnsaktivitet har ledet til arealbrukskonflikter med redusert lønnsomhet som en følge.²³

Alt i St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift* ble ordning av beitebruk internt i reindriften foreslått som et tiltak for å sikre både et bærekraftig ressursuttak og reieierens økonomi.²⁴ Behovet er ikke blitt mindre med årene, noe som bl.a. understrekes i *Riksrevisjonens undersøkelse* av reinbeiteressursene i Finnmark og Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) hvor det i sistnevnte ble foreslått tvangsslakting da «muligheten for reindriftstilpasning gjennom økonomiske stimulerings tiltak» ble ansett som uttømt.²⁵ I Riksrevisjonens undersøkelse uttales det at

*«det ikke i tilstrekkelig grad foreligger rammebetingelser i form av øvre reintall ... soneinndelinger, beitetider, etableringskontroll og distriktsplaner som forutsatt i reindriftsloven. Å fastsette rammebetingelser som gir forutsigbarhet for reindriftsutøverne, er viktig for en økologisk bærekraftig utnyttelse av beiteressursene».*²⁶

Denne situasjonsbeskrivelsen har reindriftsforvaltningen sluttet seg til.²⁷ Samtidig har

20. Dette er nærmere drøftet i Øyvind Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder. En undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler*, Oslo 2008 s. 243–297.

21. Se op. cit. s. 306–319.

22. Op. cit. s. 254–263 og 310–314.

23. I Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindriftsloven)* s. 13 sp. 1 påpekes det at «[r]einbeitearealene er under et stadig press fra andre arealbrukere. Dette gjelder blant annet vei- og vassdragsutbygging, Forsvarets virksomhet, hyttebygging, nydyrking, jakt- og friluftsinnteresser og i de senere årene omfattende planer for vindkraftutbygging». For øvrig innebærer den kulturelle målsettingen i reinl. § 1 første ledd at sysselsetting i næringen er et mål i seg selv, noe som kan stå i motsetning til den økonomiske og økologiske målsetting samme sted.

24. St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift* s. 109.

25. Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift* s. 5 sp. 2.

26. Dokument nr. 3:12 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark* s. 2.

27. St.prp. nr. 74 (2006–2007) *Om reindriftsavtalen 2007/2008, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.* s. 16–17.

rettsutviklingen gått i retning av en aksept av at reindriftssamenes bruksrettigheter av privatrettslig karakter, etablert gjennom sedvane og alders tids bruk, se f.eks. Selbu-dommen i Rt. 2001 s. 769. Reindriftsforvaltningen har uttalt at «reindriftsretten har vært gjenstand for relativt store endringer i de seinere år. Sedvane og alders tids bruk har nå fått en sentral plass i reindriftsretten».²⁸ Dette har bidratt til at forvaltningen har blitt langt mer tilbakeholden med å regulere beitebruken.

At reindriftssamene kan ha bruksrettigheter av privatrettslig karakter, tilsier at regulering og fordeling av beiteadgang må skje under hensyntagen til at enkeltpartenes rettigheter ikke blir krenket. Dette aktualiserer bruk av jordskiftevirkemidler, som er basert på fordeling av ressurser under forutsetning om at partene ikke blir påført større kostnad og ulempe enn nytte.²⁹ Forslaget om dette som ble fremmet i St.meld. nr. 28 (1991–92), førte ikke fram. Behov for en jordskiftedomstol tilpasset reindriftsformål som kan bidra til avklaring og ordning av beitebruk, er imidlertid etterspurt innen reindriften en rekke ganger. I 2004 viste Reindriftsstyret til at man i jordbruket har jordskifteretten som tar seg av tilsvarende spørsmål: «Slik Reindrifts-sjefen ser det så er det et like stort behov for et organ som kan håndtere slike spørsmål innen reindriften som det er innen jordbruket.»³⁰

For øvrig foreslo Reindriftsstyret også at det ble opprettet en «reindriftdomstol» ved en jordskiftedomstol under høringen til reindriftsloven som ble vedtatt i 2007.³¹ Dette fikk både departementets og lovgivers tilslutning.³²

2.2. Hva kan bruksordning internt i reindriften gå ut på?

Av det foregående kan vi konkludere med at det foreligger et faktisk og reelt behov for å

avklare rettsforhold og gjøre bruksforholdene innen reindriften mer tjenlige. Spørsmålet blir således om jordskiftevirkemidlene er egnet til dette.

Umiddelbart kan det slås fast at ved ordning av beitebruk mellom reindriftsutøvere, vil ikke problemene knyttet til forskjellig rettsgrunnlag og varierende beiteforbruk være til stede. Det vil således være enklere å fastsette et *ens* skiftegrunnlag og å vurdere om en part blir påført større kostnad enn nytte i slike saker, enn i saker hvor jordbrukere også er parter. Dette innebærer at ordning av beitebruk o.a. mellom reineiere *ikke* reiser de samme utfordringene når det gjelder å kunne prøve vilkårene for jordskifte, som saker mellom reineiere og bufeholdere gjør.

De uavklarte rettsforholdene i deler av det samiske reinbeiteområdet skaper imidlertid også utfordringer ved bruksordning. Vurderingen av den gode tro eller av rettsutøvers hjemmel for bruk, reiser problemer når rettserverv etter reglene for hevd og alders tids bruk skal prøves, uten at plassen tillater utdyping her.³³ Det bør innebære en viss forsiktighet, særlig når det siktes mot å dra opp faste grenser mellom siidaene, hvor også meklings og partenes aktive deltagelse bør vektlegges.

Økt tjenlighet i reindriftssammenheng kan alene bestå i avklarte rettsforhold. Tjenligheten vil imidlertid kunne øke betydelig hvis den også omfatter fastsetting av skifte- eller delingsgrunnlag for de enkelte siidaandelen med bakgrunn i deres andeler i fellesskapet. Dette kan da brukes til å fordele beiteadgang. For reineiere er den eneste målbare størrelsen for rettsomfanget det antall dyr de har ført på beite. For etablert bruk, og ikke tilfældigheter eller posisjoneringer skal være avgjørende, bør gjennomsnittlig

28. Se også Reindriftsforvaltningen, *Ressursregnskap for reindriftnæringen for reindriftsåret 1. april 2005–31. mars 2006*, Alta 2007 s. 2.

29. Regler om fordeling basert på et fastsatt skiftegrunnlag, jf. jskl. §§ 27 og 28, med et skifteregnskap som må være i balanse før og etter ordningen, danner grunnlag for en del av denne prøvingen. At saken ikke medfører kostnader av annen art, f.eks. økte driftskostnader, som overstiger nytten av saken for den enkelte, utgjør den øvrige delen av denne prøvingen.

30. Reindriftsforvaltningens arkiv: Møtebok for Reindriftsstyret sak nr. 17/2004, Alta 29. juni 2004 s. 23.

31. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 47 sp. 2.

32. Op. cit. s. 48 sp. 1. Departementet foreslo endatil to slike domstoler.

33. Nærmere om dette i Øyvind Ravna, «Alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag i samiske områder – særlig med vekt på kravet til aktsom god tro ved rettsidentifisering i Finnmark» i *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (123) 2010 s. 464–504.

Bruksordning av reindrifftsrettigheter i utkast til ny jordskiftelov

reintall over tid nyttes når et slikt delingsgrunnlag fastsettes.³⁴ Dette grunnlaget kan nyttes for å regulere beiteadgang gjennom fastsetting av reintall innad i siidaen og mellom siidaer der det foregår sambruk. Grunnlaget kan også nyttes for å fastsette beitetider eller særskilte områder for siidaene, til å fordele kostnadene ved investeringer som gjerdehold og vegbygging, og til å fordele arbeidsbidrag for den enkelte utøver eller andel innen siidaen. Slik sett kan bruksordning gi betydelige gevinster internt i reindriften.

I denne sammenheng kan det være nyttig å minne om at Landbruksdepartementet i forarbeidene til gjeldende jordskiftelov, i forbindelse med at det ble framsatt forslag om utvidet adgang til å kreve bruksordning (for grunneiere), uttalte

*«at samfunnet har plikt til å hjelpe slik at eigarane sjølve på ein betre og sikrere måte kan ta vare på og utnytte ressursane sine utan anna hjelp frå jordskifterettane enn den dei sjølve ønskjer og treng».*³⁵

Etter mitt skjønn burde det samme kunne anføres i forhold til reindrifftsutøvere; at samfunnet har plikt til å hjelpe slik at de på en bedre måte selv kan fordele og utnytte sine ressurser. Bruksordning utført av jordskifteretten kan da være et slikt bidrag.³⁶

3. Forslagene i utkastet til ny jordskiftelov

3.1. Bruksordning internt i reindriften

Av det foregående framgår det at den pågående jordskiftelovrevisjonen burde ha mer enn nok å ta fatt i når det gjelder jordskifte og reindrift; både hva gjelder problematiske sider ved gjeldende lov, og ikke minst når det gjelder å utforme regler som kan sikre reindrifftsutøvere adgang til å nytte jordskiftevirkemidlene internt i reindriften.

Hvis vi ser på utkastet til ny jordskiftelov,³⁷ oppdager vi raskt at arbeidsgruppa som har fremmet forslag til ny lov, ikke har villet foreslå endringer i forhold til gjeldende lov nå det gjelder bruksordning i reindrifftsområder.³⁸ Det åpnes således ikke for at reindrifftsutøvere skal få adgang til å nytte jordskiftevirkemidler for å skape mer tjenlige forhold der behovet er størst, nemlig internt i reindriften. Opprinnelig framholdt arbeidsgruppa at «erfaringa med saker etter denne heimelen tilseier at ein ikkje treng å gjøre endringar».³⁹ Som alt nevnt utgjorde dette erfaringsgrunnlaget kun tre saker, alle krevd i lovens to første leveår, hvor den siste av disse sakene, Reinøya i Nord-Troms,⁴⁰ bl.a. ledet til konflikt mellom domstolen og reindrifftsforvaltningen, og hvor rettsmidledgangen ble utnyttet uttømmende med to behandlinger i Hålogaland lagmannsrett, en i Høyesteretts kjæremålsutvalg og en i Hålogaland jordskifteoverrett.⁴¹ Ved sistnevnte ankebehandling ble førsteinstansens realitetsavgjørelse om reintall omgjort og satt nært opptil det som var fastsatt av forvaltningen.

34. Nærmere om dette i Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindrifftsområder* s. 275–281 og 481–491. For øvrig nevnes det at reinl. § 60 tredje ledd ikke er grunnnet i et slikt prinsipp, men at det skal tas utgangspunkt i aktuelt reintall når reintallsreduksjon skal gjennomføres forholdsmessig.

35. Ot.prp. nr. 56 (1978–79) *Om lov om jordskifte o.a.* s. 48.

36. Nærmere om dette i Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindrifftsområder* s. 502–512, hvor det oppsummeres med at «[h]vis regelverket forbedres, samtidig som det tas hensyn til reindrifftsnaeringens og reindrifftskulturens egenart, er det ikke noe som tilsier at bruksordninger ikke vil kunne bidra til å skape mer tjenlige forhold innen reindriften ...» (s. 512).

37. Landbruks- og matdepartementet: Høyringsnotat om ny jordskiftelov (og endringar i andre lover), overlevert 21. august 2009 frå ei arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet, se www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf (sist besøkt 29.12.10).

38. Av endringen av en viss betydning i forhold til reindriften er det kun foreslått at jordskifteretten skal få enekompetanse til å holde erstatningsskjønn (for skade forårsaket av rein) etter reindrifftsloven § 70, se Høyringsnotat om ny jordskiftelov s. 11. I dag har både tingrettene og jordskifterettene slik kompetanse.

39. Landbruks- og matdepartementet: Jordskiftelovrevisjonen. Notat nr. 3 frå arbeidsgruppa til referansegruppa. Versjon 3. 14.03.07 s. 32, se www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Jordskifte_Materielle_reglar_140307.pdf (sist besøkt 29.12.10).

40. Nord-Troms jordskifterett, vedtak 1. august 2002, sak nr. 3/1998.

41. Se Hålogaland lagmannsrett, LH-2003-63 og 05-046068ASI-HALO, Rt. 2003 s. 1013 (Høyesteretts kjæremålsutvalg) og Hålogaland jordskifteoverrett, JOHA-2003-4.

Arbeidsgruppa må etter hvert ha erkjent at formuleringen i notatet fra 2007 ikke var treffende. I lovutkastet som ble fremmet i august 2009, ble det likevel ikke foreslått å utvide adgangen for reindriftsutøvere til å nytte jordskiftevirkemidler. Det ble i den sammenheng uttalt:

«Når arbeidsgruppa ikkje har gått nærare inn på dette er det ikkje fordi gruppa meiner at jordskifterettane ikkje er kvalifiserte til å treffe slike avgjerder, snarare tvert om, men fordi ein meiner at dette spørsmålet bør finna si løysing i samanheng med reindriftslovgjevinga.»⁴²

Dette var således en solid endring av begrunnelsen uten at det endret på realiteten i lovforslaget. Den foreslåtte regelen i lovutkastet § 3-11, som stenger for reineieres adgang til jordskifte, er således en direkte videreføring av gjeldene rett. Bokstav e) har fått slik ordlyd:

«Jordskifteretten kan gi reglar om bruken i: ... e) område i det samiske reinbeiteområdet der det går føre seg reindrift. Retten kan ikkje regulere tilhøva mellom dei som utøver slik reindrift.»

At lovgiver vedtok en slik lovbestemmelse i 1996, kan nok sies å være basert på en lite treffende vurdering av gjeldende rett i samtiden,⁴³ noe som i ettertid kan kritiseres. At man i 2009 foreslår å videreføre samme bestemmelse i en ny jordskiftelov, er mer krittikkverdigg. For det første fordi 1996-forslaget var basert på en rettsoppfatning om reindriftsretten som kollektiv i vid forstand, noe som avgjort ikke lenger er gjeldende rett.⁴⁴ Dernest fordi det foreligger et stort, reelt behov for rettsutgreiing og bruksordning internt i reindriften. Det er videre også krittikkverdigg fordi det innebærer en forskjells-

behandling som kan være i strid med både norske rettsprinsipper og internasjonale forpliktelser om tilgang til domstoler mm.⁴⁵

Jeg kommer straks tilbake til hvordan forslaget er mottatt av høringsinstansene. Først skal vi imidlertid se på reglene for overprøving av beitebruksregler.

3.2. Overprøving av beitebruksregler i reinvl. § 59

Etter reinvl. § 59 fjerde ledd kan leder av siidaandel bringe reglene om beitebruk vedtatt av reinbeitedistriktet inn for jordskifteretten. Bestemmelsen har slik ordlyd:

«Leder av en siidaandel kan bringe reglene om beitebruk inn for jordskifteretten innen seks måneder etter at de er godkjent av områdestyret. Regler om beitebruk som slår urimelig ut overfor enkelte, eller er i strid med rettigheter ervervet ved særskilt rettsgrunnlag, kan settes til side av jordskifteretten.»

Slik gjeldende reindriftslov ble utformet i 2007, vil bestemmelsen trolig hjemle jordskifterettens viktigste arbeidsoppgave innen reindriften i de nærmeste årene. Det må antas at slike saker får et betydelig omfang etter hvert som bruksreglene blir vedtatt, da dette er den enkelte reindriftsutøvers eneste mulighet til å kunne påklage vedtatte bruksregler. Domstoladministrasjonen regner med at de første sakene vil komme inn i første kvartal 2011.⁴⁶

Bestemmelsen er i sin nåværende form uklar og uheldig utformet. Her kan det særlig reises spørsmål ved hva som skal skje hvis jordskifteretten setter regler om beitebruk til side. Skal jordskifteretten da utforme nye regler, eller skal reglene tilbakevises til reinbeitedistriktet for ny behandling? Ordlyden besvarer ikke dette, og forarbeidene er motstridene.⁴⁷

42. Høringsnotat om ny jordskiftelov s. 3.

43. Se Øyvind Ravna, «Reindriftsamenenes bruksrettigheter og jordskifterettens saklige kompetanse» i *Tidsskrift for rettsvitenskap* (120) 2007 s. 220–251 på s. 248.

44. Se Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 14 – 15 samt lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift.

45. Se 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. 188–214 på s. 213–214, hvor det pekes på at dette kan være et brudd på FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 om «access to court» sammenholdt med diskrimineringsforbudet i samme konvensjon artikkel 26.

46. Domstoladministrasjonen: Høringsuttalelse til ny jordskiftelov, se www.regjerin-gen.no/pages/2238104/075_Domstoladm.pdf s. 13 (sist besøkt 29.12.10).

47. Se Ravna, *Rettsutgreiing og bruksordning i reindriftsområder* s. 299–303.

Bruksordning av reindrifftsrettigheter i utkast til ny jordskiftelov

Videre kan det spørres om jordskifteretten kun kan behandle hvilke områder beitebruket skal foregå på, og ikke hvor mange dyr den enkelte siida skal kunne la beite på området. Lovgivningen, innbefattet forarbeidene, peker mot det første, mens reelle hensyn, herunder mulighet for å gjennomføre praktiske ordninger, peker mot det siste. Det kan også tas med at så vel lovgivning og rettspraksis, jf. Rt. 2003 s. 1013, slår fast at jordskifteretten kan regulere reintall i analoge saker mellom reieneiere og bufeholdere.

Hvilket rettsmiddel som kan anvendes mot jordskifterettens avgjørelser etter reinl. § 59 fjerde ledd, framgår ikke av lovgivningen. Dette er problematisk så lenge jordskifterettene har en tosporet rettsmiddelordning.⁴⁸

En særdomstol trenger positiv kompetanse, i praksis klar lovhjemmel, for dens avgjørelser. Når kompetansen er uklar, viser praksis at den som vil angripe en avgjørelse, lett angriper domstolens saklige kompetanse for å få satt en avgjørelse til side.⁴⁹ Det innebærer at det i saker som dette kan bli mye prosess og lite materielle avgjørelser.

4. Høringsuttalelsene

4.1. Grunnleggende endringer

Det er en grunnleggende endring i høringsuttalelsene til denne lovrevisjonen i forhold til bruk av jordskiftevirkeemidler innen reindriften, sammenliknet med tidligere revisjoner hvor jordskifterettens oppgaver i reindrifftsspørsmål har vært blant høringstemåne. Da bruk av jordskiftevirkeemidler i reindrifftsområder første gang ble sendt på høring i 1993,⁵⁰ var uttalelsene fra reindriftshold jevnt over negative.

Det kan her vises til at reindrifftsorganisasjonen *Boazo Ealahus Searvi* gikk imot at jordskifteretten skulle behandle saker tilknyttet reindriften. Det gjorde også advokat *Geir Haugen*, som avga en egen uttalelse. Vi-

dere kan det vises til at områdestyret for Troms fant det betenkelig at jordskifteretten skulle kunne regulere tidligere fastsatt reintall. Det sluttet seg likevel til endringsforslagene.⁵¹

Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) synes ikke å ha uttalt seg til spørsmålet den gang. NRL gikk imidlertid imot at jordskifteretten skulle ha adgang til å løse flerbrukskonflikter etter reindrifftsloven av 1978 § 15 og å holde erstatningsskjønn etter § 27. Forbundet var imidlertid ikke fullstendig avvisende hvis «det bygges opp spesiell kompetanse på reindrift i jordskifteretten».⁵²

Også da det ble foreslått å gi jordskifterettene utvidet kompetanse i den nye reindrifftsloven, dvs. adgang til å prøve regler om beitebruk (nå reinl. § 59 fjerde ledd), var reindrifftsorganisasjoner skeptiske. *Elgå reinbeitedistrikt* uttalte i sin høringsuttalelse at jordskifteretten «har forankring i tradisjonell landbruksjuridisk tenkning, og har lite kjennskap til reindriften».⁵³ Distriktet stilte seg også tvilende til jordskiftedommernes juridiske kompetanse. Av proposisjonen framgår det også at både Sametinget og NRL under konsultasjoner med departementet hadde kommet med innvendinger mot å bruke jordskifteretten. Det ble også vist til at under behandling i Sametingets plenum gikk både flertallet og mindretallet imot lovforslaget som åpnet for at jordskifte kunne overprøve reglene om beitebruk. Det samme gjorde NRL i styremøte i september 2006.⁵⁴ For øvrig nevnes det at to andre forslag om oppgaver for jordskifteretten, fremmet av Reindrifftslovutvalget, ikke ble vedtatt.⁵⁵

Det er derfor et paradoks å registrere at i høringsuttalelsene til ny jordskiftelov, hvor høringsnotatet *ikke* innholder forslag om å gi jordskifteretten nye oppgaver eller utvidet saklig kompetanse, har samtlige samiske organisasjoner som har uttalt seg, argumentert for at jordskifteretten må få utvidet kompetanse i reindrifftsspørsmål. Dette gjel-

48. Den tosporede rettsmiddelordningen er foreslått opphevet, se Høringsnotat om ny jordskiftelov s. 10 flg.

49. Også her kan det vises til Rt. 2003 s. 1013 (Reinøya).

50. Landbruksdepartementet, *Høringsnotat, forslag til endringer i lov om reindrift og lov om jordskifte*, 27. juli 1993.

51. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 24.

52. Op. cit. s. 22.

53. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 48.

54. Loc. cit.

55. Se Øyvind Ravna, «Forslag til endringer i reindrifftsloven og konsekvenser for jordskifterettens oppgaver» i *Kart og Plan* (64) 2004 s. 82–90.

der NRL, som gjennomgående har vært negativ til dette tidligere, og også den største politiske sameorganisasjonen, Norske samers riksforbund (NSR). Også andre sentrale høringsinstanser har uttrykt det samme.

Rammene for denne artikkelen rommer ikke plass til noen omfattende drøfting av bakgrunnen for denne endrede holdningen. Jeg vil likevel anta at dette dels kan forklares i at behovet for rettsutgreiing og bruksordning er blitt større som følge av erkjennelsen av at beiterettighetene er av privatrettslig karakter, samtidig som det ikke har lyktes å finne andre måter for å avklare interne bruks- og rettsklarheter i reindriften. At det er framskaffet ny kunnskap om jordskiftevirkemidler i forhold til reindriften, kan også ha hatt en viss betydning. At praksis fra behandlede saker i jordskifteretten skulle ha hatt betydning, finner jeg derimot ikke sannsynlig.

Samtidig ser vi at de samiske høringsinstansene forutsetter at en slik jordskifterett må få styrket kunnskap innen «reindrift, samisk kultur og sedvane».

4.2. Bruksordning internt i reindriften

Hvis vi ser på den foreslåtte bestemmelsen om bruksordning i reindrifftsområder, kan det pekes på at NRL har reagert på at bestemmelsen i gjeldende jordskiftelov, som innebærer at reindrifftsutøvere er utelukket fra å nytte de samme rettslige virkemidlene som jordbrukere, videreføres:

«Å videreføre bestemmelsen i jordskiftelov § 2 bokstav c nr. 3, som i praksis avstenger reindriftssamenes adgang til en domstol jordbrukere og andre primærnæringsutøvere har full tilgang til, er svært uheldig. Det vil ikke bare hindre reineiere fra å kunne nytte en domstol og et rettslig virkemiddel som har vist seg å være tjenlig for jordbrukere og andre primærnæringsutøvere; etter vårt syn kan dette være i strid med FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter om lik adgang til domstoler (artikkel 14) og forbudet mot diskriminering (artikkel 26).»⁵⁶

«NSR har forventninger til at den nye jordskifteloven skal kunne forbedre de interne reindrifftsforholdene, inntil eventuelt andre organer og et nytt loververk der dette er ivaretatt er på plass. På den bakgrunn mener NSR at den foreslåtte § 3-11 bokstav e må trekkes fra forslaget til ny jordskiftelov.»⁵⁷

Etter å ha påpekt at bestemmelsen kan stride mot folkeretten, anfører NRL at bestemmelsen, som innebærer at reindrifftsamer ikke får tilgang til de samme rettslige virkemidler som jordbrukere, ikke må videreføres.

Også Norske Samers riksforbund (NSR) uttrykker misnøye over at jordskifteloven ikke åpner for at konflikter internt i reindriften kan behandles. NSR uttaler at inntil en egen kommisjon som kan vurdere slike arealkonflikter er på plass, må jordskifteloven kunne anvendes på dette området, vel å merke under forutsetning at jordskiftedomstolen innehar «adekvat kunnskap og kompetanse innen reindrift, samisk kultur og sedvane»:

«Dersom reindriften blir nødt til å fremme sine saker gjennom de ordinære domstolene vil kostnadene og ressursbruken bli mer krevende enn gjennom jordskifteretten ... Reinbeitedistrikt 36 beklager så meget at arbeidsgruppa ikke har brydd seg om og/eller har tatt høyde for reindrifftsinterne behov for en domstol på linje med jordbruket.»⁵⁸

Også fra praktiserende reindrifftsutøvere uttrykkes det skuffelse over lovutkastet. Reinbeitedistrikt 36 Raisduottar ved leder Peer Gaup, har uttalt at det er uheldig at reindriften ikke får tilgang til de samme domstolsvirkemidlene som jordbrukere «for å skape en akseptabel og levelig ordning innen næringen». Han skriver videre at:

56. Norske Reindriftssamers Landsforbund: Uttalelse til høringsnotat om ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/047_NRL.pdf s. 2 (sist besøkt 29.12.10).

57. Norske Samers Riksforbund: Høringsuttalelse til utkast til ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/067_Norske_Samers_Riksforbund.pdf s. 1 (sist besøkt 29.12.10).

58. Reinbeitedistrikt 36 Raisduottar (Cohkolat & Biertavari): Uttalelse til høringsnotat om ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/029_Reinbeitedistrikt_36.pdf s. 1 (sist besøkt 29.12.10).

Bruksordning av reindriftsrettigheter i utkast til ny jordskiftelov

Gaup fortsetter med å gi en framstilling av dagens faktiske problemer på beiteområdene i Finnmark, og peker etter dette på behovet for å etablere en reindriftsdomstol under en jordskifterett. Gaup peker også på at reindriftsutøvere i henhold til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (art. 14, jf. art. 26) har samme rett til domstolsadgang som jordbrukere.

Vi kan også merke oss at de jordskiftedomstolene som uttaler seg om dette, kritiserer videreføring av bestemmelsen i jskl. § 2 bokstav c nr. 3. I en felles høringsuttalelse anfører *jordskifterettene i Hålogaland* at «[f]ørst når reindriftsutøverne gis adgang til å kreve bruksordningssak for jordskifteretten er disse skjevhetene rettet opp».⁵⁹ Disse jordskifterettene påpeker for øvrig at «reindriftsloven opererer med siida som juridisk enhet, mens jordskifteloven benytter reinbeitedistrikt og reindriftsutøver», noe som bør lede til en begrepsmessig samordning. De avslutter med å uttale at:

«Landbruks- og matdepartementet, som også har ansvar for reindriftsloven, bør gripe fatt i dette nå. Å avvente en ny revisjon av reindriftsloven vil være svært uheldig i forhold til utfordringene reindriftsnæringa står ovenfor i dag» (s. 5).

Domstoladministrasjonen er også kritisk til bestemmelsen om bruksordning i reindriftsområder og uttaler at:

«Reindriftsutøvere som ønsker å ordne interne beiteforhold er dermed fremdeles avskåret fra å benytte jordskiftedomstolens virkemidler. Dette er både ut fra næringsmessige forhold og ikke minst folkerettslige betraktninger problematisk.»⁶⁰

Justisdepartementet har ikke kommentert bestemmelsen om bruksordning i reindriftsområder. Det har imidlertid notert seg at ar-

beidsgruppen mener det ikke er nødvendig å ha en egen hjemmel i jordskifteloven for skjønn etter reindriftsloven,⁶¹ og har etter dette bedt Landbruks- og matdepartementet «vurdere om lovutkastet for øvrig sikrer videreføring av gjeldende hjemler for å holde skjønn og treffe avgjørelser etter reindriftsloven som del av jordskifte».⁶²

4.3. Overprøving av beitebruksregler i reindl. § 59

At arbeidsgruppa ikke har tatt initiativ til å avklare uklarhetene omkring reindl. § 59, kritiseres fra flere hold. NRL skriver i sin høringsuttalelse at det bl.a. kan reises spørsmål ved hva som skal skje hvis jordskifteretten setter reglene om beitebruk til side, hvor det anføres at «[u]ten avklaring av denne bestemmelsen og uten at jordskifterettens faglige kompetanse styrkes, blir reglene lite forutsigbare».

NRL uttaler derfor at innholdet og prosessreglene knyttet til reindriftsloven § 59 fjerde ledd må avklares, samtidig som jordskifterettens faglige kompetanse styrkes. Hvis ikke anføres det at

«'ankemyndigheten' for bruksordningsreglene [må] endres slik at denne funksjonen tillegges en annen instans. Dette kan f.eks. være Indre Finnmark tingrett eller Utmarksdomstolen for Finnmark som skal opprettes i medhold av finnmarksloven § 36».⁶³

Vi kan også merke oss at Domstoladministrasjonen er kritisk til bestemmelsen:

«Det knytter seg ... flere uklarheter til hvilken kompetanse jordskifteretten har etter reindriftsloven § 59. Ordlyden og departementets kommentar til bestemmelsen tyder på at jordskifteretten kun kan stadfeste eller sette til side beitebruksregler vedtatt av områdestyret. Dersom reglene settes til si-

59. Se f.eks. *Jordskifterettene i Hålogaland: Høringsuttalelse ... til utkast til ny Jordskiftelov*, se www.regjeringen.no/pages/2238104/061_Jordskifterettene_i_Haalogaland.pdf s. 4–5 (sist besøkt 29.12.10).

60. Domstoladministrasjonen: Høringsuttalelse til ny jordskiftelov s. 12.

61. I Høyringsnotat om ny jordskiftelov s. 75 foreslås det at jordskifteloven § 6 a, som gir jordskifterettene adgang til å holde skjønn etter reindriftsloven, ikke videreføres, da slik hjemmel finnes i reindriftsloven.

62. Justisdepartementet: Høring – utkast til ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/078_JD.pdf s. 8 (sist besøkt 29.12.10).

63. Se Norske Reindriftssamers Landsforbund: Uttalelse til høringsnotat om ny jordskiftelov s. 3

de, skal saken sendes tilbake til distriktsstyret som må ta fatt på arbeidet på nytt.»⁶⁴

I likhet med NRL påpeker også Domstoladministrasjonen at det ikke framgår hvilken prosessform som skal følges, eller hvilket rettsmiddel som skal nyttes. Det kan også vises til uttalelsen til jordskifterettene i Hålogaland, hvor det heter:

«Uklarhet omkring saklig kompetanse og prosessform vil lett kunne medføre store prosessutgifter som rammer reindriftsutøverne. Disse forhold burde være avklart direkte i lovteksten. En endring og klargjøring forutsetter at jordskiftedomstolens kompetanse innen fagfeltet styrkes og at det avsettes ressurser til dette.»⁶⁵

5. Hva bør gjøres?

De lovgivervedtak som ble fattet i 1996, og som utgjør gjeldende lovgivning om reindriftssamers adgang til å nytte jordskiftevirkemidler, har i liten grad vært egnet til å ordne beitebruksforhold innen reindriften. Problemet ble heller ikke løst i ny reindriftslov i 2007, selv om Landbruks- og matdepartementet i forarbeidene erkjente at det *ikke* forelå tungtveiende innvendinger mot at jordskifteretten også skulle få oppgaver knyttet til interne forhold i reindriften.⁶⁶

Høringsuttalelsene til utkastet til ny jordskiftelov viser at det har skjedd betydelige endringer i holdningen til jordskiftedomstolens rolle i reindriftsspørsmål. At arbeidsgruppa som har fremmet forslag til ny jordskiftelov, ikke har foreslått å utvide reindriftsutøveres adgang til å kreve bruksordning etter jordskifteloven, har således vakt reaksjoner, både blant samiske organisasjoner og sentrale høringsinstanser. Man kan særlig merke seg at reindriftsorganisasjonene nå argumenterer sterkt for en slik utvidet adgang til å kreve bruksordning.

Etter denne observasjonen kan det spørres om hva som bør skje i den videre prosessen fram mot ny jordskiftelov. Vanligvis står

lovgiver rimelig fritt til å vektlegge høringsuttalelsene, som ofte også kan være spriken-de. For de spørsmål som her har vært gjenstand for drøfting, peker samtlige høringsinnspill i samme retning. Innspillene er også godt forankret rettslig, hvor det bl.a. reises spørsmål ved om en videreføring av gjeldende rett er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser om at borgere i landet skal ha lik adgang til domstoler. Som følge av situasjonen innen reindriften, påpekes det også at det foreligger et reelt behov for bruksordning. Samlet innebærer dette at lovgiver bør legge stor vekt på de høringsinnspillene som her er innkommet.

Hva kreves i så fall for å følge opp disse? Selv om man erkjenner at jordskiftevirkemidler under bestemte forutsetninger kan være velegnede for å skape tjenlige forhold innen reindriften, så løser ikke det alene spørsmålet.

For *det første* kreves det lovgivervilje. Denne viljen har i liten grad vært vist så langt, verken i tilknytning til arbeidet med reindriftsloven som ble vedtatt i 2007, eller under arbeidet med ny jordskiftelov. Jordskifteloven er imidlertid ikke vedtatt, og med de sterke signalene som er kommet inn under høringen, må man formode at lovgiver vil gripe fatt i dette, noe som innebærer at en rekke spørsmål, både av faktisk og rettslig art bør drøftes før nye lovbestemmelser vedtas.

For *det andre* kreves det oppbygning av kompetanse. Uten styrket faglig kompetanse hjelper det ikke med ny lov. Denne kompetanseoppbyggingen er igjen todelt. Her må det på kort sikt skje en omfattende skoloring og utdanning av jordskiftedommere som har sitt virke innen det samiske reinbeiteområdet. På lenger sikt må kompetansekravene tas inn i studiene som kvalifiserer til å bli jordskiftedommere.⁶⁷

For *det tredje* må forslaget som Landbruks- og matdepartementet framsatte som en forutsetning for de oppgavene jordskifterettene ble tillagt i reindriftslov av 2007, om at det bygges opp en eller to «reindriftsdom-

64. Se Domstoladministrasjonen: Høringsuttalelse til ny jordskiftelov s. 13.

65. Se Høringsuttalelse fra jordskifterettene i Hålogaland til utkast til ny jordskiftelov s. 5.

66. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 48.

67. Se Øyvind Ravna, «Behovet for en jordskifteutdanning i Nord-Norge» i *Kart og Plan* (69) 2009 s. 225–235.

Bruksordning av reindriftsrettigheter i utkast til ny jordskiftelov

stoler» ved en jordskifterett, realiseres. Etter mitt skjønn er dette et helt nødvendig forslag.⁶⁸ At det snart fire år etter at loven er trådt i kraft, ennå ikke er tatt initiativ til dette fra rette myndigheter, er vanskelig å forstå.

Samtlige tre punkter må her gjennomføres på en slik måte at staten Norge ikke kan kritiseres for ikke å ha vist vilje til å oppfylle de forpliktelsene landet har med hensyn på ivaretagelse av samisk språk og kultur, herunder også sedvanerett og rettskultur.

At dette krever betydelige økonomiske ressurser, bør være unødvendig å nevne. Domstoladministrasjonen slår fast at ny jordskiftelov generelt sett vil utløse et behov for kompetanserettede tiltak i størrelsesorden fire millioner kroner, og da er det ikke tatt høyde for disse tiltakene.

Samlet krever dette at problemstillingen gripes an med en ny viljestyrke. For å synliggjøre hvilke grep som bør tas, kan det dras visse paralleller til det som skjedde da utskiftningsvesenet ble opprettet i 1859. Da ble det satt inn ressurser til å utdanne en grunnstamme av nye utskiftningsformenn for å løse de store utfordringene datidens jordbruk hadde som følge av utjenlige eier- og bruksrettsforhold.⁶⁹ Liknende grep bør tas for å bidra til å løse de store utfordringene av liknende art innen dagens reindrift.

Til syvende og sist er dette ikke bare et spørsmål om likebehandling av reineiere og jordbrukere, men også av samisk og norsk kultur og næring. At Norge er grunnlagt på territoriet til to folk, og at reindrift er en like framtidrettet og, i sine områder, like viktig næring for landet som jordbruket, tilsier at lovgiver bør ta de nødvendige grep slik at også reindriftssamer gis adgang til å velge om de vil ha bistand fra en kompetent uavhengig instans når rettsklarhet trengs å løses og beitebruk ordnes innen reindriften.

Referanser:

- Austenå, Torgeir og Sverre Øvstedal: *Jordskifteloven med kommentarer*, 3. utg., Oslo 2000.
- Borgedal, Paul: «Jordeiendommenes historie i Norge» i Torleif Grendahl (red.) *Jordskifteverket gjennom 100 år 1859–1958*, Oslo 1959 s. 9–166.
- Domstoladministrasjonen: Høringsuttalelse til ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/075_Domstoladm.pdf s. 13 (sist besøkt 29.12.10).
- Eide, Erling og Endre Stavang: «Rettsøkonomi – Analyse for privatrett og miljørett, Oslo 2001
- Gauslaa, Jon: «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. 188–214.
- Gihle Pål (red.): *Forhandlinger om kjøpet av Totenalmeningene. En samling dokumenter 1778–1805*, Toten 1974.
- Hardin, Garrett: «The tragedy of the commons» i *Science* (162), 1968 s. 1243–1248.
- Jordskifterettene i Hålogaland: Høringsuttalelse ... til utkast til ny Jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/061_Jordskifterettene_i_Haalogaland.pdf s. 4–5 (sist besøkt 29.12.10).
- Justisdepartementet: Høring – utkast til ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/078_JD.pdf s. 8 (sist besøkt 29.12.10).
- Landbruksdepartementet: Høringsnotat, forslag til endringer i lov om reindrift og lov om jordskifte, 27. juli 1993.
- Landbruks- og matdepartementet: Høringsnotatet om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover), overlevert 21. august 2009 frå ei arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet, se http://www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf (sist besøkt 29.12.10).
- Landbruks- og matdepartementet: Jordskiftelovrevisjonen. Notat nr. 3 frå arbeidsgruppa til referansegruppa. Versjon 3. 14.03.07 se http://www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Jordskifte_Materielle_reglar_140307.pdf (sist besøkt 29.12.10).

68. Se Ravna, *Bruksordning og Rettsutgreiing i reindriftsområder* s. 512–523.

69. Da Lov om Jords og Skovs Udsifting af Fællesskab ble vedtatt 12. okt. 1857 hadde ikke landet kvalifiserte fagfolk til å utføre utskiftningsoppgavene. Lovens ikrafttreden ble da utsatt til 1. jan 1859 i påvente av utdanning av nødvendige antall funksjonærer. I følge Kr. Håberg (red.), *Det norske jordskifteverks tjenestemenn 1859–1959*, Oslo 1959, valgte man det mest kostnadskrevede alternativet; «at det våren 1858 ble sendt 8 menn på offentlig bekostning til Sverige for som elever hos lantmätare å skaffe seg teoretisk og praktisk kyndighet i utskiftningsarbeid» (s. 29).

- Norske Reindriftssamers Landsforbund: Uttalelse til høringsnotat om ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/047_NRL.pdf s. 2 (sist besøkt 29.12.10).
- Norske Samers Riksforbund: Høringsuttalelse til utkast til ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/067_Norske_Samers_Riksforbund.pdf s. 1 (sist besøkt 29.12.10).
- Ot.prp. nr. 56 (1978–79) *Om lov om jordskifte o.a.*
- Ot.prp. nr. 28 (1994–95) *Om lov om endringer i reindrifftsloven, jordskifteloven og villloven.*
- Ot.prp. nr. 99 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift.*
- Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindrifftsloven).*
- Ravna, Øyvind: «Forslag til endringer i reindrifftsloven og konsekvenser for jordskifterettens oppgaver» i *Kart og Plan* (64) 2004 s. 82–90.
- Ravna, Øyvind: «Reindriftssamenes bruksrettigheter og jordskifterettens saklige kompetanse» i *Tidsskrift for rettsvitenskap* (120) 2007 s. 220–251.
- Ravna, Øyvind: *Rettsutgreiing og bruksordning i reindrifftsområder. En undersøkelse med henblikk på bruk av jordskiftelovgivningens virkemidler*, Oslo 2008.
- Ravna, Øyvind: «Behovet for en jordskifteutdanning i Nord-Norge» i *Kart og Plan* (69) 2009 s. 225–235.
- Ravna, Øyvind: «Alders tids bruk og hevd som ervervsgrunnlag i samiske områder – særlig med vekt på kravet til aktsom god tro ved rettsidentifisering i Finnmark» i *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (123) 2010 s. 464–504.
- Reinbeitedistrikt 36 Raisduottar (Cohkolat & Biertavarri): Uttalelse til høringsnotat om ny jordskiftelov, se www.regjeringen.no/pages/2238104/029_Reinbeitedistrikt_36.pdf s. 1 (sist besøkt 29.12.10).
- Reindrifftsforvaltningen: *Ressursregnskap for reindrifftsnaeringen for reindrifftsåret 1. april 2005–31. mars 2006*, Alta 2007.
- Reindrifftsforvaltningens arkiv: Møtebok for Reindrifftsstyret sak nr. 17/2004, Alta 29. juni 2004.
- Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:12 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark*
- Sevatdal, Hans: «Eigedomsteori og eigedomsutforming» i Kjetil Steinholt (red.) *Perspektiver på eiendom*, Ås-NLH 1989 s. 294–310.
- St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift.*
- St.prp. nr. 74 (2006–2007) *Om reindrifftsavtalen 2007/2008, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt, og om endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.*
- Sundberg, Bjørn: *Toten allmenninger i eldre tid. Bruk, grenser, forspillet til salget i 1805*, Oslo 1976.
- Østberg, Kristian: *Norsk bonderet, femte bind, sedvaner i granneforhold*, Oslo 1928.
- Østberg, Kristian: *Seterbruket i Norge, Med et tillegg om årets – især landbrukets – merkedager*, Oslo 1930.